

Jahresbericht

des Rechnungshofs

der Freien und Hansestadt Hamburg

2005





Rechnungshof
der Freien und Hansestadt Hamburg

Jahresbericht 2005

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschafts-
führung der Freien und Hansestadt Hamburg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2003

Hamburg, den 12. Januar 2005

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
Ergebnisbericht 2004	6
I. Haushaltsrechnung 2003	
Allgemeine Bemerkungen	7 - 13
Jahresergebnis	14
Vermögensübersicht	15
Haushaltsüberschreitungen	16
II. Haushaltslage Hamburgs	17 - 31
III. Organisation und Aufgabenwahrnehmung in der Bezirksverwaltung	32 - 40
Aufgaben und Organisation der Ortsämter	41 - 51
Zuschüsse an Fraktionen der Bezirksversammlungen	52 - 63
Bestattungsausgaben	64 - 73
Jugendhilfeplanung	74 - 79
Umweltinformation und -beratung	80 - 87
IV. Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung durch luK-Technik (II)	88 - 95
Querschnittsaufgabe Zentrales luK-Controlling	96 - 107
Verwaltung von Drittmitteln bei der Technischen Universität Hamburg Harburg	108 - 115
Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen	116 - 129
Beihilfebearbeitung	130 - 137
Gebäudeautomation in der Universität Hamburg	138 - 156
Datenbanken in der Bauverwaltung (Hamburger Metadatenkatalog)	157 - 159

	Textzahlen
V. Querschnittsuntersuchungen	
Organisation der Behörden-Bibliotheken	160 - 166
Arbeitszeitmodelle im allgemeinen Verwaltungsdienst	167 - 174
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Bauinvestitionsmaßnahmen	175 - 183
Vergabe von Gutachten und Beraterverträgen	184 - 193
Sicherheit in Zahlstellen	194 - 196
VI. Prüfungsergebnisse bei mehreren Behörden und Anstalten	
Kulturbehörde / Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt	
Energieeinsparungen bei Staatstheatern	197 - 213
Behörde für Soziales und Familie / Finanzbehörde	
Qualität und Abrechnung ambulanter Pflegeleistungen (III)	214 - 216
Entwicklung der Ausgaben in der Eingliederungshilfe	217 - 222
Pädagogische Betreuung im eigenen Wohnraum (II)	223 - 237
Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Bezirksamter	
Kosten der Unterkunft (III)	238 - 248
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde	
Verkehrsinfrastruktur der Arenen am Volkspark	249 - 262
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Hamburger Friedhöfe (AÖR)	
Staatliche Friedhöfe	263 - 288
Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Finanzbehörde	
Beteiligung Hamburgs bei einer Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft	289 - 296
Finanzbehörde / Behörde für Wissenschaft und Gesundheit / Behörde für Soziales und Familie / Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (AÖR) / pflegen & wohnen (AÖR)	
Gewährung und Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen	297 - 318
VII. Prüfungsergebnisse bei einzelnen Behörden und Anstalten	
Senatskanzlei	
Hamburgische Anstalt für neue Medien	319 - 322

	Textzahlen
Justizbehörde	
Beschaffungen für die Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand	323- 335
Behörde für Bildung und Sport	
Regionale Beratungs- und Unterstützungsstellen	336 - 344
Jugendmusikschule	345 - 358
Behörde für Wissenschaft und Gesundheit	
Kosten- und Leistungskennzahlen der Hamburger Universitäten	359 - 368
Kulturbehörde	
Hamburger Öffentliche Bücherhallen	369 - 384
Neubau eines Betriebsgebäudes für die Hamburgische Staatsoper	385 - 394
Behörde für Soziales und Familie	
Leistungen bei Krankheit nach dem Asylbewerber- leistungsgesetz	395 - 408
Beförderung Schwerbehinderter im Öffentlichen Nahverkehr	409 - 413
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt	
Überwachung von Betrieben	414 - 420
Verlängerung Friedrich-Ebert-Damm	421 - 427
Kostenerstattung durch den Bund	428 - 430
Ausbau der AKN in Eidelstedt	431 - 438
Behörde für Inneres	
Dienstsport bei Polizei und Feuerwehr	439 - 458
Finanzbehörde – Steuerverwaltung –	
Erhebung der Gewerbesteuer	459 - 470
Sonderausgabenabzug von Spenden	471 - 477
Steuerung der Mengenbewältigung in den Finanzämtern	478 - 489

Anlage zu Tzn. 17 - 31 (Haushaltsslage Hamburgs)

Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom Mai 2004 zur ausufernden Staatsverschuldung mit Empfehlungen und Forderungen zur Verbesserung der Haushaltssituation.

Abkürzungen

AKN	Altona-Kaltenkirchen-Neumünster Eisenbahn AG
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BBS	Behörde für Bildung und Sport
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BO	Beschaffungsordnung
BSF	Behörde für Soziales und Familie
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
BWG	Behörde für Wissenschaft und Gesundheit
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EntschG	Gesetz über Entschädigungsleistungen anlässlich ehrenamtlicher Tätigkeit in der Verwaltung
EPOS	Elektronisches Personal-, Organisations- und Stellenverwaltungssystem
ETR	Einsatzbezogenes Training
FraktG	Fraktionsgesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GAM	gewichtetes arithmetisches Mittel
GLT	Gebäudeleittechnik
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAM	Hamburgische Anstalt für neue Medien
HGV	Hamburgische Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH
HIS	Hochschul-Informations-System GmbH
HIS-AKL	Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich der HIS GmbH
HMDK	Hamburger Metadatenkatalog
HÖB	Hamburger Öffentliche Bücherhallen
HU-Bau	Haushaltsunterlage - Bau - nach § 24 LHO
HSE	Hamburger Stadtentwässerung (AöR)
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HVV	Hamburger Verkehrsverbund
HzL	Hilfe zum Lebensunterhalt
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik(en)
JMS	Staatliche Jugendmusikschule

JVA	Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand
KM	Kassenmittel
KV	Kassenärztliche Vereinigung
KZV	Kassenzahnärztliche Vereinigung
LBK Hamburg	Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (AöR)
LFS	Landesfeuerweherschule
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenkassen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PBW	Pädagogische Betreuung im eigenen Wohnraum
PRAVO	Projekt Automation Vollstreckungswesen
PROSA	IuK-Verfahren zur automatisierten Unterstützung der Sozialhilfegewährung
p&w	pflegen & wohnen (AöR)
REBUS	Regionale Beratungs- und Unterstützungsstellen
SfB	Senatsamt für Bezirksangelegenheiten
SGB	Sozialgesetzbuch
SpriAG	Sprinkenhof AG
SRH	Stadtreinigung Hamburg (AöR)
StGB	Strafgesetzbuch
TUHH	Technische Universität Hamburg-Harburg
UStG	Umsatzsteuergesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A
VPSt	Vorprüfungsstelle
VV	Verwaltungsvorschriften
VZ	Vollstreckungszentrale
ZPD	Zentrum für Personaldienste

Entlastungsverfahren

1. In diesem Bericht fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2003 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.

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.
 2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 12.01.2005 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 2004, 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 2003.
 3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 2002 in ihrer Sitzung am 24.11.2004 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 2002 in ihrer Sitzung am 24.11.2004 Entlastung erteilt.
- Jahresbericht als wesentliche Grundlage für Entlastung des Senats*
- Stellungnahmen der geprüften Stellen berücksichtigt*
- Prüfungsergebnisse aus dem Jahre 2004*

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

Ergebnisbericht 2004

6. *Ergebnisse früherer Prüfungen* Der Rechnungshof hat am 11.08.2004 der Bürgerschaft, dem Senat und der Öffentlichkeit einen Ergebnisbericht vorgelegt.¹ Mit diesem Bericht hat er außerhalb des durch seinen jeweiligen Jahresbericht geprägten Entlastungsverfahrens über zwischenzeitliche Fortentwicklungen bei Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen insbesondere der Jahresberichte 2001, 2002 und 2003 informiert.

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/749 vom 20.08.2004.

I. Haushaltsrechnung 2003

Allgemeine Bemerkungen

7. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2003 am 23.11.2004 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 – bis auf zwei Fälle³ – 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

Abwicklung von Vorschüssen und Verwahrungen

10. Zahlungen, die noch nicht als Ausgaben oder Einnahmen nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden können, werden vorläufig auf Vorschuss- und Verwahrkonten nachgewiesen (§ 60 LHO). Der Bestand der auf diesen Konten nicht bis zum Ende des Jahres abgewickelten Zahlungen hat sich seit 2001, dem Beginn der Einführung von SAP/R3 in der Hamburger Verwaltung, bis 2003 mehr als verdreifacht.⁴ Im Ergebnis werden damit derzeit Einnahmen von rd. 203 Mio. Euro und Ausgaben von rd. 216 Mio. Euro nicht in der Haushaltsrechnung 2003 nachgewiesen.

Verdreifachung des Bestandes

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

11. Die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde hat den Rechnungshof im Dezember 2004 darauf hingewiesen, dass alle Hochschulen sowie die Staats- und Universitätsbibliothek für das Jahr 2003 keine bzw.

Vorlagefristen wiederum nicht eingehalten

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/1288 vom 23.11.2004.

³ Aufgrund von Falschbuchungen weist die Haushaltsrechnung 2003 beim Titel 8700.341.37 72,20 Euro mehr und beim Titel 9000.119.95 72,20 Euro weniger an Einnahmen aus, als dies in den Büchern der Kasse nachgewiesen wird.

⁴ Summe der Verwahrungen und Vorschüsse ohne Grundstock für Grunderwerb, allgemeine Rücklage, Schuldendienstrücklage, Semesterbeiträge und Abführung Lohn- und Kirchensteuer.

keine prüffähigen Jahresabschlüsse vorgelegt haben und prüffähige Jahresabschlüsse der Universität für die Jahre 2001 und 2002 nach wie vor ausstehen.

Der Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ hat die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit bereits anlässlich der Beratungen zum Jahresbericht 2004⁵ aufgefordert sicherzustellen, dass die Hochschulen und die Staats- und Universitätsbibliothek künftig prüffähige Jahresabschlüsse fristgerecht vorlegen.⁶ Die Behörde hat dem Unterausschuss zugesagt, sie werde auf eine fristgerechte Vorlage der Jahresabschlüsse hinwirken. Die Hochschulen haben dennoch die Frist für die Vorlage prüffähiger Jahresabschlüsse wiederum erheblich überschritten. Damit konnten ein weiteres Mal der Haushaltsrechnung entgegen § 85 Nr. 3 LHO nur vorläufige Jahresabschlüsse aus dem Hochschulbereich zugrunde gelegt werden.

Die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit hat die erneute Fristüberschreitung gegenüber dem Haushaltsausschuss⁷ damit begründet, dass zum 01.01.2003 in den Hochschulen das kaufmännische Rechnungswesen eingeführt worden sei und parallel dazu das kameralistische Rechnungswesen für eine Übergangszeit fortgeführt werde. Die Buchung von Personalkosten hätte erst zur Jahresmitte 2003 aufgenommen werden können. Weiterer Aufwand sei durch die Aufstellung einer Eröffnungsbilanz entstanden.

Sollübertragung von Personalausgaben

12. Im Einzelplan 3.1 (Behörde für Bildung und Sport) sind über den Ermächtigungsrahmen des Art. 4 Nr. 6 Haushaltsbeschluss 2003 im Haushaltsjahr 2003 Mittel in Höhe von insgesamt 13.620 Euro vom Titel 3120.519.01 (Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen) – infolge einer nach Auffassung des Rechnungshofs unzutreffenden Auslegung des Art. 4 Nr. 6 Haushaltsbeschluss 2003 – auf den Titel 3000.425.97 (Vergütungen der Angestellten) im Wege der Sollübertragung übertragen worden.

Die Verwaltung hält demgegenüber eine Soll-Übertragung nach Art. 4 Nr. 6 Haushaltsbeschluss 2003 für vertretbar, will aber im Ergebnis künftig der Auffassung des Rechnungshofs folgen.

13. Im Einzelplan 3.3 (Kulturbehörde) sind im Haushaltsjahr 2003 Mittel in Höhe von insgesamt 8.249,54 Euro vom Titel 3800.682.07 (Zuschuss an die Stiftung Helms-Museum) auf den Titel 3800.427.79 (Vergütungen der Angestellten) übertragen worden, ohne dass hierfür eine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorlag. Die von der Behörde ursprünglich zugrunde gelegte Ermächtigung des Art. 3 Nr. 13 Haushaltsbeschluss 2003 ist nicht einschlägig.

⁵ Vgl. dort Tz. 10.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/1208 vom 12.11. 2004, S. 4 f. (Tz. 10).

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/1300 vom 29.11. 2004, S. 36 (Tz. 49).

Jahresergebnis

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

	Euro
Ist-Einnahmen	10.782.306.970,56
Ist-Ausgaben	10.782.306.970,56
Abschlussergebnis	0,00

Vermögensübersicht

15. Die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31.12.2003 ist geprüft worden. Wesentliche Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

Haushaltsüberschreitungen

16. In der Haushaltsrechnung 2003 sind fünf Überschreitungen in Höhe von insgesamt 1.550.607,47 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die der Kurzfassung der Haushaltsrechnung beigefügte Übersicht⁸ verwiesen, in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Begründungen sind zutreffend.

Fünf Überschreitungen von insgesamt 1.550.607,47 Euro

⁸ S. 19-29 der Kurzfassung der Haushaltsrechnung.

II. Haushaltslage Hamburgs

Die finanziellen Handlungsmöglichkeiten Hamburgs haben sich seit 1994 – trotz eines Jahrzehnts der Konsolidierung – nicht vergrößert. Die Verschuldung hat sich um 11,4 Mrd. Euro erhöht, das städtische Vermögen um 6,6 Mrd. Euro verringert.

Eine nachhaltige Eindämmung der Neuverschuldung erfordert eine weitere Konsolidierung, auch über die Finanzplanperiode 2004 – 2008 hinaus. Es bedarf frühzeitiger und langfristig wirkender politischer Vorgaben.

Eine neue bundesweite Verschuldungsregel, die nach einer Übergangszeit die Aufnahme neuer Kredite – jedenfalls ohne verbindliche Tilgungsregelung – unterbindet, würde zur Wiederherstellung finanzieller Handlungsfähigkeit Hamburgs in der Zukunft beitragen.

Ausgangslage

17. *Trotz Konsolidierung kein Rückgewinn von Handlungsmöglichkeiten* Eine systematisch angelegte Konsolidierung des Hamburger Haushalts hat 1994 begonnen. Seitdem konnten – trotz der damit verbundenen erheblichen Entlastungen, die bis 2006 voraussichtlich einen Umfang von 1.748 Mio. Euro erreichen¹ – finanzielle Handlungsmöglichkeiten nicht zurück gewonnen werden.²
18. Die Verschuldung Hamburgs³ hat wegen der nahezu vollständigen kreditären Finanzierung der Investitionsausgaben allein zwischen 1994 und 2006 um rd. 11,4 Mrd. Euro auf nunmehr 26,2 Mrd. Euro (rd. 77 %) zugenommen. Die Schuldenlast entspricht damit rechnerisch fast 15.000 Euro pro Einwohner.

In der Folge stiegen die Zinsausgaben stetig. Die Zinslastquote⁴ beträgt 2006 rd. 10,9 % und hat sich damit gegenüber 1994 noch um 1,3 Prozentpunkte erhöht.

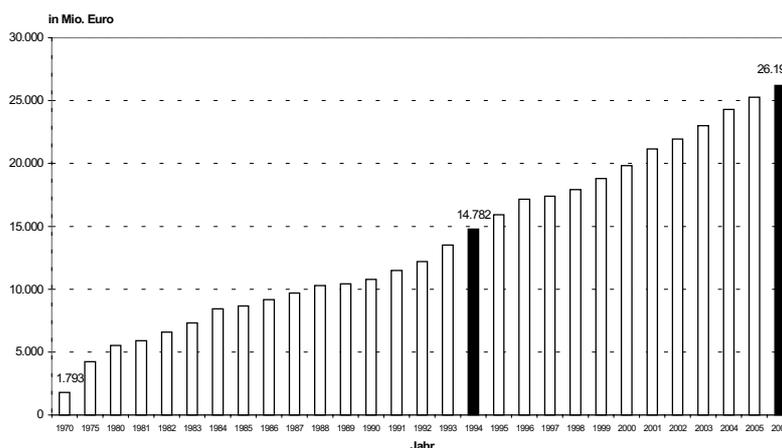
¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/873 vom 17.09.2004.

² Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum von 1985 bis 1994 und die damit einhergehende massive Verschlechterung der Struktur des Hamburger Haushalts hat der Rechnungshof im Rahmen seines Jahresberichts 1996 (vgl. Tzn. 20 - 69) detailliert dargestellt.

³ Haushalt und Wohnungsbaukreditanstalt.

⁴ Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben.

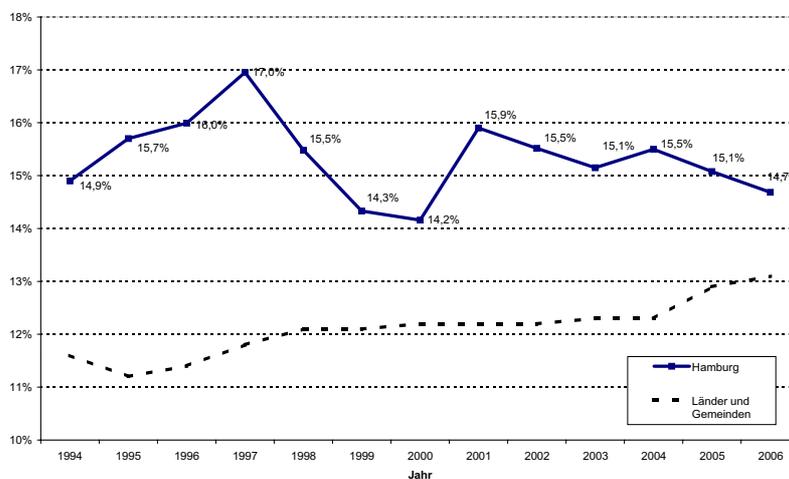
Langfristig haben sich die Schulden Hamburgs wie folgt entwickelt:



Gleichzeitig blieben die Steuereinnahmen Hamburgs – wie in allen Gebietskörperschaften – z.T. erheblich unter den Erwartungen.⁵ Erst im Jahre 2006 ist wieder mit Steuereinnahmen zu rechnen, die über denen des Jahres 2000 liegen.

Aus der Steigerung der Zinsausgaben trotz historisch niedriger Zinssätze einerseits und der negativen Entwicklung der Steuereinnahmen andererseits folgt, dass die Zins-Steuer-Quote⁶ Hamburgs im Jahre 2006 um rd. 1,6 Prozentpunkte höher als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden liegt⁷:

Zins-Steuer-Quote deutlich über Niveau der Länder und Gemeinden



Den zwischenzeitlich verbesserten Stand von 2000 wird Hamburg auch in 2006 noch nicht wieder erreichen. Befände Hamburg sich insoweit auf dem Niveau des Durchschnitts der Länder und Gemeinden, bestünde ein um rd. 120 Mio. Euro größerer finanzieller Handlungsspielraum.

⁵ So ergibt sich z.B. ein Rückgang der Steuereinnahmen für das Jahr 2004 gegenüber den ersten Schätzungen des Jahres 1999 um rd. 1,6 Mrd. Euro, das entspricht rd. -24 % (vgl. auch Finanzbericht 2005/2006, S. 48).

⁶ Verhältnis von Zinsausgaben zu den Hamburg verbleibenden Steuern.

⁷ Bis Anfang der achtziger Jahre lag die Zins-Steuer-Quote Hamburgs noch auf dem durchschnittlichen Niveau der Länder und Gemeinden.

Strukturelle Verschlechterungen infolge der Vermögensmobilisierungen

Im Zeitraum zwischen 1994 und 2006 wurde bzw. wird Vermögen in einem Volumen von rd. 6,6 Mrd. Euro⁸ mobilisiert, um insbesondere den verfassungsmäßig gebotenen Ausgleich des Haushalts zu gewährleisten. In der Folge sind bisherige Haushaltseinnahmen (z.B. Erträge aus Gewinnausschüttungen⁹) entfallen oder dauerhafte Ausgaben (z.B. für Leistungen, die Hamburg von verselbstständigten Anstalten in Anspruch nimmt) entstanden.

Zielsetzung des Senats

19. Zur Rückgewinnung finanzieller Handlungsmöglichkeiten strebt der Senat an,
- bis zum Jahre 2006 den Betriebshaushalt, d.h. die laufenden Einnahmen und die laufenden Ausgaben, strukturell auszugleichen und
 - als (zeitlich nicht genau bestimmtes) Zwischenziel etwa die Hälfte der Investitionen aus Überschüssen im Betriebshaushalt zu finanzieren.¹⁰

20. Um den Ausgleich des Betriebshaushalts 2006 zu erreichen, plant der Senat nach dem Grundsatz der „Überrollung der Vorjahresansätze unter Berücksichtigung von Einsparungen durch Aufgabenkritik“ Haushaltsverbesserungen in einem Gesamtvolumen von (aufwachsend) 546 Mio. Euro.¹¹

Der Haushalt 2006 sieht einen (geringen) Überschuss im Betriebshaushalt in Höhe von rd. 1,8 Mio. Euro vor.

21. Für die hälftige Finanzierung der Investitionen von 1,1 Mrd. Euro in 2008 bedürfte es allerdings eines Überschusses von 550 Mio. Euro. Tatsächlich beträgt der Überschuss des Betriebshaushalts – nach geltender Finanzplanung – jedoch lediglich rd. 308 Mio. Euro. Unter der Voraussetzung, dass der Senat dieses Ziel noch innerhalb der Finanzplanperiode 2004–2008 erreichen wollte, besteht demnach weiterer Konsolidierungsbedarf in einer Größenordnung von 242 Mio. Euro.

Zusätzlicher Konsolidierungsbedarf von 242 Mio. Euro

⁸ Z.B. Anteilsveräußerungen an den Hamburgischen Electricitäts-Werken AG und der Hamburgischen Landesbank, Verselbstständigung der Hamburgischen Stadtentwässerung (AöR) und der Stadtreinigung Hamburg (AöR) sowie Verkauf städtischer Gebäude.

⁹ Z.B. Mindereinnahmen infolge der Veräußerungen von Anteilen der Hamburgischen Landesbank und der Hamburgischen Electricitäts-Werke AG von zusammen jährlich rd. 32 Mio. Euro.

¹⁰ Vgl. Finanzbericht 2005/2006, S. 114; damit soll auch die Forderung nach Berücksichtigung des (nicht liquiditätswirksamen) Werteverzehrs von Investitionen aufgenommen werden, die der Rechnungshof 1993 (Jahresbericht 1994, Tzn. 38 - 61) erhoben hatte.

¹¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/873 vom 17.09.2004; davon „Jesteburg I“: 211 Mio. Euro, „Jesteburg II“: 196 Mio. Euro und „Konsolidierungsprogramm 2005/2006“: 139 Mio. Euro.

Haushaltsrisiken

22. Der geplante Ausgleich des Betriebshaushalts 2006 und daran anschließend die Erwirtschaftung eines zur Absenkung der Nettoverschuldung notwendigen Überschusses in den Finanzplanjahren sind – wie auch zum Teil im Finanzbericht 2005/2006 dargestellt – mit erheblichen Unsicherheiten behaftet:

- Den Einnahmeerwartungen liegen – im Vergleich mit der tatsächlichen Entwicklung in den Vorjahren – optimistische Annahmen für das Wirtschaftswachstum zugrunde.¹² Werden diese Annahmen verfehlt, hätte dies nicht nur Steuermindereinnahmen, sondern auch erhöhte Ausgaben (z.B. bei Sozialleistungen) zur Folge.

Optimistische Annahmen für das Wirtschaftswachstum

So würden etwa steigende Fallzahlen bei den Beziehern der Grundsicherung nach dem SGB II¹³ die in der Planung der Jahre 2005/2006 berücksichtigten Haushaltsverbesserungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV“) beeinflussen. Diese beruhen nämlich auf der Annahme, dass die Zahl der Bezieher gegenüber Ende 2003 durch Effizienzgewinne und Herausfallen aus dem Leistungsbezug wegen fehlender Bedürftigkeit um etwa ein Drittel sinkt.¹⁴

- Die Planung der Jahre 2005/2006 berücksichtigt zahlungsmindernde Effekte im Länderfinanzausgleich infolge des prognostizierten Anstiegs der Einwohnerzahl um etwa 8.000 pro Jahr und – im Zuge der Einführung einer Studiengebühr für Studentinnen und Studenten mit Wohnsitz außerhalb Hamburgs – zusätzlicher Anmeldungen ihres Erstwohnsitzes in Hamburg von geschätzten 6.000 Studentinnen und Studenten;¹⁵ diese Prognosen sind bisher nicht gesichert.

Prognosen zu Einwohnerzahl und Länderfinanzausgleich unsicher

Zudem sind die Zahlungsverpflichtungen Hamburgs im Länderfinanzausgleich in den vergangenen Jahren stark gestiegen, weil die Finanzkraft gegenüber den anderen Bundesländern relativ stark zunahm.¹⁶ Setzt sich diese Entwicklung fort, käme es für Hamburg zu höheren Ausgleichszahlungen als in der Finanzplanung angenommen.

¹² Unterstelltes reales Wachstum des BIP: + 1,8 % (2005) sowie mittelfristig (2006 - 2008) + 1,75 % p.a.; demgegenüber betrug das durchschnittliche Wachstum der letzten fünf Jahre nur rd. + 1,2 % per anno.

¹³ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende; die Leistungen nach § 16 Abs. 2 sowie §§ 22 und 23 SGB II (Kosten der Unterkunft, nicht pauschalierte einmalige Hilfen, Hilfen zur Kinderbetreuung, Wohnraumvermittlung usw.) sowie die Kosten des für die Bearbeitung dieser Leistungstatbestände notwendigen Personals (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/997 vom 05.10.2004, S. 8) sind wegen der hamburgischen Zuständigkeit ab 01.01.2005 weit überwiegend aus dem Hamburger Haushalt zu finanzieren.

¹⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/997 vom 05.10.2004, S. 8: Minderausgaben von 106,7 Mio. Euro in 2005 bzw. 114,5 Mio. Euro in 2006.

¹⁵ Die Annahmen basieren auf der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung vom April 2004, vgl. Finanzbericht 2005/2006, S. 60: Entlastungseffekt aus beiden Faktoren insgesamt 35 Mio. Euro (2005) bzw. 55 Mio. Euro (2006); in den letzten fünf Jahren ist die Einwohnerzahl Hamburgs um 34.000 gestiegen (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/624 vom 17.08.2004).

¹⁶ Die Finanzkraft Hamburgs lag im Jahre 2003 rd. 18 % über dem Länderdurchschnitt.

- Klage Berlins*
- Falls das Land Berlin mit seiner anhängigen Klage vor dem Bundesverfassungsgericht auf Feststellung des Vorliegens einer extremen Haushaltsnotlage Erfolg haben sollte, könnte dies für Hamburg finanzielle Nachteile mit sich bringen (z. B. höhere Zahlungen im Finanzausgleich).
- Einsparungen im Tarifbereich unsicher*
- Der Planung für die Jahre 2005/2006 liegt die – bisher nicht gesicherte – Erwartung zugrunde, dass die für den Beamtenbereich umgesetzten Kürzungen des Weihnachtsgeldes, die Streichung des Urlaubsgeldes und die Anhebung der Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden mit dem neuen Tarifvertrag ganz oder wenigstens teilweise auf den Tarifbereich übertragen werden und dadurch (oder in Kombination damit) eine Tarif- und Besoldungssteigerung von höchstens 0,8 Prozent/Jahr erzielt wird.
- Tarif- und Besoldungsabschlüsse von nur einem Prozentpunkt über der veranschlagten Annahme würden zu jährlichen Mehrausgaben von rd. 40 Mio. Euro führen.
- Hohe Zinsänderungsrisiken*
- Angesichts der Höhe der aufgelaufenen Verschuldung sind die Zinsänderungsrisiken¹⁷ sehr hoch. Die Erhöhung des Zinssatzes um einen Prozentpunkt würde – auf Basis des gegenwärtigen Schuldenstandes – Mehrausgaben für Hamburg von jährlich rd. 40 Mio. Euro bedeuten. Dieses Problem könnte sich in einigen Jahren noch verstärken, wenn die in den letzten Jahren zu relativ niedrigen Zinssätzen aufgenommenen Kredite umgeschuldet werden müssen.
- Kurs- und Dividendenrisiko*
- Ein Risiko für den Haushalt könnte dann entstehen, wenn der – beabsichtigte, aber zeitlich noch nicht fixierte – Verkauf von Anteilen der Beiersdorf AG durch die Hamburgische Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH (HGV) zu einem Zeitpunkt notwendig wird, in dem der Kurs den Ankaufswert von 130,70 Euro pro Aktie unterschreitet. Zwischenzeitlich hatte sich der Kurs gegenüber dem Ankaufswert nahezu halbiert. Ein weiteres Risiko, das letztlich vom Haushalt zu tragen wäre, liegt in der künftigen Höhe der Dividendenzahlungen, soweit diese den laufenden Zinsaufwand der HGV für das aufgenommene Darlehen nicht abdecken sollten.
- Risiko infolge der Pensionslasten in ausgegliederten Einrichtungen*
- Zudem bestehen bei einigen ausgegliederten Einrichtungen der Stadt hohe Altersversorgungslasten, für die Hamburg gegebenenfalls eintreten muss (so insbesondere beim „Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg“, bei „pflegen & wohnen“ oder beim Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf).¹⁸
- Europarechtliche Einflüsse*
- Leistungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die bisher umsatzsteuerfrei waren, könnten aus europarechtlichen Gründen künftig umsatzsteuerpflichtig werden, sofern sie im Wettbewerb mit privaten Konkurrenten angeboten wer-

¹⁷ Diese entstehen dadurch, dass die öffentlichen Haushalte stetig und in erheblichem Umfang neue Kredite aufnehmen müssen, um die Ausgaben für die Tilgung fälliger Kredite früherer Jahre zu finanzieren. Neben der Neuverschuldung sind jährlich annähernd 2 Mrd. Euro Altschulden zu refinanzieren.

¹⁸ Vgl. Tzn. 297 - 318.

den.¹⁹ Dies könnte, soweit Hamburg Abnehmer derartiger Leistungen ist, zu zusätzlichen Finanzierungsbedarfen des Haushalts führen.

23. Die geschilderten Unsicherheiten, die zu Haushaltsbelastungen in dreistelliger Millionenhöhe führen könnten, sind größtenteils nicht bzw. nicht allein von Hamburg beeinflussbar. Zentrale Vorsorge zur Absicherung etwaiger Verschlechterungen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite, mit denen bisheriger Erfahrung nach zu rechnen ist, wurde mit den Planungen nicht getroffen.

Keine Reserven zur Absicherung der erheblichen Risiken

Falls sich Haushaltsrisiken realisieren sollten, bedürfte es deshalb der unmittelbaren Kompensation von Verschlechterungen, um für 2006 das Ziel eines ausgeglichenen Betriebshaushalts erreichen zu können. Auch der zusätzliche Konsolidierungsbedarf für die Zeit nach 2006 (vgl. Tz. 21) würde – wollte der Senat seine Ziele nicht revidieren – weiter ansteigen.

Rückgewinnung von Handlungsmöglichkeiten

24. Das Finanzierungsdefizit im Gesamthaushalt schwankt seit Anfang der neunziger Jahre – mit Ausnahme des konjunkturellen Zwischenhochs 1999/2000 – um annähernd 1,5 Mrd. Euro. Im Jahre 2008 beläuft sich lt. Finanzplanung das Defizit im Gesamthaushalt noch auf rd. 650 Mio. Euro. Über das Ende der gegenwärtigen Finanzplanperiode 2004–2008 hinaus hat der Senat noch keine Ziele konkretisiert.

Keine Zielkonkretisierung nach 2008

Nach § 51a Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz ist auch Hamburg verpflichtet, eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts anzustreben.²⁰ Soll dieses Ziel in einem überschaubaren Zeitraum erreicht werden, bedarf es – nicht zuletzt wegen der aufgezeigten Planungsrisiken – auf absehbare Zeit eines fortgesetzten und eher noch verschärften Konsolidierungskurses, der dieser gesetzlichen Vorgabe Rechnung trägt.

25. Eine nachhaltige Eindämmung der Neuverschuldung setzt eine realistische Bestandsaufnahme der finanziellen Rahmenbedingungen voraus. Insbesondere sind Haushalts- und Finanzplanungen zurückhaltende Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zugrunde zu legen.²¹ Haushaltsrisiken dürfen nicht verdrängt, Chancen nicht überzeichnet werden; gegebenenfalls sind hinsichtlich geschätzter Steuereinnahmen oder vorgesehener Konsolidierungsleistungen Sicherheitsabschläge einzuplanen. In der Finanzplanung könnten gegebenenfalls Planungsreserven zum

Zurückhaltende Planungsannahmen und Berücksichtigung von Reservemitteln

¹⁹ Bericht des Bundesrechnungshofs vom 02.11.2004 (Umsatzsteuerliche Behandlung der öffentlichen Hand – Vorschläge für eine EG-konforme Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts –).

²⁰ Der Finanzplanungsrat hat in seiner 100. Sitzung am 16.06.2004 – trotz weiterer Verschlechterungen der finanziellen Lage in Folge von Steuereinbrüchen in allen Gebietskörperschaften – ausdrücklich an dieser Zielsetzung festgehalten.

²¹ Vgl. auch Sonderbericht des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg über die Umsetzung der Haushaltskonsolidierung in den Jahren 1994-1997 vom 03.03.1994, S. 12 f.

Ausgleich für künftige langfristige, nicht disponible Haushaltsbelastungen (z. B. im Versorgungsbereich oder bei den Zinsausgaben) eingestellt werden.

Dieses Vorgehen könnte die bisher regelmäßig durch enttäuschte Einnahmeerwartungen oder Mehrausgaben entstandenen Finanzierungsbedarfe vermeiden und würde eine Reihe weiterer Vorteile bieten:

- Haushaltsanpassungen durch kurzfristig kaum lösbare Probleme (z.B. in Folge von Tarifabschlüssen oder Zinsänderungen, vgl. Tz. 22) könnten leichter bewältigt werden.
- Das Vertrauen in die Belastbarkeit und Seriosität staatlicher Planung würde gestärkt, wenn diese auch durch die Realität bestätigt wird.
- Konsolidierungserfordernisse würden dem Grunde und der Höhe nach frühzeitig erkennbar und könnten eher – gegebenenfalls mit der Chance größerer Akzeptanz – umgesetzt werden. Mittel- und langfristig angelegte und wirkende Konsolidierungsstrategien würden gefördert, kurzfristige Maßnahmen ohne nachhaltigen strukturellen Effekt ließen sich eher vermeiden.

26. Der bisher ungebremste Anstieg der Verschuldung ist auch ein Indiz dafür, dass die gegenwärtig geltenden Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme (in Hamburg Art. 72 HV in Verbindung mit § 18 LHO) diese Funktion nicht erfüllt haben. Die Forderungen aller Rechnungshöfe nach Eingrenzung des Investitionsbegriffs, d. h. insbesondere nach Berücksichtigung des Werteverzehrs, der Vermögensveräußerungen (Desinvestitionen) und der Inanspruchnahme von Gewährleistungen bei der Bemessung der Kreditobergrenze sind bislang nicht umgesetzt.²² Künftige Generationen werden so mit Zinsleistungen und Tilgungsverpflichtungen für abgeschriebene bzw. nicht mehr vorhandene Werte belastet.²³

Neue Verschuldungsregel mit mehr „Biss“

Ziel sollte daher die Entwicklung einer bundesweiten, neuen verfassungsrechtlich abgesicherten Verschuldungsregel sein, die nach einer Übergangsphase in wirtschaftlichen Normalzeiten²⁴ keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlaubt. Wenn Kredite ausnahmsweise – etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten – zuzulassen wären, müsste ihre Tilgung bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich geregelt werden.

Eine derartig weitgehende und ehrgeizige Verschuldungsregel ist angesichts der gegenwärtigen Situation der öffentlichen Haushalte nicht kurzfristig zu realisieren. In einem Zwischenschritt sollten jedoch zumindest bei der Bemessung der Kreditobergrenze der

²² Vgl. auch Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. - 9. Mai 2001; andere Elemente des Beschlusses wie etwa die Bemessung der Kreditaufnahme an den tatsächlich im Vollzug getätigten Investitionen oder Doppelzählung von Investitionszuschüssen des Bundes werden in Hamburg berücksichtigt.

²³ Vgl. Jahresbericht 1994, Tz. 40.

²⁴ Vgl. § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG).

Werteverzehr, Desinvestitionen und damit verbundene Einnahmeausfälle bzw. Mehrausgaben (vgl. Tz. 18) sowie in Anspruch genommene Gewährleistungen berücksichtigt werden.²⁵

27. Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört insbesondere eine weitere aufgabenkritische Überprüfung des Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel zunehmender Konzentration auf Kernaufgaben. Angesichts der Dimension der bisher aufgelaufenen Verschuldung und der durch sie verursachten Zinsbelastungen sowie des auch nach der derzeitigen Finanzplanung anwachsenden Defizits im Investitionshaushalt²⁶ bedarf es frühzeitiger und langfristig wirkender zentraler politischer Vorgaben und Entscheidungen.

Eine derartige Definition staatlicher Aufgaben erfordert eine langfristig angelegte, transparente und bereichsübergreifende Reformstrategie, bei der – allein schon wegen der Größenordnung der Handlungserfordernisse und der Akzeptanz sowohl in der Verwaltung als auch in der Öffentlichkeit – kein Bereich von vornherein ausgeklammert werden darf.

Konsequente Aufgabenkritik mit langfristiger, transparenter Strategie

28. Ein Ansatzpunkt für die Konsolidierung der Ausgaben bleiben die konsumtiven Leistungen, Standards und Rechtsverpflichtungen des Staates. Vor diesem Hintergrund können Standardausweitungen, wenn sie rechtlich nicht zwingend vorgesehen sind, grundsätzlich nicht in Betracht kommen. Sollen sie gleichwohl vorgenommen werden, bedarf es der Gegenüberstellung der mit ihnen verbundenen Mehrkosten und der gegebenenfalls auf ihnen basierenden möglichen strukturellen Entlastungen, damit zukünftige Belastungen des Haushalts und deren notwendige dauerhafte Deckung beurteilt werden können.

Überprüfung von Standards

Gegenüberstellung von Mehrkosten und Entlastungseffekten

29. Auch Investitionen können erhebliche sächliche und personelle Folgekosten für den Haushalt nach sich ziehen und somit den Handlungsspielraum künftiger Betriebshaushalte maßgeblich verringern.

Der Senat hat insbesondere im Rahmen des „Sonderinvestitionsprogramms 2010“ zahlreiche neue investive Maßnahmen beschlossen²⁷, die erhebliche betriebliche Folgekosten nach sich ziehen werden. Der Rechnungshof erwartet, dass bereits zum Zeitpunkt der Anmeldung der Maßnahmen für die Finanzplanung im Rahmen einer Betrachtung von Kosten und Nutzen stärkeres Gewicht auf die Quantifizierung der Folgekosten und -wirkungen von Investitionsmaßnahmen gelegt wird.²⁸

Berücksichtigung von Folgekosten bei Investitionen

30. Die Steuereinnahmen Hamburgs – wie auch des Bundes und der übrigen Länder – haben sich durchgehend von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit 2000 abgekoppelt und die Steuerquote²⁹ ist seit 1995 um fast 3 Prozentpunkte auf 20,3 % (2005)

²⁵ Im Rahmen der Doppik werden künftig Desinvestitionen und der laufende Werteverzehr von Investitionen durch Abschreibungen transparent, so dass entsprechende Konsequenzen leichter gezogen werden können.

²⁶ Das Defizit im Investitionshaushalt steigt von rd. 870 Mio. Euro (Haushaltsplan 2005) auf rd. 957 Mio. Euro (Finanzplan 2008) an.

²⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/1146 vom 02.11.2004.

²⁸ Vgl. Jahresbericht 2004, Tzn. 18 – 44.

²⁹ Anteil der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen am BIP.

zurückgegangen. Damit die Entwicklung der Steuereinnahmen der des nominalen BIP wieder im früheren Verhältnis folgt, bedarf es einer Steuerquote von etwa 22,5 %. Die bestehende strukturelle Lücke bedeutet für Hamburg Mindereinnahmen von rd. 500 Mio. Euro.³⁰

Der Staat benötigt zur Finanzierung seiner vielfältigen öffentlichen Aufgaben eine verlässliche Einnahmehasis. Deshalb ist vor dem Hintergrund der genannten Entwicklung eine Stabilisierung der Steuereinnahmen durch verbreiterte Besteuerungsgrundlagen im Zusammenhang mit einer Vereinfachung des Steuersystems anzustreben.

Der Rechnungshof hat mehrfach aufgezeigt, wie ein kompliziertes Steuerrecht zu erheblichen Qualitätsmängeln führt und sich strukturell zulasten der Steuereinnahmen auswirkt.³¹ Durch ein einfacheres und von Subventions- und Lenkungsnormen deutlich entlastetes Steuerrecht könnte die Bearbeitungsqualität spürbar verbessert, das Einkommen erhöht und die Vollzugsgerechtigkeit gesteigert werden. Solange keine aufkommensneutrale Vereinfachung des Steuerrechts erreicht ist, besteht kein Spielraum für Steuersenkungen.

31. Dringender Handlungsbedarf besteht nicht nur in Hamburg. Vielmehr stehen Bund und Länder bei der Bewältigung der Verschuldungsproblematik vor vergleichbaren Problemen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben vor dem Hintergrund der ausufernden Staatsverschuldung im Mai 2004 einstimmig Empfehlungen und Forderungen zur Verbesserung der Haushaltssituation beschlossen. Dieser Beschluss ist dem Jahresbericht als Anlage beigefügt.³²

³⁰ Vgl. Finanzbericht 2005/2006, S. 49 f.

³¹ Vgl. zuletzt Jahresbericht 2004, Tzn. 45 - 108.

³² Vgl. S. 223 - 226.

III. Organisation und Aufgabenwahrnehmung in der Bezirksverwaltung

Bei der angekündigten Bezirksverwaltungsreform als Teil einer umfassenden Verwaltungsreform ist das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Der Rechnungshof empfiehlt darüber hinaus insbesondere, Organisationsentscheidungen auf einer tragfähigen Datenbasis zu treffen, die Steuerungskompetenzen gegenüber der Bezirksverwaltung konkret festzulegen und bis zum Vorliegen eines Reformkonzepts Entscheidungen zurückzustellen, die dessen Umsetzung erschweren könnten.

32. Die Bezirksämter nehmen die Verwaltungsaufgaben wahr, die nicht wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen (§ 3 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz –BezVG–). In der Bezirksverwaltung sind derzeit mit rd. 6.400 Stellen gut 10 % der Stellen der hamburgischen Kernverwaltung gebunden.¹ Nach dem Haushaltsplan 2005 weisen die bezirklichen Einzelpläne sowie die Ansätze der in den Einzelplänen der Fachbehörden veranschlagten Titel, die den Bezirksämtern zur Bewirtschaftung übertragen werden, ein Gesamtvolumen von rd. 834 Mio. Euro auf; das sind fast 8,6 % der bereinigten Gesamtausgaben des hamburgischen Haushalts. Das beträchtliche Haushaltsvolumen und das vielfältige Spektrum unmittelbar bürgerbezogener Aufgaben kennzeichnen den Stellenwert der Bezirksverwaltung.
33. Mit dem Ziel einer größeren Effizienz und Bürgernähe der Verwaltung beabsichtigt der Senat bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2008 eine grundlegende Verwaltungsreform unter Einschluss der Bezirksverwaltung.² Für die Umsetzung dieses Vorhabens wurde in der Finanzbehörde Mitte 2004 das Amt für Bezirke und Verwaltungsreform eingerichtet, dem zugleich die Aufsicht über die Bezirksämter obliegt.³

*Grundlegende
Verwaltungs-
reform geplant*

¹ Vgl. Finanzbericht 2005/2006, S. 137.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/31 vom 30.03.2004 (Schriftliche Kleine Anfrage), Pressemitteilungen vom 13.04.2004 (Finanzbehörde), 03.06.2004 (Finanzbehörde) und 20.09.2004 (Justizbehörde).

³ Zuvor bei der Justizbehörde, bis Ende 2003 beim damaligen Senatsamt für Bezirksangelegenheiten.

34. Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit die Wahrnehmung von Fachaufgaben durch die Bezirksämter vielfach geprüft und dabei auch die Verwaltungsmodernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell einbezogen.⁴

Seine aktuellen Prüfungen in der Bezirksverwaltung

- Aufgaben und Organisation der Ortsämter (Tzn. 41-51),
- Zuschüsse an Fraktionen der Bezirksversammlungen (Tzn. 52-63),
- Bestattungsausgaben (Tzn. 64-73),
- Kosten der Unterkunft (Tzn. 238-248),
- Jugendhilfeplanung (Tzn. 74-79) und
- Umweltinformation und Beratung (Tzn. 80-87)

hat der Rechnungshof insbesondere darauf ausgerichtet, bislang nicht gegebene Transparenz herzustellen, auf die Beachtung von Vorgaben zur Kostenbegrenzung hinzuwirken, Handlungsfelder zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit sowie zur Optimierung der Organisation aufzuzeigen und die Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften anzumahnen. Im Rahmen seiner Prüfung der staatlichen Friedhöfe (Tzn. 263 - 288) hat der Rechnungshof auf die fällige Aufbereitung und Entscheidung der von der Verwaltung selbst für bedeutsam gehaltenen, aber nach wie vor nicht gelösten Frage der Zusammenarbeit oder Zusammenführung der bezirklichen Friedhöfe mit der Anstalt Hamburger Friedhöfe hingewiesen.

35. Die angekündigte Bezirksverwaltungsreform als Teil einer umfassenden Verwaltungsreform soll

- zu einer grundsätzlich zweistufigen Verwaltung mit nurmehr fachbehördlicher und bezirklicher Ebene führen (Entstufung),
- in diesem Rahmen ministerielle Steuerungsaufgaben den Fachbehörden und Durchführungsaufgaben den Bezirksämtern zuweisen (Entflechtung) und
- zu Deregulierung, Entbürokratisierung und mehr Bürgernähe beitragen (Beschleunigung).

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen hat der Rechnungshof der Verwaltung empfohlen, bei der Reform auch die nachfolgenden Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

36. Als finanzwirksame Maßnahme muss die Reform dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) entsprechen. Bevor konkrete Organisationsentscheidungen getroffen werden, bedarf es deshalb zunächst einer zentral gesteuerten und ressortübergrei-

*Grundsatz der
Wirtschaftlichkeit
und Sparsamkeit
beachten*

⁴ Vgl. insbesondere Jahresberichte 2004 „Wohngeldbearbeitung in der Bezirksverwaltung“, Tzn. 160 - 177; 2004 „Reorganisation der Tief- und Gartenbauabteilungen der Bezirksämter“, Tzn. 219 - 255; 2003 „Fundsachenverwaltung“, Tzn. 459 - 466; 2002 „Programm der Sozialen Stadtteilentwicklung (STEP)“, Tzn. 482 - 505; 2001 „Zuwendungen nach dem Landesjugendplan“, Tzn. 154 - 164; 2000 „Unterhaltung öffentlichen Grüns“, Tzn. 545 - 558; 2000 „Pilotierung und Umsetzung des neuen Steuerungsmodells in der Bezirksverwaltung“, Tzn. 49 - 64; 1998 „Bezirkliche Wirtschafts- und Ordnungsdienste“, Tzn. 384 - 399; 1999 „Verwaltungsmodernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell, Zwischenbilanz zu Produktbeschreibungen und Kennzahlen“, Tzn. 605 - 622.

fenden aufgabenkritischen Analyse, um zu vermeiden, dass der vorhandene Aufgabenbestand nur in eine neue Organisation überführt wird.⁵ Danach ist zu untersuchen, ob die weiterhin zu erfüllenden Aufgaben in der neuen Organisationsstruktur unter Berücksichtigung der Reformziele wirtschaftlicher oder mindestens ebenso wirtschaftlich wie bisher wahrgenommen werden können.⁶ Dies erweist sich insbesondere vor dem Hintergrund der dramatischen Haushaltslage als notwendig, die z. B. Standardverbesserungen – wenn überhaupt – nur bei einem dauerhaft ausgewogenen Verhältnis zwischen möglichen Mehr- und Minderausgaben erlaubt.⁷ Konkreten Organisationsentscheidungen sollten deshalb ausreichende Erkenntnisse zugrunde liegen,

- welche Effizienzeffekte und Einsparvolumina sich im Vergleich zur bestehenden Organisationsform ergeben,
- ob zusätzliche Kosten entstehen, die kompensiert werden können oder in Anbetracht der verfolgten Ziele akzeptiert werden sollen.

37. Als eine bedeutsame Voraussetzung dafür, aber auch für die gebotene begleitende sowie die abschließende Erfolgskontrolle (vgl. § 7 Abs. 4 LHO) wird die Verwaltung auf der Grundlage konkret festzuschreibender Ziele für eine hinreichende Datenbasis zu sorgen haben, ohne derzeit schon auf eine breit angelegte Kosten- und Leistungsrechnung in der Bezirksverwaltung zurückgreifen zu können.⁸

Konkrete Ziele festlegen und geeignete Datenbasis für Controlling und Erfolgskontrolle schaffen

38. Auch bei der Übertragung von bislang Fachbehörden obliegenden Durchführungsaufgaben auf die Bezirksverwaltung (Entflechtung) müssen Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit gewährleistet sein. Deshalb sollte vor der Entscheidung über eine Verlagerung auf Bezirksebene und über die zentrale (in einem Bezirksamt allein) oder dezentrale (in mehreren Bezirksamtern nebeneinander) Aufgabenwahrnehmung⁹ grundsätzlich geklärt werden, ob

Notwendige Vorfragen bei Entflechtung klären

- die Begrenzung der Personalressource in den Bezirksamtern auf das bisherige Maß der Fachbehörde und
- eine ausgewogene und mit der Struktur eines Bezirksamts zu vereinbarende Organisation (Qualifikation, Stellenplan, Besoldungsgefüge)

möglich sind und wie

⁵ Vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 7 LHO. Vgl. auch z.B. Jahresberichte 1995 „Einführung neuer Steuerungsmodelle in Hamburg“, Tz. 75; 2004 „Reorganisation der Tief- und Gartenbauabteilungen der Bezirksamter“, Tz. 220 ff.

⁶ Vgl. Tzn. 41-51 „Aufgaben und Organisation der Ortsämter“.

⁷ Vgl. Tzn. 17-31 „Haushaltslage Hamburgs“.

⁸ Vgl. Tzn. 41-51 „Aufgaben und Organisation der Ortsämter“; Jahresberichte 2004 „Reorganisation der Tief- und Gartenbauabteilungen der Bezirksamter“, Tzn. 250 - 253; 2000 „Unterhaltung öffentlichen Grüns“, Tz. 551; 1999 „Verwaltungsmodernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell, Zwischenbilanz zu Produktbeschreibungen und Kennzahlen“, Tzn. 605 - 607 und 619 - 622.

⁹ Zur Zentralisierung bezirklicher Durchführungsaufgaben vgl. Tzn. 74-79 „Jugendhilfeplanung“, Tzn. 64-73 „Bestattungsausgaben“, Tzn. 80-87 „Umweltinformation und -beratung“; Jahresberichte 2004 „Wohngeldbearbeitung in der Bezirksverwaltung“, Tz. 172; 2004 „Reorganisation der Tief- und Gartenbauabteilungen der Bezirksamter“, Tz. 220 ff.; 2001 „Zuwendungen nach dem Landesjugendplan“, Tz. 158; 1998 „Bezirkliche Wirtschafts- und Ordnungsdienststellen“, Tz. 396 ff.

- die Fachkompetenz und die Vermeidung einer kontraproduktiven Aufsplitterung bisher zusammengefasster Zuständigkeiten,
- eine fachlich angemessene Steuerung und
- die Gleichbehandlung sowie die notwendige Einheitlichkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern

gewährleistet werden können.

39.

Wirksame Steuerung der Bezirksverwaltung gewährleisten

Mit der Bezirksverwaltungsreform von 1996 sollte die Verantwortung des Senats „auf die richtige und zweckmäßige Anwendung der ihm zur Verfügung stehenden Aufsichts- und Steuerungsinstrumente“ konzentriert werden.¹⁰ Der Rechnungshof hat mehrfach Defizite in der Steuerung der Bezirksverwaltung insbesondere durch Fachbehörden festgestellt. Diese haben sich u. a. gezeigt in

- fehlenden Vorgaben oder überarbeitungsbedürftigen verwaltungsinternen Regelwerken,¹¹ z.B. in
 - fehlenden Globalrichtlinien,
 - verspäteter Anpassung vormaliger Fachlicher Weisungen und danach verzögerter Einführung oder Neufassung von Globalrichtlinien oder
 - zu detaillierten und einengenden Regelungen,
- fehlenden Grundlagen für aufgabenkritische Analysen und effektives Controlling,¹²
- fehlender Unterstützung der Bezirksverwaltung bei Ressourcendmängeln¹³ und
- insgesamt mangelnder Befassung mit der bezirklichen Aufgabenwahrnehmung, insbesondere fehlenden Arbeitshilfen.¹⁴

Auch die unzureichende Steuerung durch das ehemalige Senatsamt für Bezirksangelegenheiten¹⁵ hat der Rechnungshof wiederholt bemängelt, zuletzt in der Prüfung der Wohngeldbearbeitung durch die Bezirksverwaltung.¹⁶ Daher hält der Rechnungshof es für notwendig, im Zuge der Bezirksverwaltungsreform Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sowohl der für Bezirksangelegenheiten nunmehr zuständigen Finanzbehörde als auch der Fachbehörden (vgl. § 5 BezVG) eindeutig und erschöpfend festzulegen.¹⁷

¹⁰ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/5357 vom 23.04.1996, S. 7.

¹¹ Vgl. z.B. Jahresberichte 2003 „Globalsteuerung der bezirklichen Jugendhilfe“, Tz. 322, 2003 „Wasserkosten in der Sozialhilfe“, Tz. 294; 2002 „Programm der Sozialen Stadtteilentwicklung (STEP)“, Tz. 482 ff.; 2003 „Tilgung von Sozialhilfedarlehen“, Tz. 410; 2002 „Sozialhilfeleistungen für Zahnersatz“, Tz. 394 ff.

¹² Vgl. z.B. Jahresberichte 2004 „Reorganisation der Tief- und Gartenbauabteilungen der Bezirksämter“, Tz. 254; 2003 „Wahrnehmung ausländerbehördlicher Aufgaben in den Bezirksämtern“, Tz. 450 ff.; 1998 „Wirtschafts- und Ordnungsdienststellen“, Tz. 384 ff.

¹³ Vgl. Jahresbericht 1998 „Bezirkliche Wirtschafts- und Ordnungsdienststellen“, Tz. 386 ff.

¹⁴ Vgl. z.B. Tzn. 238 - 248 „Kosten der Unterkunft“; Jahresbericht 2003 „Fund-sachennutzungen öffentlicher Wege“, Tz. 359.

¹⁵ Vgl. Fn. 3.

¹⁶ Vgl. Jahresbericht 2004 „Wohngeldbearbeitung in der Bezirksverwaltung“, Tz. 174 f.

¹⁷ Vgl. z.B. Jahresbericht 2000 „Pilotierung und Umsetzung des neuen Steuerungsmodells in der Bezirksverwaltung“, Tz. 56.

40. In der Bezirksverwaltung aktuell laufende Prozesse und Planungen, wie die Nachbesetzung freier oder frei werdender Ortsamtsleiterstellen, der Neubau von Ortsamtsgebäuden und die weitere Einrichtung von geplanten Kundenzentren, sollten bis zur Entscheidung über die Inhalte der anstehenden Bezirksreform zurückgestellt werden, wenn sie die Handlungsspielräume der anstehenden Reform einschränken könnten.¹⁸

Reform nicht durch laufende Prozesse und Planungen behindern

Die bestehenden Kundenzentren werden an die neue Organisationsstruktur anzupassen sein. Im Einzelfall sollte anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geklärt werden, ob und gegebenenfalls wie stark eine effiziente Aufgabenwahrnehmung z. B. durch veränderte Gebietsgrenzen beeinträchtigt werden könnte und in Kundenzentren weitere Aufgaben der Bezirksverwaltung, insbesondere im Sinne einer „front- und back-office“-Organisation, angesiedelt werden sollten.¹⁹ Die Existenz bereits eingerichteter Kundenzentren darf die Neustrukturierung der Bezirksverwaltung nicht präjudizieren.

¹⁸ Vgl. Tzn. 41-51 „Aufgaben und Organisation der Ortsämter“.

¹⁹ Vgl. Tzn. 41-51 „Aufgaben und Organisation der Ortsämter“; Jahresbericht 2004 „Wohngeldbearbeitung in der Bezirksverwaltung“, Tz. 172.

Finanzbehörde / Bezirksämter

Aufgaben und Organisation der Ortsämter

Für die Ortsämter werden bisher keine Daten zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenwahrnehmung erhoben.

Die erhebliche Bandbreite der Kosten für die Wahrnehmung derselben Aufgaben in den 15 Ortsämtern deutet auf unerschlossene Wirtschaftlichkeitspotenziale hin. Organisatorische Verbesserungen wie das Ausschöpfen möglicher Leitungsspannen und die Konzentration von Genehmigungsverfahren bei Bauvorhaben bieten Möglichkeiten für eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung. Weitere Einsparpotenziale auf Ortsamtsebene könnte ein Benchmarking aufzeigen.

41. Die Bezirksämter nehmen eine Reihe von Aufgaben durch 15 Ortsämter¹ wahr. Für ihre Kerngebiete erledigen die Bezirksämter die im Übrigen den Ortsämtern übertragenen Aufgaben selbst. Die Ortsämter verfügen zusammen über rd. 1.000 Stellen.

Datengrundlage

42. Mangels entsprechender Datenerhebungen besteht in der Bezirksverwaltung weit überwiegend keine Kenntnis über den Umfang der von den Ortsämtern bzw. von den Bezirksämtern für die Kerngebiete erbrachten Leistungen und die damit jeweils verbundenen Kosten. Deshalb ist es der Verwaltung derzeit nicht möglich, aufgabenbezogene Kostenvergleiche unter den Ortsämtern oder mit den Kerngebieten als Ausgangspunkt für Wirtschaftlichkeitsvergleiche anzustellen. Selbst die Kosten der Ortsämter insgesamt konnte die Bezirksverwaltung dem Rechnungshof nicht angeben. Nach pauschalierten Berechnungen des Rechnungshofs wendet die Stadt allein für die von jedem der Ortsämter wahrzunehmenden Aufgaben² insgesamt jährlich rd. 56 Mio. Euro Sach- und Personalmittel³ auf.

Keine Transparenz über Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung

Verlässliche Daten als Grundlage für Steuerungsentscheidungen erforderlich

Schon angesichts dieser Größenordnung ist die Erhebung verlässlicher Daten als Grundlage für eine verursachungsgerechte Kos-

¹ Einschließlich der drei Ortsdienststellen von zwei Ortsämtern.

² Aufgaben der Verwaltungs-, Einwohner- und Bauprüfabteilung (ohne Tiefbau) sowie der Grundsicherungs- und Sozialabteilung.

³ Ohne Fachaufgaben wie z.B. Sozialleistungen.

tenzuordnung und die Ermittlung des Umfangs der erbrachten Leistung erforderlich, um nach § 7 Abs. 1 LHO gebotene Aussagen über die Wirtschaftlichkeit und – daraus abgeleitet – Steuerungsentscheidungen treffen zu können.

43. Der Rechnungshof hat die für die Bezirksverwaltung zuständige Finanzbehörde aufgefordert, über die Leistungen der Ortsämter und die der Bezirksämter für die Kerngebiete sowie die damit verbundenen Kosten ergebnisorientiert in geeigneter Form Transparenz herzustellen.

Wirtschaftlichkeit

44. Nach der – derzeit nur pauschal möglichen – Kostenbetrachtung lagen die Kosten für Aufgaben, die in allen Ortsämtern wahrgenommen werden (ohne die Kosten der Grundsicherungs- und Sozialabteilungen⁴) mit insgesamt über 25 Mio. Euro im Jahr 2003 zwischen 0,8 und 2,7 Mio. Euro je Ortsamt bzw. 18 bis 88 Euro je Einwohner. In den kleinen Ortsämtern sind die Kosten mit 70 bis 88 Euro pro Einwohner signifikant höher als in den mittleren und großen mit 18 bis 33 Euro pro Einwohner:

Kleine Ortsämter pro Einwohner bis zu vier Mal teurer als größere

	Kleine Ortsämter 12 000 bis 14 000 Einwohner	Mittlere Ortsämter 37 000 bis 92 000 Einwohner	Große Ortsämter 106 000 bis 112 000 Einwohner
Anzahl der Ortsämter	2	10	3
Stellen*	12 bis 19	18 bis 30	41 bis 44
Kosten* in Mio. Euro	0,8 bis 1,2	1,25 bis 1,9	2,4 bis 2,7
Kosten je Ein- wohner in Euro	70 bis 88	18 bis 33	22 bis 24

Abbildung 1 (* Kosten und Stellen für Aufgaben, die in allen Ortsämtern wahrgenommen werden ohne Grundsicherungs- und Sozialabteilungen)

Die durchschnittlichen Kosten je Einwohner betragen 25 Euro. Acht Ortsämter (die drei großen und fünf der insgesamt zehn mittleren Ortsämter) bleiben z.T. deutlich unter diesem Wert; die weiteren fünf mittleren Ortsämter überschreiten ihn in etwa dem Ausmaß, in dem ihn die anderen unterschreiten; die beiden kleinen Ortsämter liegen bei rd. dem Dreifachen des Mittelwerts (vgl. Abbildung 2).

⁴ Diese Kosten bleiben hier unberücksichtigt, um Auswirkungen der unterschiedlichen sozialen Verhältnisse der Ortsamtsbereiche auf die Zahlen auszublenden.

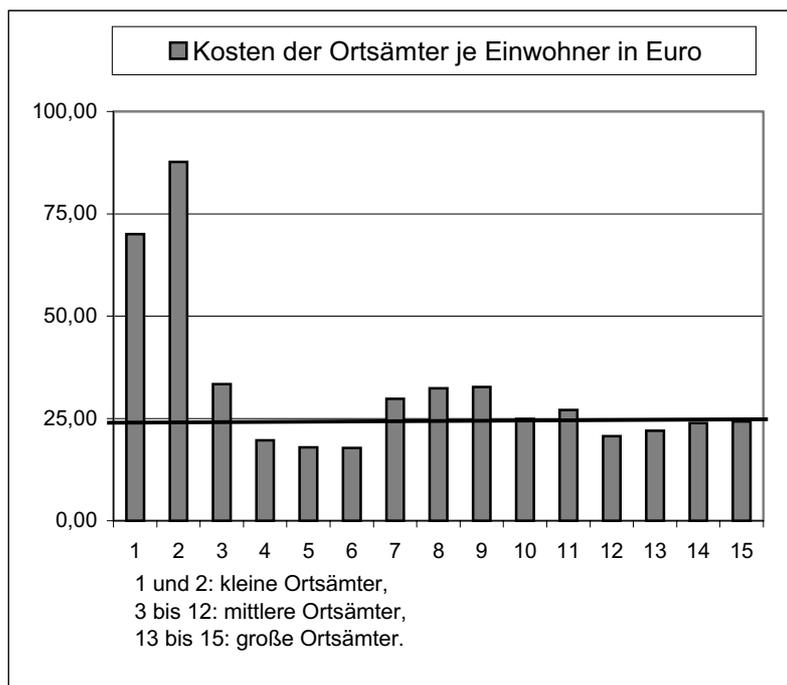


Abbildung 2

45. *Ortsamtsgröße
nicht alleinige
Erklärung für Kos-
tenunterschiede*

Die Gegenüberstellung der Kosten kleiner, mittlerer und großer Ortsämter verdeutlicht, dass idealtypisch erhebliche Einsparmöglichkeiten erzielt werden könnten, wenn die am günstigsten Ortsamt orientierte Aufgabenwahrnehmung für alle Ortsämter handlungsleitend wäre. Allein die Größenunterschiede vermögen die erheblichen Kostendifferenzen – auch innerhalb einer Größenklasse von Ortsämtern – allerdings nicht zu erklären. Die weiteren Einflussfaktoren auf die Kosten, die unterschiedlichen Anforderungen aufgrund der strukturellen Gegebenheiten der Ortsamtsbereiche und die möglicherweise unterschiedliche Qualität der Aufgabenwahrnehmung bedürfen einer vergleichenden und vertiefenden Analyse durch die Verwaltung. Im Einzelfall kann diese Untersuchung auch dazu führen, dass auf den ersten Blick günstige Kosten je Einwohner weitere Wirtschaftlichkeitsverbesserungen nicht ausschließen.

46. *Benchmarking auf
Ortsamtsebene
noch ungenutzt*

Benchmarking als geeignetes Instrumentarium zum kontinuierlichen Vergleich der Wahrnehmung gleicher Aufgaben durch verschiedene Verwaltungseinheiten und damit als Grundlage für Verbesserungen in qualitativer und kostenmäßiger Hinsicht beschränkt sich in der Bezirksverwaltung derzeit auf Vergleiche unter den Bezirksämtern selbst; wegen der unzureichenden Datenlage (vgl. Tz. 42) können sie für die Ortsamts- und Kerngebietsebene bisher nicht durchgeführt werden.

47. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass zur Gestaltung künftiger Organisationsstrukturen neben der Berücksichtigung der Kosten der Ortsämter die Einbeziehung weiterer Beurteilungskriterien wie Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur, Wegstrecken und Verkehrsverbindungen und Entwicklungspotenziale erforderlich ist, denn die Kennzahl „Kosten je Einwohner“ vermag nach ihrer inhaltlichen Definition die unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen der Ortsamtsgebiete nicht abzubilden.

Die bei Berücksichtigung solcher Kriterien entstehenden höheren Kosten sind aber nur dann als wirtschaftlich anzusehen, wenn der höhere Aufwand in Anbetracht der verfolgten Ziele notwendig ist.

Die Kennzahl „Kosten je Einwohner“ stellt bei allen Einschränkungen, denen eine pauschale Kostenberechnung unterliegt, mangels detaillierterer Daten der Verwaltung jedenfalls derzeit die einzige und für eine überschlägige Betrachtung geeignete Größe dar, um die Kosten der Ortsämter einstweilen und in einem ersten Zugriff einem – von der Verwaltung zu vertiefenden – Vergleich unterziehen zu können.

48. Der Rechnungshof hat die Bezirksverwaltung aufgefordert, alle Möglichkeiten zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit zu nutzen, die sich aus einem institutionalisierten Vergleich der Ortsämter untereinander ableiten lassen. Insbesondere hat er empfohlen,
- kleine Ortsämter mit dem Ziel der Realisierung vorhandener Einsparpotenziale auf den Prüfstand zu stellen und
 - angesichts der erheblichen Kostenspanne auch bei den mittleren und großen Ortsämtern einen detaillierten Vergleich über Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung anzustellen und die Erkenntnisse daraus umzusetzen.

Diese schon jetzt gegebenen Erkenntnismöglichkeiten machen die Erhebung weiterer Daten über die Leistungen der Bezirksverwaltung – auch auf Ortsamtsebene – und die damit verbundenen Kosten nicht entbehrlich (vgl. Tz. 43).⁵ Auf das dafür vorzugswürdige Instrument einer Kosten- und Leistungsrechnung hat der Rechnungshof die Verwaltung hingewiesen.

Kosten- und Leistungsrechnung als vorzugswürdiges Instrument

Weitere Feststellungen

49. Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass
- kleine Dienststellen in den Ortsämtern häufiger organisatorische Schwierigkeiten haben, ihren Dienstbetrieb aufrechtzuerhalten,⁶
 - bei der derzeitigen Organisation die – auch von der Verwaltung für realistisch erachteten – Leitungsspannen⁷ nicht ausgeschöpft werden und damit ein Einsparpotenzial ungenutzt bleibt, dem erst recht im Rahmen einer Neuorganisation erhebliches Gewicht zukommt,⁸
 - in den Ortsämtern Verfahrensverzögerungen und Mehrarbeit entstehen, wenn sich die Verwaltung wegen der Behandlung in

⁵ Vgl. auch Bürgerschaftsdrucksache 16/4730 vom 05.09.2000.

⁶ So führten organisatorische Gründe zu einer einwöchigen Schließung eines Ausländerabschnitts (2003) und einer zweiwöchigen Schließung einer Wohngeld-dienststelle (2002).

⁷ Die Leitungsspanne gibt an, wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dem nächsthöheren Vorgesetzten unterstellt sind.

⁸ So sind in den Bauabteilungen Leitungsspannen von 1:1, 1:2 und 1:3 derzeit keine Seltenheit.

verschiedenen bezirkspolitischen Gremien mehrfach mit demselben Vorgang befassen muss,⁹

- auch durch die fehlende Konzentrationswirkung¹⁰ von Baugenehmigungen eine Mehrfachbefassung der Verwaltung zu vermeidbarem Aufwand führt,¹¹
- mangels vorgegebener Standards Ausschussangelegenheiten von der Verwaltung mit stark unterschiedlichem Aufwand bearbeitet werden,¹²
- die aus EPOS¹³ generierten Verwaltungsgliederungspläne der Bezirksämter die tatsächliche Verwendung der Stellen in den Ortsämtern nicht in der gebotenen Aktualität abbilden,
- den derzeitigen Aufgaben- und Organisationsstrukturen angepasste Stellenbeschreibungen insbesondere für die Ortsamts- und Verwaltungsleitungen fehlen und Stellenbewertungen z.T. nicht plausibel sind.

50. Aus den festgestellten Defiziten hat der Rechnungshof Handlungsbedarfe zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bezirklicher Aufgabenwahrnehmung abgeleitet, die unabhängig von der beabsichtigten umfassenden Neustrukturierung der Bezirksverwaltung¹⁴ bestehen:

- Für kleinere Dienststellen in Ortsämtern sollte deren Konzentration auf Bezirksebene geprüft werden.¹⁵
- Die Obergrenzen der jeweils möglichen Leitungsspannen sollten – soweit dies fachlich vertretbar ist – ausgeschöpft werden.
- Die im Bereich der Bauprüfangelegenheiten durch Rechtsänderung, Organisation und veränderte Aufgabenwahrnehmung gegebenen Konzentrationsmöglichkeiten sollten untersucht und genutzt werden.
- Für die Bearbeitung von Ausschussangelegenheiten sollte ein am Notwendigen ausgerichteter einheitlicher Standard festgelegt werden.
- Die Verwaltungsgliederungspläne müssen auf den neuesten Stand gebracht und aktuell gehalten werden, damit sie als Organisationsinstrument und Entscheidungshilfe bei personal- und finanzwirtschaftlichen Maßnahmen dienen können.

⁹ Das ist insbesondere bei Bauprüfangelegenheiten der Fall.

¹⁰ Konzentrationswirkung bedeutet, dass eine Genehmigung zugleich andere in diesem Zusammenhang erforderliche Entscheidungen beinhaltet.

¹¹ Eine Baugenehmigung umfasst derzeit nicht eine für das Bauvorhaben z.B. auch erforderliche Abbruchgenehmigung, Baumfällgenehmigung und Überfahrtgenehmigung.

¹² So gibt es Fälle, in denen von zehnminütigen Ausschusssitzungen zwölfseitige Niederschriften erstellt wurden, teilweise werden zusätzlich zu den Ergebnisprotokollen vorab Kurzprotokolle erstellt, die nach Umfang und Inhalt den Ergebnisprotokollen gleichkommen.

¹³ EPOS (Elektronisches Personal-, Organisations- und Stellenverwaltungssystem der Freien und Hansestadt Hamburg) ist ein IuK-basiertes System zur Stellenplanung und -bewirtschaftung.

¹⁴ Vgl. „Organisation und Aufgabenwahrnehmung in der Bezirksverwaltung“, Tzn. 32-40.

¹⁵ So auf Empfehlung des Rechnungshofs in der Vergangenheit bereits geschehen oder in Umsetzung begriffen bei den Wirtschafts- und Ordnungsdienststellen und den Wohngelddienststellen (vgl. Jahresberichte 1998, Tzn. 384 - 399, und 2004, Tzn. 160 - 177).

- Stellenbeschreibungen und -bewertungen bedürfen der Aktualisierung.

Stellungnahme der Verwaltung

51. Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass

- sie mit den Ausführungen des Rechnungshofs grundsätzlich übereinstimmt,
- auch sie die Organisationsstrukturen der Bezirksverwaltung einschließlich der Ortsämter für überprüfungsbedürftig hält und
- die Anregungen und Hinweise des Rechnungshofs im Rahmen der Reformüberlegungen Berücksichtigung finden werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Zuschüsse an Fraktionen der Bezirksversammlungen

In zwei vom Rechnungshof geprüften Bezirksversammlungen sind Fraktionszuschüsse teilweise zweckwidrig verwendet worden. Eine Kontrolle der Mittelverwendung findet seit Jahren nicht statt. Der Rechnungshof hat eine Konkretisierung der Entschädigungsregelung gefordert.

Grundsätze und Maßstäbe

52. Der Rechnungshof hat bei sechs Fraktionen in zwei Bezirksversammlungen die Verwendung ihrer Fraktionszuschüsse geprüft. Die Fraktionen erhielten im Jahr 2003 nach dem Gesetz über Entschädigungsleistungen anlässlich ehrenamtlicher Tätigkeit in der Verwaltung (EntschG) insgesamt 414.312 Euro Zuschüsse „zur Durchführung ihrer parlamentarischen Aufgaben und zur Unterhaltung der Fraktionsbüros“ (§ 5 EntschG).

Die Fraktionen der Bezirksversammlungen sind, unbeschadet ihres eigenen parlamentarischen Verständnisses, im verfassungsrechtlichen Sinne Teile von Verwaltungsausschüssen und gehören damit zur Exekutive. Für die Verwendung der Fraktionsmittel gibt es über die generelle Zweckbindung des § 5 EntschG hinaus keine Regelung – anders als für die Leistungen an die Fraktionen der Bürgerschaft. Es ist sachlich jedenfalls nicht gerechtfertigt, die Bezirksfraktionen besser zu stellen als die Bürgerschaftsfraktionen, nur weil die erforderliche konkretisierende Regelung bisher fehlt. Deshalb hat der Rechnungshof zur Beurteilung der Mittelverwendung die – für die Bezirksfraktionen eher zu weiten – Maßstäbe des für die Bürgerschaftsfraktionen geltenden Fraktionsgesetzes (FraktG) ergänzend herangezogen.¹ Er hat bei der Bewertung der geprüften Sachverhalte der Tatsache Rechnung getragen, dass konkretisierende Maßstäbe zur Ausführung des Entschädigungsgesetzes auch aus Sicht der Fraktionen nicht zur Verfügung standen.

¹ Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf die grundsätzlichen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 13.06.1989 (BVerfGE 80, S. 214) hin, das sich u.a. mit der Finanzierung der Fraktionen des Deutschen Bundestages befasst hat: „Der Bundesrechnungshof ist ... verpflichtet, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne ausschließlichen Einsatzes für die Arbeit der Fraktionen regelmäßig nachzuprüfen, Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufzudecken und zu beanstanden, gegebenenfalls Abhilfeschläge zu unterbreiten und Beanstandungen in den jährlichen Prüfbericht aufzunehmen.“

Verwendung der Fraktionszuschüsse

Personalausgaben

53. Alle Fraktionen beschäftigten hauptberufliches, einige auch freiberufliches Personal. Dafür gaben die Fraktionen knapp 60 % ihrer Zuschüsse aus. Mangels verfügbarer Stellen- oder Aufgabenbeschreibungen ließ sich nicht beurteilen, ob die Vergütungen an den für den öffentlichen Dienst geltenden Regelungen orientiert waren und damit dem Maßstab genügten, den auch die Bürgerschaftsfraktionen für ihre Personalausgaben zu beachten haben.
- Orientierung am öffentlichen Dienst nicht erkennbar*

Interne Bewirtung

54. Vier Fraktionen haben Zuschüsse für Gaststätten- und Restaurantbesuche ihrer Mitglieder und für interne Fraktionsfeiern eingesetzt. Vier Fraktionen finanzierten außerdem Feiern von Ortsausschussfraktionen. Interne Bewirtungen dürfen aus Fraktionsmitteln nicht finanziert werden. Da diese Anlässe nicht im Zusammenhang mit den parlamentarischen Aufgaben der Fraktionen standen, stand der Mitteleinsatz (rd. 11.100 Euro, davon in einem Fall allein 220 Euro Trinkgeld) mit dem Zuschusszweck des Entschädigungsgesetzes nicht im Einklang.
- Nicht bestimmungsgemäße Mittelverwendung für interne Feiern*

Empfänge mit Öffentlichkeitsbezug

55. Vier Fraktionen luden Gäste zu Empfängen ein (Ausgaben rd. 11.300 Euro). Nach den von ihnen vorgelegten Unterlagen stand die Öffentlichkeitsarbeit im Sinne einer Vermittlung von Informationen über die Fraktionsarbeit bei diesen Veranstaltungen nicht im Vordergrund. Nur bei einem der vier Empfänge war die Öffentlichkeit nachweisbar einbezogen.
56. Die Fraktionen der beiden Bezirksversammlungen finanzierten außerdem gemeinschaftlich eine öffentliche Veranstaltung und einen internen Empfang, zu denen der jeweilige Vorsitzende der Bezirksversammlung eingeladen hatte (zusammen rd. 2.200 Euro). Der Mitteleinsatz war zweckwidrig, da die Fraktionen nicht Veranstalter waren und die Veranstaltungen keinen Bezug zu den parlamentarischen Aufgaben der einzelnen Fraktionen hatten.

Reisen

57. Zwei Fraktionen haben Reisen aus Fraktionsmitteln finanziert, u.a. eine viertägige Fahrt nach München (rd. 7.000 Euro). Zweck und Anlass der Reisen waren nicht oder nur zu einem Teil aus den Ausgaben der Fraktionen abzuleiten. Die Übernahme von Reisekosten für Personen, die weder der Fraktion noch Ausschüssen der Bezirksversammlung angehörten, war unzulässig.
- Ausgaben für Reisen mit wenig Bezug zur Fraktionsarbeit*

Geschenke und Spenden

58. Die Fraktionen haben aus Fraktionsmitteln Geschenke für Fraktionsmitglieder, Beschäftigte der Fraktionen, Parteimitglieder und Bedienstete der Hamburger Verwaltung bezahlt (insgesamt rd. 1.300 Euro). Mehrere Fraktionen leisteten außerdem Spenden (zusammen rd. 1.000 Euro). Da die parlamentarischen Aufgaben die Finanzierung von Geschenken und Spenden aus Fraktionsmitteln nicht rechtfertigen (vgl. § 5 FraktG: Verbot von Spenden), waren diese Ausgaben zweckwidrig.
- Unzulässige Ausgaben für Geschenke und Spenden*

Rücklagen/Rückstellungen

59. Mehrere Fraktionen verfügten am Ende des Jahres über Guthaben aus nicht verwendeten Zuschüssen früherer Jahre (in einem Fall rd. 80.000 Euro, in einem anderen rd. 59.000 Euro). Eine entsprechende Regelung sieht das Entschädigungsgesetz für die Bezirksfraktionen – anders als § 2 Abs. 6 FraktG für die Bürgerschaftsfraktionen – nicht vor.
- Hohe Guthaben ohne gesetzliche Regelung*

Aufsicht über die Verwendung der Zuschüsse

60. Die geprüften Bezirksämter haben über Jahre Zuschüsse an die Fraktionen geleistet. Sie haben aber von der Vorlage der Rechnungslegung und deren Kontrolle abgesehen, weil eine ausdrückliche Regelung für eine Kontrolle nicht vorlag. Das frühere Senatsamt für Bezirksangelegenheiten hat zwar zu Recht die Verpflichtung der Fraktionen zur Rechnungslegung ausdrücklich bejaht, sich jedoch nicht weiter um ihre Realisierung in der Praxis bemüht, insbesondere nicht die Rechnungslegung und Kontrolle der Zuschussverwendung konkretisierend geregelt. Infolge dieser Untätigkeit sowohl der Bezirksämter als auch der Bezirksaufsicht ist bisher die Verwendung der Zuschüsse durch die Fraktionen der Bezirksversammlungen unkontrolliert geblieben. Der Rechnungshof hat das Kontrolldefizit bei der Verwendung öffentlicher Mittel bemängelt.

Die Fraktionen der Bürgerschaft müssen gemäß § 3 FraktG über die Verwendung ihrer Mittel Rechnung legen und diese, nach Prüfung und Testat durch einen Wirtschaftsprüfer, dem Präsidenten der Bürgerschaft zuleiten. Nicht dem Zweck der Fraktion entsprechende Ausgaben sind zurückzuzahlen.

Forderungen und Empfehlungen

61. Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund die Verwaltung aufgefordert, die Verwendung der Fraktionszuschüsse auch bei den übrigen Bezirksversammlungen zu prüfen. Für zweckwidrig verwendete Fraktionszuschüsse ist sowohl bei den bereits vom Rechnungshof geprüften als auch bei den übrigen Fraktionen ein angemessener Ausgleich anzustreben.
- Prüfungen in allen Bezirksämtern veranlassen*

Der Hinweis der Fraktionen, sie hätten mangels konkreter Regelungen die Zuschüsse nach bestem Wissen und Gewissen verwendet, kann zwar nicht einzelne und eindeutige Verstöße gegen die Zweckbindung des § 5 EntschG rechtfertigen; insoweit sollte aber zumindest ein pauschalierender Ausgleich herbeigeführt werden.

62. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die für die Aufsicht über die Bezirksverwaltung jetzt zuständige Finanzbehörde aufgefordert, möglichst bald für eine Konkretisierung des § 5 EntschG Sorge zu tragen. Die Ausführungsregelung sollte entsprechend der verfassungsrechtlichen Zuordnung von den für die Exekutive geltenden Maßstäben ausgehen, dabei aber dem gesetzlichen Auftrag der Bezirksversammlungen, an den Aufgaben und Angelegenheiten des Bezirks mitzuwirken, Rechnung tragen. Sie sollte mindestens folgende Punkte berücksichtigen:

- Konkretisierung der Maßstäbe für die Verwendung der Zuschüsse, insbesondere Verbot der Verwendung für Zwecke der Parteien sowie Verbot von Geschenken und Spenden,
- Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung,
- Zulässigkeit von Rücklagen und Rückstellungen,
- Buchführung und Rechnungslegung (insbesondere Gliederung und Fristen) durch die Fraktionen,
- regelmäßige Prüfung der Buchführung und Rechnungslegung der Fraktionen durch die Verwaltung,
- Rückzahlungsverpflichtung der Fraktionen anlässlich bei Prüfungen festgestellter zweckwidriger Mittelverwendung,
- Rückführung von Zuschüssen nach Verlust des Fraktionsstatus.

Regeln zur Verwendung und Rechnungslegung der Fraktionszuschüsse schaffen

Stellungnahme der Verwaltung

63. Die Finanzbehörde stimmt den Prüfungsergebnissen zu.

Sie will vorbehaltlich entsprechender Entscheidungen von Senat und Bürgerschaft für eine baldige Konkretisierung der Regelungen über die Finanzierung der Arbeit der Fraktionen in den Bezirksversammlungen unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs und unter Beachtung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts² Sorge tragen.

Sie will darauf hinwirken, dass die geprüften Bezirksamter sich mit den Bezirksfraktionen über einen angemessenen, gegebenenfalls pauschalen Ausgleich für die nach den Feststellungen des Rechnungshofs zweckwidrig verwendeten Fraktionszuschüsse verständigen.

² Vgl. Fn. 1.

Bei den übrigen Bezirksämtern will die Finanzbehörde eine stichprobenartige Prüfung der Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen der dortigen Bezirksversammlungen veranlassen. Sollten dabei vergleichbare Fälle unzulässiger Mittelverwendung festgestellt werden, soll auch dort ein angemessener, gegebenenfalls pauschaler Ausgleich herbeigeführt werden.

Behörde für Soziales und Familie / Finanzbehörde / Bezirksämter

Bestattungsausgaben

Als Sozialhilfeträger und Ordnungsbehörde nach dem Bestattungsgesetz bezahlt Hamburg jährlich über 3 Mio. Euro für rd. 2.000 Bestattungen. Die dabei vom Rechnungshof festgestellten Bearbeitungsmängel und Einnahmedefizite können durch eine Zentralisierung bei einem Bezirksamt vermieden werden. Ausgaben von jährlich rd. 27.000 Euro für Friedhofsgebühren sind überhöht und erfordern eine Änderung der Friedhofsgebührenordnung.

Ausgaben und Grundlagen

64. Hamburg bezahlt im Ergebnis jährlich über 3 Mio. Euro für rd. 2.000 Bestattungen von verstorbenen Sozialhilfeempfängern und von Personen, die unbekannt verstorben sind oder von Angehörigen nicht bestattet werden. Dabei übernimmt die Stadt die Kosten nach sozialhilferechtlichen Grundsätzen¹ oder als Ordnungsbehörde, soweit von den Verpflichteten keine Erstattung erlangt werden kann.² Die Kosten für eine Bestattung in den geprüften Fällen betragen – vor etwaiger Erstattung usw. – im Durchschnitt rd. 2.000 Euro.³

Bearbeitungsmängel

65. Im Wesentlichen sind die Bezirksämter für die Fallbearbeitung zuständig. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter können hierzu auf einen umfangreichen Leitfaden über Bestattungen aus dem Jahr 2000 zurückgreifen. Obwohl mit diesem Leitfaden eine umfassende und wichtige Grundlage für eine einheitliche Aufgabenerledigung geschaffen worden ist, hat der Rechnungshof im Rahmen einer Stichprobe erhebliche Bearbeitungsdefizite festgestellt. Bei der Übernahme von Bestattungskosten nach § 15 BSHG
- waren in rd. 40 % der Fälle Ermittlungen von vorrangigen Ansprüchen (vor allem aus Sterbegeldversicherungen) und von Nachlassvermögen unterlassen worden; in der Hälfte dieser

Unzureichende Ermittlung von vorrangigen Ansprüchen und von Nachlassvermögen

¹ § 15 Bundessozialhilfegesetz (BSHG), ab 01.01.2005 § 74 SGB XII (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe).

² § 10 in Verbindung mit § 22 Bestattungsgesetz; verpflichtet sind in der Regel die Angehörigen.

³ Die Bestattungen, für die nach § 15 BSHG die erforderlichen Kosten zu übernehmen sind, sollen einfach, aber würdig sein (vgl. Lehr- und Praxiskommentar BSHG/Birk, § 15, Randnummer 6).

- Fälle wurden erst während der Prüfung nachträglich vorrangige Ansprüche erfolgreich geltend gemacht,
- Zumutbarkeit eigener Kostentragung nicht ausreichend geprüft*
- war in rd. 33 % der Fälle aus den Akten nicht zu erkennen, ob zum Zeitpunkt der Bewilligung ausreichend geprüft war, inwieweit den Antragstellern⁴ nicht doch die Bezahlung der Bestattungskosten teilweise oder ganz nach ihren Vermögensverhältnissen zugemutet werden konnte; damit blieb in einem Drittel der Stichprobenfälle unklar, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Leistung erfüllt waren.
66. Der Rechnungshof hat gefordert, über die formularmäßige Erklärung der Antragsteller nach § 15 BSHG hinaus vorrangige Ansprüche und das Vorhandensein von Nachlassvermögen durch ausdrückliche Nachfragen (z.B. hinsichtlich Giro- und Sparkonten) sorgfältiger zu ermitteln und die Ergebnisse zu dokumentieren. Das Formular für die Erklärung sollte sich deutlicher als bisher auf eigenes Vermögen der Antragsteller erstrecken.
- Aktive Nachfragen notwendig*
67. In den Stichproben zur Ermittlung kostenpflichtiger Angehöriger nach § 10 Bestattungsgesetz
- Angehörige und Nachlässe ermitteln*
- ist in rd. 75 % der Fälle nicht ausreichend ermittelt worden, ob erstattungspflichtige Angehörige vorhanden waren,
 - sind in rd. 66 % der Fälle keine Anzeigen⁵ an das Nachlassgericht geschickt worden, um einen Hinweis auf unbekanntes Nachlassvermögen zu erhalten.
68. Soweit die Bezirksämter als Ordnungsbehörde tätig werden, fordert der Leitfaden über Bestattungen Nachforschungen zu bestattungspflichtigen Angehörigen nur, wenn sie der Dienststelle bekannt sind. Aufwändige Ermittlungen werden ausdrücklich nicht verlangt. Grundsätzlich sind Nachforschungen insbesondere mit Hilfe des Amtes für zentrale Meldeangelegenheiten im Bezirksamt Harburg jedoch angemessen und möglich.
- Intensivere Nachforschung erforderlich*
- Dem Ziel des Bestattungsgesetzes, die Bestattungsausgaben durch die Angehörigen tragen zu lassen, wird nur genügt, wenn die Dienststellen⁶ aktiv ermitteln, ob erstattungspflichtige Angehörige vorhanden sind.
- Auskunftsmöglichkeiten bei Meldeämtern nicht genutzt*
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Nachforschungsmöglichkeiten bei den Meldeämtern nicht regelmäßig genutzt worden sind und im Leitfaden über Bestattungen auf sie auch nicht hingewiesen wird. Er hält eine entsprechende Ergänzung des Leitfadens für erforderlich.

⁴ Regelmäßig Angehörige der verstorbenen Sozialhilfeempfänger.

⁵ Mit der so genannten Wahrungsanzeige wird vorsorglich ein Erstattungsanspruch nach § 90 BSHG (ab 01.01.2005: § 93 SGB XII) in Höhe der Bestattungsausgaben erhoben und um Nachricht gebeten, ob ein Nachlassvorgang vorliegt oder nicht.

⁶ Soweit nicht die Hamburger Friedhöfe, Anstalt öffentlichen Rechts, dies aufgrund einer Vereinbarung mit der damaligen Umweltbehörde und Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales schon erledigt hat.

Zentralisierung der Aufgaben

69. Die nicht immer ausreichende Qualität der Sachbearbeitung – vor allem bei Wahrung des Nachranges nach § 15 BSHG – ist im Wesentlichen auf die mangelnde Vertrautheit mit den Vorschriften und Vereinbarungen auf diesem Spezialgebiet zurückzuführen. Jeder Sachbearbeiter hat im Durchschnitt jährlich nur zwei Bestattungsfälle zu bearbeiten. In einigen Fällen wurde auch eine starke Arbeitsbelastung angeführt. *Keine sichere Arbeitsroutine*
70. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, künftig die Fallbearbeitung bei einem Bezirksamt zu zentralisieren, um durch konzentrierten Sachverstand an einer Stelle eine intensivere und sorgfältigere Sachbearbeitung zu gewährleisten. *Konzentrierter Sachverstand an einer Stelle*

Eine zentrale Lösung liegt auch deshalb nahe, weil die Behörde für Soziales und Familie (BSF) ohnehin beabsichtigt, die bei ihr noch zentral angebundene Bearbeitung und Anweisung der Rechnungen des Bestattungsgewerbes auf die Bezirksverwaltung zu verlagern.

Friedhofsgebühren

71. Die Hamburger Friedhöfe, Anstalt öffentlichen Rechts, berechnet⁷ für die Aufbewahrung Verstorbener bis zu ihrer Bestattung eine Pauschalgebühr von 97 Euro während der ersten vier Wochen, danach aber für jeden weiteren Tag 15 Euro. Bei unbekanntem Verstorbenen verzögert sich die Bestattung nach § 10 Bestattungsgesetz, bis die Identität der Verstorbenen von einem Standesamt beurkundet ist. Im Durchschnitt der Stichprobenfälle vergingen bis zur Bestattung sieben Wochen; in zwei Fällen davon waren es über elf Wochen. Entsprechend verlängert sich die Aufbewahrung der Verstorbenen und wird Hamburg mit der hohen Tagesgebühr ab der fünften Woche belastet.
72. Insgesamt sind in den Stichprobenfällen über die Pauschalgebühr hinaus rd. 3.100 Euro von Hamburg bezahlt worden. Bezogen auf alle Bestattungsfälle nach § 10 Bestattungsgesetz ergeben sich für Hamburg geschätzt zusätzliche Ausgaben von rd. 27.000 Euro jährlich. *Rd. 27.000 Euro zusätzliche Ausgaben Hamburgs*

Die Tagesgebühr ab der fünften Woche ist in diesen Fällen mangels besonders hoher Aufwendungen der Friedhofsanstalt unverhältnismäßig. Der Rechnungshof hat deshalb eine Änderung der Bestattungsgebührenordnung vorgeschlagen.⁸

⁷ Bestattungsgebührenordnung, HmbGVBl. 1996, S. 285; Tarifnummern 111 und 114.

⁸ Sie wird spätestens im Rahmen der Neukalkulation der Bestattungsgebühren vorzunehmen sein (vgl. Tzn. 263 - 288).

Stellungnahme der Verwaltung

73. Die BSF und die Finanzbehörde haben den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Sie wollen – zusammen mit der Bezirksverwaltung – darauf hinwirken, dass
- durch aktives Nachfragen anrechenbare Einkommen, Vermögen und Nachlässe sorgfältiger als bisher ermittelt werden,
 - die Sachbearbeitung möglichst an einer Stelle in der Bezirksverwaltung zentralisiert wird.

Die Finanzbehörde will dafür sorgen, dass künftig bestattungsverpflichtete Angehörige intensiver über die Meldebehörden ermittelt und zur Kostenerstattung herangezogen werden.

Behörde für Soziales und Familie / Finanzbehörde / Bezirksämter

Jugendhilfeplanung

Die Stabsstelle für eine eigenständige Jugendhilfeplanung in den bezirklichen Jugendämtern ist in Frage zu stellen, da die Planungsaufgaben zu wesentlichen Teilen von den fachlich zuständigen Stellen mit wahrgenommen werden.

74. Nach § 80 SGB VIII¹ sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Jugendhilfeplanung verpflichtet. Danach haben sie u. a. den Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen, den Bedarf an Jugendhilfeleistungen für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen (Planungszyklus). Zuständig für die Umsetzung der Fachplanungen des Senats sind auf der ministeriellen Ebene die Behörde für Soziales und Familie (BSF) und auf der Durchführungsebene die bezirklichen Jugendämter. Die BSF steuert die Durchführungsebene mit Hilfe von Globalrichtlinien gemäß § 6 Bezirksverwaltungsgesetz. Der Rechnungshof hat die Aufgabenwahrnehmung auf der Durchführungsebene geprüft.

Eigenständige Jugendhilfeplanung

75. Im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der bezirklichen Jugendämter im Jahr 1998 hat die Bezirksverwaltung die Jugendhilfeplanung als eigenständige Aufgabe in allen Jugendämtern organisiert. Die dafür eingesetzten Jugendhilfeplaner² wurden als Stabsstelle jeweils der Jugendamtsleitung unterstellt und mit der Aufgabe einer umfassenden Jugendhilfeplanung betraut.
76. Die Aufgaben dieser Stabsstellen sind nicht verbindlich festgelegt. Eine Muster-Stellenbeschreibung ist im Stadium des Entwurfs verblieben. Das reale Tätigkeitsfeld der Jugendhilfeplaner entspricht ihr weitgehend nicht.

Jugendhilfeplaner erledigen teilweise andere Aufgaben

Eine Selbsteinschätzung von Jugendhilfeplanern in drei bezirklichen Jugendämtern³ hat gezeigt, dass diese nur im Umfang von 36 bis 80 % ihrer Arbeitszeit für die Jugendhilfeplanung tätig sind, wovon

¹ Sozialgesetzbuch Achte Buch – Kinder- und Jugendhilfe.

² Für diese Aufgabe sind insgesamt 6 ¼ Stellen der Besoldungsgruppe A 13 Bundesbesoldungsgesetz bzw. Vergütungsgruppe IIa Bundes-Angestelltentarifvertrag ausgebracht.

³ Es handelt sich um die Bezirksämter Hamburg-Mitte, Altona und Wandsbek.

eine erhebliche Teilmenge auf Beteiligungen, Abstimmungen und Zusammenarbeit (annähernd 30 %) sowie auf „Sonstige Tätigkeiten für die Jugendhilfeplanung“ (10 bis 20 %)⁴ entfällt. Für die im engeren Sinne planerischen Tätigkeiten⁵ haben die Jugendhilfeplaner nur einen relativ geringen Zeitanteil von 6 bis 30 % angegeben. Im Übrigen hat eine Auswertung des Berichtswesens zur Globalrichtlinie „Leitlinien zur Jugendhilfeplanung“ ergeben, dass die dort aufgeführten Vorhaben in den Jahren 2002 und 2003 nur zu rd. 64 % bzw. zu rd. 60 % überhaupt die Jugendhilfeplanung betrafen.

Die Jugendhilfeplaner leisten daneben Arbeiten, die zwar auch mit der Jugendhilfe im Zusammenhang stehen, jedoch nicht der Jugendhilfeplanung zuzuordnen sind, wie beispielsweise die Entwicklung eines Fachcontrollings, das Zusammenwirken mit Trägern der Jugendhilfe, die Bearbeitung von Grundsatzfragen und die Erledigung von Aufträgen der Dezernatsleitung.

Planung durch die fachlich zuständigen Stellen

77. *Fachlich zuständige Stellen planen ebenfalls*

Die für die bezirkliche Jugendhilfe fachlich zuständigen Stellen decken im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben weitgehend die nach § 80 SGB VIII notwendigen Planungsaufgaben, insbesondere der konkreten Bedarfserhebung und der Bedarfsdeckung, mit ab. Zu ihren Aufgaben⁶ gehört z.B. die Mitwirkung an

- der Planung von Einrichtungen und Projekten der Jugendhilfe,
- der Analyse der Struktur und der Ermittlung des regionalen Bedarfs von Einrichtungen und Maßnahmen und
- dem Initiieren von geeigneten Maßnahmen.

Der Rechnungshof hält eine solche Aufgabenzuordnung für sachgerecht, weil die fachlich zuständigen Stellen in erster Linie über konkrete planungsrelevante Kenntnisse in den Regionen verfügen und die für die Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung bedeutsamen Sachverhalte daher am besten beurteilen können.

Abgrenzung von Aufgabe und Kompetenz fehlt

Die Jugendhilfeplaner wirken zwar teilweise an diesen Planungen der fachlich zuständigen Stellen mit, ihre Tätigkeit hat aber insoweit eher assistierende Funktion. Teilweise arbeiten Jugendhilfeplaner und fachlich zuständige Stellen nebeneinander. Es fehlt nicht nur die verbindliche Stellenbeschreibung (vgl. Tz. 76), sondern auch eine klare Abgrenzung der Aufgaben und der Planungskompetenzen, sodass Kompetenzkonflikte und das Risiko von Doppelarbeit nicht auszuschließen sind.

Angesichts dieser längerfristig unklaren Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen hätte es spätestens fünf Jahre nach Einrichtung der eigenständigen Jugendhilfeplanung nahegelegen, diese Maß-

⁴ Z.B. Datenbankpflege, Entwicklung von Steuerungsmodellen.

⁵ Empirische Untersuchungen und Evaluation, Bildung von Planungs- und Sozialräumen, Arbeiten im Zusammenhang mit dem Planungszyklus.

⁶ Vgl. Stellenbeschreibung für die Regionalleitungen, Bezirksamt Wandsbek / Jugendamt, Stand 1998.

nahme kritisch zu überprüfen. Eine Erfolgskontrolle haben aber weder die Bezirksämter angestellt noch ist sie von der Bezirksaufsicht veranlasst worden.

Bezirksübergreifende Aufgabenwahrnehmung

78. Unabhängig von der bezirksinternen Aufgabenverteilung hat der Rechnungshof Möglichkeiten einer effizienteren Wahrnehmung der jugendhilfeplanerischen Aufgaben, z.B. durch bezirksübergreifende Entwicklung und Fortschreibung von Modellen der Ressourcenverteilung, aufgezeigt. Zudem erleichtert das zwischenzeitlich von der BSF installierte zentrale Datenbanksystem die von den Jugendhilfeplanern bisher als aufwändig eingeschätzte Aktualisierung des erforderlichen Datenmaterials.

Neuausrichtung

79. Die Konzeption der Bezirksverwaltung von 1998, den Gesetzesauftrag des § 80 SGB VIII durch eine eigenständig organisierte Jugendhilfeplanung zu erfüllen, hat sich im Ergebnis nicht bewährt. Da Aufgaben der Jugendhilfeplanung auch von den fachlich zuständigen Stellen der bezirklichen Jugendämter abgedeckt werden, wäre es folgerichtig zu prüfen, ob die Aufgaben dort konzentriert werden können, um Effizienzsteigerungen (vgl. Tz. 78) zu nutzen.

*Neuausrichtung
erforderlich*

Der Rechnungshof hat gebeten, konzeptionelle Überlegungen zur Neuausrichtung der Jugendhilfeplanung mit dem Ziel anzustellen, die eigenständige Stabsstelle für Jugendhilfeplanung aufzugeben, ihre Aufgaben und die erforderlichen Stellenanteile auf fachlich zuständige Stellen bzw. auf die BSF zu verlagern und nicht mehr benötigte Stellenanteile zu streichen.

BSF und Finanzbehörde haben den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und zugesagt, die Aufgaben der Jugendhilfeplanung konzeptionell neu auszurichten.

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Bezirksämter

Umweltinformation und -beratung

Die Umweltberatung in den Bezirksämtern ist insbesondere wegen der geringen Zahl von Einzelberatungen um ein Vielfaches teurer als im Informationszentrum der Fachbehörde.

Eine Konzentration der hamburgischen Umweltberatung an einer Stelle würde die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung deutlich erhöhen, ohne die Bürgerfreundlichkeit einzuschränken.

80. Die Umweltberatung soll Bewusstsein für den Wert der Natur und die Bedeutung des Umweltschutzes schaffen und Erfahrungen über Verhaltensweisen vermitteln, die es dem Einzelnen ermöglichen, gesünder zu leben und Umweltschäden zu vermeiden; dies soll erreicht werden
- zum einen durch ein Informationsangebot mit von der Verwaltung gesetzten inhaltlichen Schwerpunkten,
 - zum anderen durch die Befriedigung der Informationsnachfrage der Bürgerinnen und Bürger.¹

Einrichtungen der Umweltberatung in Hamburg sind das in der Innenstadt gelegene Informationszentrum für Umwelt und Entsorgung (Informationszentrum) der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (zwei Stellen), die Beratungsstellen der Bezirksämter (6,75 Stellen) und die Verbraucherzentrale² (eine Stelle).³ Die Umweltberatung durch das Bezirksamt Hamburg-Mitte ist inzwischen zum 01.01.2004 aufgegeben worden.

Die Gesamtausgaben (Personal- und Sachausgaben) betragen 2002 für die hamburgische Umweltberatung insgesamt rd. 618.000 Euro. Auf das Informationszentrum entfielen davon rd. 121.000 Euro, auf die Bezirksämter rd. 431.000 Euro und auf die Verbraucherzentrale rd. 66.000 Euro.

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/3994 vom 19.05.1995.

² Die Verbraucherzentrale war nicht Gegenstand der Prüfung; ihre Daten (Quelle: Jahresstatistik 2002 der Verbraucherzentrale) werden nachfolgend nur zu Vergleichszwecken angeführt.

³ Die Stellenangaben beziehen sich auf das Jahr 2002. Zurzeit bindet die Umweltberatung im Informationszentrum 2,5 Stellen, in den Bezirksämtern sind es noch rd. sechs Stellen.

Wirtschaftlichkeit

81. Für die Bezirksämter fehlte es an einer nach Themenschwerpunkten differenzierten einheitlichen Statistik ihrer Beratungstätigkeit. Die verfügbaren Daten über den von den Bezirksämtern für besonders bedeutsam erachteten angebotsorientierten Bereich der Umweltinformation und -beratung waren unvollständig. Der Rechnungshof hat gefordert, die Beratungsleistungen in allen Dienststellen nach einheitlichen und thematisch differenzierten Gesichtspunkten statistisch zu erfassen. Eine solche Statistik ist für eine vergleichende Kontrolle der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung unentbehrlich.

Differenzierte Statistik notwendig

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und die Bezirksämter haben zum 01.06.2004 zwar für die Umweltberatungsstellen eine verbindliche Statistik eingeführt, sie enthält jedoch keinerlei Daten über Inhalt und Aufwand zum angebotsorientierten Bereich der Umweltinformation und -beratung.

82. Auf der Grundlage der zur Zeit der Erhebungen des Rechnungshofs zur Verfügung stehenden Daten ergibt sich folgendes Bild:

Im Jahr 2002 haben Informationszentrum und Bezirksämter insgesamt rd. 24.000 Beratungen mit Umweltbezug im Rahmen von Einzelberatungen sowie Veranstaltungen durchgeführt. Die Verwaltung hat dabei insgesamt 96 Veranstaltungen angeboten (davon zwei das Informationszentrum); dazu kommen 21 der Verbraucherzentrale.

Die Zahl der durchschnittlichen Beratungen pro Tag (ohne Veranstaltungen) differierte stark: In den bezirklichen Beratungsstellen fielen bei einer Spanne von zwei bis sechs Beratungen täglich durchschnittlich vier Umweltberatungen pro Tag an, im Informationszentrum 53 und bei der Verbraucherzentrale acht. Darüber hinaus war das Verhältnis zwischen nachfrageorientierten Einzelberatungen und angebotsorientierten Beratungen im Rahmen von Veranstaltungen und damit die Struktur der geleisteten Umweltberatung sehr unterschiedlich. So leistete das Informationszentrum rd. 0,5 % der Beratungen im Rahmen von Veranstaltungen, das Bezirksamt Harburg z. B. 22,7 %, das Bezirksamt Hamburg-Nord z. B. 73,5 % und die Verbraucherzentrale 20 %.

Mehr Beratungen im Informationszentrum als in allen Bezirken zusammen

Die Anzahl der Bürgeranfragen nimmt in Hamburg seit einigen Jahren ab.⁴

83. Aus den Gesamtausgaben und den Beratungszahlen (einschließlich der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Veranstaltungen) ergibt sich für 2002 ein Aufwand für eine Beratung beim Informationszentrum von rd. 10 Euro, bei den Bezirksämtern von rd. 46 Euro (Bandbreite: 25 bis 71 Euro) und bei der Verbraucherzentrale von rd. 31 Euro. Bei Beschränkung der Betrachtung auf Einzelberatungen steigt der

Erheblich differierender Aufwand für Beratung

⁴ Die Anzahl der vom Informationszentrum geleisteten Beratungen hat in den Jahren 2000 bis 2002 um rd. 20 % abgenommen. Aussagekräftige Zahlen über die von den bezirklichen Umweltberatungsstellen in den Jahren 2000 und 2001 geleisteten Beratungen liegen nicht vor.

mittlere Aufwand einer Beratung bei den Bezirksämtern auf 85 Euro, bei einem Bezirksamt sogar auf 102 Euro an.

84. *Aktuelle Zahlen bestätigen Erkenntnisse* Diese Sachlage hat sich auch im Jahr 2004 nicht geändert. Von Juni bis September 2004 wurden in den nach Aufgabe der Umweltberatung im Bezirksamt Hamburg-Mitte zum Jahresbeginn 2004 verbleibenden sechs bezirklichen Umweltberatungsstellen 1.117 Beratungen durchgeführt und 400 Auskünfte erteilt (253 Leistungen pro Stelle). Im Informationszentrum (nunmehr 2,5 Stellen) sind im gleichen Zeitraum 1.008 Beratungen durchgeführt und 2.595 Auskünfte erteilt worden (1.441 Leistungen pro Stelle).
85. *Derzeitige Organisation in Frage stellen* Der hohe Aufwand für eine Einzelberatung bei den Bezirksämtern und deren niedrige Anzahl täglicher Beratungen stellen nach alledem die gegenwärtige zersplitterte Organisation der Umweltberatung in Frage. Darüber hinaus ist die Erreichbarkeit der bezirklichen Umweltberatungsstellen vor Ort dann nicht gewährleistet, wenn der regelmäßig einzige Umweltberater nicht im Dienst oder mit Veranstaltungen befasst ist.
86. *Zusammenfassung an zentraler Stelle* Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse bietet es sich an, die staatliche Umweltberatung an einer zentralen Stelle zusammenzufassen, um diese Aufgabe möglichst wirtschaftlich und unter Nutzung aller realisierbaren Synergieeffekte wahrzunehmen. Die zwischenzeitlich vorliegenden – noch nicht ausreichend verbesserten – statistischen Daten sowie der Verzicht auf die Umweltberatung im Bezirksamt Hamburg-Mitte bestätigen die Notwendigkeit einer grundlegenden Überprüfung der Organisation der staatlichen Umweltberatung mit dem Ziel einer zentralen Lösung. Mit einem solchen Schritt kann zugleich die Qualität und damit die Bürgerfreundlichkeit durch Ausnutzung der Spezialisierung einzelner Berater erhöht werden. Die regionale Versorgung ließe sich z. B. durch lokale Sprechtage erhalten. Auf Basis des Jahres 2004 wären so Einsparungen von mindestens 170.000 Euro jährlich (drei Stellen) möglich.⁵

Stellungnahme der Verwaltung

87. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt hat erklärt, das Informationszentrum sei auch ein wichtiges Instrument ihrer Öffentlichkeitsarbeit, während die Bezirksämter ihre Umweltberatungen als integralen Bestandteil der für den Umweltschutz zuständigen Fachbereiche in den Bezirksämtern sähen. Gleichwohl will die Verwaltung die Hinweise und Bewertungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, die Umweltberatung organisatorisch wie inhaltlich zu optimieren. Die Umweltberatung werde Gegenstand der Entflechtungsdiskussion im Rahmen der Verwaltungsreform sein. In diesem Zusammenhang würden auch die Fragen der Konzentration der Umweltberatung sowie deren organisatorische und räumliche Anbindung zu klären sein.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁵ Ermittlung auf der Grundlage gleichbleibender Nachfrage, der Erledigungsquote des Informationszentrums und Sicherstellung der Erreichbarkeit von mindestens zwei Beratern täglich.

IV. Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung durch IuK-Technik (II)

Schon bei der Planung von IuK-Vorhaben treffen die Behörden nicht hinreichend Vorsorge zur Ausschöpfung der Nutzenpotenziale. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen zu IuK-Vorhaben entsprechen häufig nicht den Anforderungen.

Die Behörden müssen Nutzer frühzeitig beteiligen und umfassend schulen, damit IuK-Technik erfolgreich in der Praxis eingesetzt werden kann.

Prüfungen des Rechnungshofs

88. Der Einsatz der Informations- und Kommunikations-Technik (IuK-Technik) soll die Leistungsqualität der Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern steigern, die Steuerung und Kontrolle komplexer Prozesse ermöglichen und dabei einen möglichst wirtschaftlichen Ressourceneinsatz herbeiführen. Ein aktueller Schwerpunkt des Senats ist die Realisierung von E-Government-Projekten.¹ Für den Einsatz der IuK-Technik hat Hamburg im Jahr 2004 Haushaltsmittel in einer Größenordnung von rd. 129 Mio. Euro bereitgestellt.²
89. Mit seinen diesjährigen Feststellungen ergänzt der Rechnungshof seine bereits in den Vorjahren getroffenen Aussagen zur Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung durch IuK-Technik³, indem er über die Ergebnisse der folgenden Prüfungen berichtet:
- Finanzbehörde – Querschnittsaufgabe Zentrales IuK-Controlling (Tzn. 96-107),
 - Technische Universität Hamburg-Harburg – Verwaltung von Drittmitteln (Tzn. 108-115),
 - Finanzbehörde – Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen (Tzn. 116-129),
 - Zentrum für Personaldienste – Beihilfebearbeitung (Tzn. 130-137),
 - Gebäudeautomation in der Universität Hamburg (Tzn. 138-156),
 - Datenbanken in der Bauverwaltung – Hamburger Metadatenkatalog (Tzn. 157-159).

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/533 vom 21.06.2004.

² Vgl. Haushaltsplan 2004: rd. 34 Mio. Euro Betriebsausgaben, rd. 36 Mio. Euro Erstattung der Kosten für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen von Dataport (ohne behördeninterner Telefonverkehr), rd. 1 Mio. Euro für Baumaßnahmen im Zusammenhang mit IuK-Technik, rd. 58 Mio. Euro IuK-Investitionsmittel, ohne Personalausgaben.

³ Vgl. z.B.: Jahresbericht 2004, Tz. 109 ff.; Jahresbericht 2002, Tz. 248 ff., 300 ff. und 592 ff.; Jahresbericht 2001, Tz. 42 ff., 84 ff., 165 ff. und 316 ff.

Bedarfsgerechte und wirtschaftliche IuK-Unterstützung

90. *Unzureichende Planungen*
- Die Behörden planen teilweise noch IuK-technische Neuerungen, ohne die bisherigen Abläufe auf organisatorische Schwachstellen hin zu untersuchen und die Möglichkeiten ganzheitlicher IuK-Unterstützung von Geschäftsprozessen vollständig auszuschöpfen. Bei der Planung eines IuK-Vorhabens sollten deshalb weitergehende, gegebenenfalls alternative Lösungen für technikerunterstützte Arbeitsabläufe in Betracht gezogen und im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewertet werden. Auch bei bereits genutzten IuK-Verfahren hat der Rechnungshof Planungsmängel festgestellt:
- Für das IuK-Vorhaben „Integrierte Ressourcensteuerung“ hat das zentrale IuK-Controlling eine eingetretene Kostensteigerung anerkannt, ohne bei der Entscheidungsfindung eine fortgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung heranzuziehen (vgl. Tz. 105).
 - Das an der Technischen Universität Hamburg-Harburg eingesetzte neue IuK-Verfahren „SAP Hoch7“ erfüllt noch nicht die Anforderungen an eine effiziente Bewirtschaftung der Drittmittel. So müssen z. B. für die Mittelanforderung bei den Geldgebern aktuelle Kontenübersichten der einzelnen Projekte zurzeit noch mit erheblichem Aufwand manuell erstellt werden (vgl. Tz. 109).
 - Bei der Konzipierung von PRAVO (Projekt Automation Vollstreckungswesen) hat die Finanzbehörde nur die bis dahin existierenden Papierabläufe festgeschrieben. Weitergehende Möglichkeiten elektronischer Unterstützung blieben ungenutzt (vgl. Tz. 122).
 - Nach der bereits verspäteten Einführung des automatisierten Mahnverfahrens in SAP R/3 hat sich die Aufnahme der Vollstreckungstätigkeit weiter verzögert, weil die Finanzbehörde nicht zeitgerecht die Schnittstelle in SAP R/3 geschaffen hat, die zur Datenweiterleitung in das für die Vollstreckung eingesetzte Verfahren PRAVO erforderlich ist. Dadurch konnten Forderungen der Verwaltung in Millionenhöhe über drei Jahre nicht rechtzeitig vollstreckt werden. Forderungsausfälle sind nicht auszuschließen (vgl. Tz. 123).
 - In der Universität Hamburg sind bei der Einführung der Gebäudeautomation durch die Planungsvorgabe des Bauherrn, die vorhandene Personal- und Organisationsstruktur der technischen Abteilungen beizubehalten, alternativ in Betracht kommende und gegebenenfalls wirtschaftlichere Gebäudeleittechnik-Konzepte nicht geprüft worden (vgl. Tz. 139).

Nutzung vorhandener IuK-Unterstützung

91. *Bessere Beteiligung und Schulung der Anwender*
- Die Nutzung vorhandener IuK-Verfahren kann verbessert werden, wenn alle Beteiligten umfassend und frühzeitig über die Vorteile und Auswirkungen der IuK-unterstützten Aufgabenwahrnehmung informiert und entsprechend geschult werden. Eine erste Einbeziehung sollte bereits in der Planungsphase erfolgen, um die Anforderungen

der Nutzer an neue luK-Vorhaben erkennen und berücksichtigen zu können.

- Eine wirksame Vollstreckung setzt hinreichende Kenntnisse des angewandten Verfahrens und seiner Auswirkungen sowohl in der Kassenabteilung der Finanzbehörde als auch in den anwendenden Behörden voraus. Den dortigen Kenntnisstand über SAP R/3 insbesondere hinsichtlich der Vollstreckungsbelange schätzt die Kassenabteilung in Übereinstimmung mit dem Rechnungshof als vielfach verbesserungsbedürftig ein (vgl. Tz. 124).
- Der Fachbereich „Beihilfe“ des Zentrums für Personaldienste hat bisher noch nicht alle Möglichkeiten des luK-Verfahrens ausgeschöpft. Zur Unterstützung einer fehlerfreien Sachbearbeitung sollte er vom luK-Verfahren her mögliche, aber bislang nicht genutzte Bearbeitungshilfen aktivieren (vgl. Tz. 136).
- Der vom Landesamt für Geoinformation und Vermessung geführte Hamburgische Metadatenkatalog (HMDK) wird noch nicht von allen Bezirksamtern genutzt. Außerdem haben nicht alle geprüften Dienststellen ihre Datenbanken in den HMDK eingestellt. Das Freiwilligkeitsprinzip bei der Einstellung von Datenbanken in den HMDK hat sich nicht bewährt (vgl. Tz. 158).

Transparenz von Zielen und Ressourcen

92. Im Hinblick auf den erheblichen Mitteleinsatz durch luK-Investitionen erfordern Entscheidungen ein ausreichendes Maß an Transparenz der angestrebten Ziele und der planbaren Kosten. Das war bislang nicht immer gewährleistet.
- Der Haushaltsplan enthält für den luK-Globalfonds bisher keine Erläuterungen zu einzelnen luK-Vorhaben, die es der Bürgerschaft ermöglichen, die finanziellen Volumina und Auswirkungen der Vorhaben nachzuvollziehen (vgl. Tz. 100).
 - Die Höhe der im luK-Globalfonds zu veranschlagenden Verpflichtungsermächtigung hat den voraussichtlichen, mit größtmöglicher Sorgfalt ermittelten Finanzbedarf für die folgenden drei Jahre zu berücksichtigen. Die bisher praktizierte Veranschlagung der lediglich pauschal ermittelten und nur auf das zweite Planjahr bezogenen Verpflichtungsermächtigung erfüllte diese Voraussetzungen nicht (vgl. Tz. 97).
93. Der Senat hat in seinem bereits mehrfach fortgeschriebenen E-Government-Aktionsfahrplan die Zielsetzung bekräftigt, mit E-Government-Vorhaben möglichst „Win-Win-Situationen“ für Verwaltung und Verwaltungskunden herzustellen.⁴ Hinsichtlich bereits realisierter E-Government-Vorhaben regt der Rechnungshof an, in künftigen E-Government-Aktionsfahrplänen darzulegen, inwieweit „Win-Win-Situationen“ tatsächlich eingetreten sind.

Mangelnde Transparenz über Ziele und Ressourcen

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/533 vom 21.06.2004.

Konsequenzen für künftige luK-Vorhaben

*Zusammenhang
von Planung, Ent-
scheidung und
Erfolgskontrolle*

94. Mit den aufgezeigten Prüfungsergebnissen und den daraus abgeleiteten Folgerungen bekräftigt und ergänzt der Rechnungshof seine im Jahresbericht 2004 gegebenen Handlungsempfehlungen.⁵
- Vorhabensbezogene Planungen mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO sind eine unverzichtbare Basis für Entscheidungen über begrenzte Investitionsmittel, insbesondere bei anhaltender Konkurrenz der Anmeldungen. Im Interesse einer ziel- und zeitgerechten Fortschreibung sollten bei Planungsabweichungen bereits getroffene Entscheidungen überprüft werden.
 - Die Ergebnisse einer sorgfältigen und umfassenden Planung schaffen die notwendige Grundlage für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen gemäß § 7 Abs. 4 LHO. Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse können und müssen die verantwortlichen Entscheidungsträger noch konsequenter als bisher nutzen, um die Wirksamkeit und die Zielerreichung von luK-Vorhaben in Relation zu den eingesetzten Mitteln kritisch zu hinterfragen und Planungsentscheidungen für künftige luK-Vorhaben zielgenauer treffen.
95. Die Finanzbehörde hat die Notwendigkeit der grundsätzlichen Überprüfung von Arbeitsabläufen und der umfassenden Planung vor Einführung neuer luK-Lösungen bestätigt. Ihre Einschätzung, die Verwaltung komme mit den vorgegebenen Instrumenten diesen Ansprüchen weitgehend nahe, ist mit den getroffenen Feststellungen aber nur bedingt in Einklang zu bringen. Zuzustimmen ist der Finanzbehörde darin, dass auch bei Planungs- und Controllingprozessen Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen.

⁵ Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 116.

Finanzbehörde

Querschnittsaufgabe Zentrales luK-Controlling

Die Veranschlagung von luK-Investitionsmitteln im luK-Globalfonds sollte präziser aus den vorhabensbezogenen Bedarfen abgeleitet und im Haushaltsplan erläutert werden.

Die Wirksamkeit des zentralen luK-Controlling sollte erhöht werden.

luK-Gesamtplanung und zentrales luK-Controlling

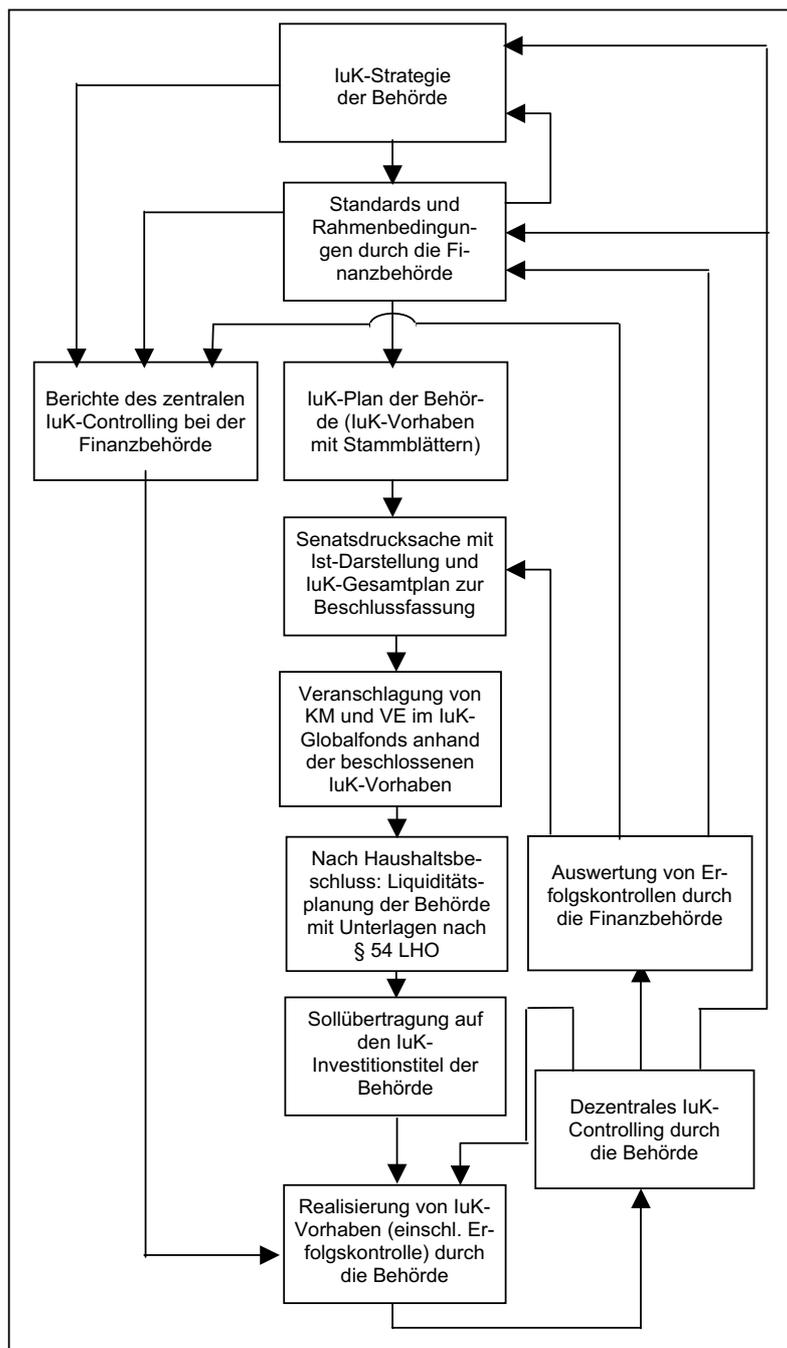
96. Die Behörden planen auf der Grundlage eigener Strategieüberlegungen und zentral vorgegebener Standards der Finanzbehörde ihre luK-Investitionen vorhabensbezogen und schlagen sie der Finanzbehörde zur Realisierung vor. Diese prüft die angemeldeten luK-Vorhaben¹, legt sie dem Senat mit dem luK-Gesamtplan zur Beschlussfassung vor und veranschlagt die luK-Investitionsmittel im zentralen luK-Globalfonds des Haushaltsplans.²

Nach Beschluss des Haushaltsplans überträgt die Finanzbehörde die Mittel für luK-Vorhaben vom luK-Globalfonds auf die luK-Investitionstitel der behördlichen Einzelpläne. Die Behörden realisieren ihre luK-Vorhaben in eigener Verantwortung; sie steuern den Umsetzungsprozess mit einem dezentralen luK-Controlling. Die Finanzbehörde begleitet den gesamten Prozess mit einem zentralen luK-Controlling im Interesse der Einhaltung strategischer Vorgaben und übergreifender Standards. Sie berichtet insbesondere den Behörden über die Ergebnisse.

In einem Ablaufdiagramm stellt sich dieser Prozess idealtypisch wie folgt dar:

¹ Rd. 78 % der lt. luK-Gesamtplan 2004 - 2006 für das Haushaltsjahr 2004 benötigten luK-Investitionsmittel entfielen auf Ersatzmaßnahmen.

² Im Durchschnitt der Haushaltsjahre 1997 - 2002 wurden im luK-Globalfonds „Global veranschlagte Investitionsausgaben für Informations- und Kommunikationstechnik-Maßnahmen“ jährliche luK-Investitionsausgaben in Höhe von rd. 36 Mio. Euro Kassenmittel veranschlagt. Im Jahr 2003 waren rd. 45 Mio. Euro und im Jahr 2004 rd. 58 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2005 beträgt der Kassenmittelansatz rd. 53 Mio. Euro und für 2006 rd. 48 Mio. Euro.



Im Zusammenhang mit der Prüfung des zentralen luK-Controlling der Finanzbehörde ist der Rechnungshof zu folgenden Feststellungen gelangt:

Veranschlagung von Haushaltsmitteln

97. Die Veranschlagung von Kassenmitteln (KM) und Verpflichtungsermächtigungen (VE) für den luK-Globalfonds entspricht nicht der Summe der konkret im luK-Gesamtplan aufgeführten vorhabensbezogenen luK-Investitionsbeträge.

Keine anforderungsgerechte Veranschlagung

Beispielsweise wurden im Jahr 1998 rd. 8,5 Mio. Euro mehr und im Jahr 2000 rd. 4,8 Mio. Euro weniger Kassenmittel veranschlagt. Mit

der Abweichung reagiert der Senat aus seiner Sicht auf Planungsunsicherheiten.

Planungsunsicherheiten, die im Fall einer Einzelveranschlagung zu einem Mehr- oder Minderbedarf an Haushaltsmitteln führen müssen, fängt die Finanzbehörde durch die Globalveranschlagung auf. Dabei nutzt sie pauschale Erfahrungswerte, so dass die Veranschlagung für den luK-Globalfonds vom Volumen des jeweiligen luK-Gesamtplans abweichen kann.

Die Höhe der Verpflichtungsermächtigung ist auf den vorausschaubaren Mittelbedarf für die folgenden drei Jahre abzustellen, weil es sich bei dem luK-Globalfonds um ein nicht in sich abgeschlossenes Programm handelt.³ Die bisher praktizierte Veranschlagung der pauschal ermittelten und nur auf das zweite Planjahr bezogenen Verpflichtungsermächtigung war daher gemäß § 11 Abs. 2 LHO bisher nicht anforderungsgerecht.

98. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, für aussagekräftige und vollständige vorhabensbezogene Anmeldungen der Behörden Sorge zu tragen und auf der Grundlage eines valide ermittelten Planungsvolumens die notwendigen Kassenmittel und Verpflichtungsermächtigung gemäß § 11 Abs. 2 LHO in Verbindung mit VV zu § 16 LHO und unter Berücksichtigung des Verfahrens der so genannten „Veränderten Veranschlagung“⁴ anforderungsgerecht und mit größtmöglicher Genauigkeit zu veranschlagen.

99. Voraussetzung für eine zutreffende Veranschlagung des luK-Globalfonds ist, dass die vorhabensbezogenen Anmeldungen der Behörden zum luK-Gesamtplan die haushaltsmäßigen Auswirkungen (z. B. investive Folgeraten und Folgekosten im Betriebshaushalt) umfassend beschreiben und mögliche Risiken aufzeigen. Die Finanzbehörde hat in Einzelfällen luK-Vorhaben in den luK-Gesamtplan aufgenommen, die diese Voraussetzung erkennbar nicht erfüllten.

Unvollständige Berücksichtigung von haushaltsmäßigen Auswirkungen

Dies trifft beispielsweise auf das luK-Vorhaben „Integrierte Ressourcensteuerung“ zur Einführung von SAP R/3 zu. Obwohl die Finanzbehörde bereits 1997 über konkrete Schätzwerte der luK-Investitionskosten für die Einführung von SAP R/3 verfügte, hat sie bei der Erstaufnahme des luK-Vorhabens in den luK-Gesamtplan 1999 - 2001 erheblich geringere Kosten berücksichtigt, weil sie z. B. Schulungskosten nicht einbezogen hat.

Verbesserung der Information

100. Mit dem luK-Gesamtplan wird der Senat jährlich über die zu realisierenden luK-Vorhaben informiert. Der Haushaltsplan enthält dagegen für den luK-Globalfonds keine Erläuterungen zu einzelnen luK-

Unzureichende Erläuterungen im Haushaltsplan

³ Vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 13 zu § 16 LHO.

⁴ Bei dem Verfahren der veränderten Veranschlagungsweise wird der Kassenmittelansatz im Planjahr gegenüber der bisher im Finanzplan vorgesehenen Finanzplanrate reduziert, soweit dies im Hinblick auf den voraussichtlichen Kassenmittelbedarf vertretbar erscheint. Wenn erforderlich, wird eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung ausgebracht bzw. eine vorhandene Verpflichtungsermächtigung entsprechend aufgestockt.

Vorhaben, die es der Bürgerschaft in ihrer Gesamtheit ermöglichen, die finanziellen Volumina und Auswirkungen der Vorhaben (z. B. im Hinblick auf Investitionsfolgeraten) nachzuvollziehen.⁵

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, die Mittelverwendung durch Erläuterung von luK-Vorhaben mit einem geplanten luK-Investitionsvolumen ab 1 Mio. Euro bzw. luK-Vorhaben von besonderer Bedeutung im Haushaltsplan zu verdeutlichen.

101. *Fehlende Information über den Abschluss von luK-Vorhaben*
- Der Senat entscheidet jährlich im Rahmen seiner Haushaltsberatungen über neue und fortzusetzende luK-Vorhaben. Die entsprechenden Drucksachen zur luK-Gesamtplanung enthalten keine Angaben über den Abschluss von luK-Vorhaben. Dadurch fehlt dem Senat die konkrete Rückmeldung zu seinen Investitionsbeschlüssen. Diese wäre auch zweckmäßig im Hinblick auf die Bewertung von neu aus dem luK-Globalfonds zu finanzierenden luK-Vorhaben (vgl. Tz. 97).

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, die Drucksachen zum luK-Gesamtplan um entsprechende Informationen zu ergänzen.

102. *Keine Bewertung der Wirtschaftlichkeit bei Kostensteigerungen*
- Beim luK-Vorhaben „Integrierte Ressourcensteuerung“ haben sich die luK-Investitionskosten wie folgt entwickelt:
- Anfängliche Planung rd. 9,2 Mio. Euro im April 1998,
 - fortgeschriebene Planung rd. 15,8 Mio. Euro im Juni 2002 und
 - tatsächlich verausgabt rd. 31,6 Mio. Euro zum Projektende im Juli 2003.

Die Finanzbehörde hätte Senat und Bürgerschaft ausführlicher über diese Entwicklung und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen für die Finanzierung anderer luK-Vorhaben berichten müssen. Die mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2004 vorgelegte Information, dass das Projekt „sap für hamburg.“ zur Einführung von SAP R/3 im Sommer 2003 erfolgreich abgeschlossen worden sei, war nicht ausreichend.

103. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, das Ergebnis der Einführung von SAP R/3 abschließend zu bewerten und im Rahmen der nächsten luK-Gesamtplanung darzulegen. Er hat ihr auch empfohlen, dem Unterausschuss „luK-Technik und Verwaltungsmodernisierung“ einen Bericht über die mit der Einführung von SAP R/3 erreichten Grundlagen und die zu ziehenden Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Einführung der Doppik anzubieten.⁶

⁵ Der Unterausschuss „luK-Technik und Verwaltungsmodernisierung“ des Haushaltsausschusses der Bürgerschaft lässt sich von der Finanzbehörde Berichtsbücher zu großen luK-Vorhaben vorlegen.

⁶ Vgl. dazu auch Jahresbericht 2002, Tz. 606.

luK-Investitionsmittel zur Modernisierung der Verwaltung

104. Die geplanten Investitionsmittel für luK-Vorhaben zum Ausbau der Infrastruktur zur Modernisierung der Verwaltung belaufen sich lt. luK-Gesamtplan 2004 - 2006 auf rd. 1 Mio. Euro für das Jahr 2004. Derartige luK-Vorhaben werden seit 1994 finanziert, um die Vollausstattung mit Bildschirmarbeitsplätzen zu beschleunigen. Für diese luK-Vorhaben müssen nach den Vorgaben der Finanzbehörde keine Planangaben zu messbaren Zielen oder Einspareffekten geliefert werden. Angesichts des inzwischen erreichten Ausstattungsgrades mit luK-Technik von annähernd 100 % findet die weitergehende Modernisierung der Verwaltung weit überwiegend im Rahmen von sonst im luK-Globalfonds finanzierten Ersatzmaßnahmen und E-Government-Vorhaben statt.

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde eine Prüfung mit dem Ziel des Verzichts auf die Anmeldekategorie für luK-Vorhaben zum Ausbau der Infrastruktur zur Modernisierung der Verwaltung empfohlen.

Wirksamkeit des zentralen luK-Controlling

105. Wesentliche Instrumente für die Steuerung des hamburgweiten luK-Einsatzes, für die sich zunehmend auch andere Bundesländer interessieren, sind die luK-Planung und die Vorgabe von Rahmenbedingungen und Standards. Sie schließen die Auswertung der von den Behörden zu erstellenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO ein.

Notwendigkeit fortgeschriebener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Für das luK-Vorhaben „Integrierte Ressourcensteuerung“ wurden über die Planwerte hinaus zusätzliche Kassenmittel bereitgestellt, so zwischen März 2002 und Juni 2003 rd. 6,5 Mio. Euro. Das zentrale luK-Controlling hat dabei die eingetretene erhebliche Kostensteigerung (vgl. Tz. 102) anerkannt, ohne dafür eine fortgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung heranzuziehen.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die rechtzeitige Abforderung und Heranziehung geeigneter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sicherzustellen.

106. Zudem hat er der Finanzbehörde empfohlen, von allen Behörden luK-Strategiepläne und umfassendere Berichte über Erfolgskontrollen abzufordern, damit sie auf dieser Basis den Bedarf für künftige Rahmenvorgaben und Standards frühzeitiger erkennen und umsetzen kann. Eine gleichzeitige Entlastung würde das zentrale luK-Controlling durch einen grundsätzlichen Verzicht auf die Beteiligung am vorhabensbezogenen dezentralen luK-Controlling (vgl. Tz. 96) erfahren.

Maßnahmen zur Stärkung des zentralen luK-Controlling

Darüber hinaus hat der Rechnungshof der Finanzbehörde weitere Maßnahmen zur Steuerung des hamburgweiten luK-Einsatzes und zur Wirksamkeit des zentralen luK-Controlling empfohlen (z. B. Vorgaben für dezentrale Controlling-Berichte, Abforderung von Zeitplänen für eine anforderungsgerechte Mittelübertragung).

Stellungnahme der Verwaltung

107. Die Finanzbehörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Sie will die Prüfungsergebnisse insbesondere mit folgenden Maßnahmen umsetzen:
- Prüfungsergebnisse werden umgesetzt*
- Sie will gemeinsam mit den Behörden Zielsetzung, Ausgestaltung, Fortschreibungsrhythmus und Realisierung von luK-Strategieplänen abstimmen.
 - Sie will im luK-Planungsverfahren von den Behörden u. a. den Planungsanforderungen entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und, soweit notwendig, eine Abschätzung der mit einem luK-Vorhaben verbundenen Risiken abfordern.
 - Sie will die Kassenmittel und Verpflichtungsermächtigungen im luK-Globalfonds auf der Grundlage der ausgewählten luK-Vorhaben bedarfsgerecht und mit der größtmöglichen Genauigkeit veranschlagen. Dabei werden luK-Vorhaben mit einem geplanten luK-Investitionsvolumen ab 1 Mio. Euro bzw. luK-Vorhaben von besonderer Bedeutung erläutert.
 - Sie will dem Senat über den Abschluss größerer luK-Vorhaben im Zusammenhang mit der luK-Gesamtplanung ergänzend berichten.
 - Sie will die ersatzlose Streichung der luK-Investitionsmittel zur Modernisierung der Verwaltung mit dem Ziel prüfen, knappe Haushaltsmittel für nachweisbar wirtschaftliche luK-Vorhaben zur Verfügung zu stellen.

Behörde für Wissenschaft und Gesundheit / Technische Universität Hamburg-Harburg

Verwaltung von Drittmitteln

Die Unterstützung der Drittmittelbewirtschaftung durch das neue Buchhaltungsverfahren „SAP Hoch7“ bedarf der Verbesserung.

Im Rahmen der Kostenkalkulation von Drittmittelprojekten sind Gemeinkosten nicht immer geltend gemacht worden.

Drittmittelvolumen

108. Hamburg hat für die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) im Haushaltsplan 2003 rd. 68 Mio. Euro bereitgestellt. Darüber hinaus ist es der TUHH im Jahr 2003 gelungen, für Forschungszwecke ein Drittmittelvolumen von rd. 20 Mio. Euro einzuwerben.

Neben der Bedeutung für den Wissenschaftsstandort Hamburg haben die Drittmittel auch eine erhebliche arbeitsmarktpolitische Relevanz; jährlich werden hieraus von der TUHH rd. 200 Arbeitsplätze finanziert.

Einführung von „SAP Hoch7“

109. Die TUHH hat zum 01.01.2003 im Zusammenhang mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens das bis dahin angewandte Mittelbewirtschaftungsverfahren durch das von den Hamburger Hochschulen gemeinsam entwickelte Verfahren „SAP Hoch7“ abgelöst. Die TUHH hat die Umstellung nicht optimal vorbereitet (zu kurze Vorlaufzeiten, zu wenig Tests und keine ausreichenden Schulungen). Dies führte zu erheblicher Mehrarbeit und bei der Abwicklung der Drittmittelprojekte zu finanziellen Nachteilen, u.a. Skontoverluste und Verzugszinsen, da mehr als zwei Monate keine Rechnungen bezahlt werden konnten.

Das neue Verfahren „SAP Hoch7“ erfüllt noch nicht die Anforderungen an eine effiziente Bewirtschaftung der Drittmittel. So müssen z. B. aktuelle Kontenübersichten der einzelnen Projekte zurzeit mit erheblichem Aufwand noch manuell erstellt werden. Der Rechnungshof hat die TUHH aufgefordert, für die Anforderungen der Drittmittelverwaltung ein geeignetes Berichtswesen in „SAP Hoch7“ zu entwickeln.

*Berichtswesen
noch nicht anfor-
derungsgerecht*

Verträge

110. Zur Durchführung von Drittmittelprojekten werden zwischen Drittmittelgebern und der TUHH Verträge geschlossen. Nach der Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg¹ sind Verträge mit einem finanziellen Volumen von über 10.000 Euro nur rechtsverbindlich, wenn sie von zwei zur Vertretung der Stadt befugten Personen unterzeichnet sind. Gegen diese Bestimmung hat die TUHH mehrfach verstoßen. Außerdem wurden Vertragsänderungen nicht immer schriftlich fixiert.

Verträge – insbesondere für Forschungsprojekte der EU – sind häufig in einer Fremdsprache (überwiegend in Englisch) abgefasst. Da beim Verwaltungspersonal nicht in jedem Fall hinreichende Fremdsprachenkenntnisse vorausgesetzt werden können, besteht ohne Übersetzung das Risiko finanzieller Nachteile aufgrund fehlerhafter Bearbeitung.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, dass künftig

- Verträge nur noch von Berechtigten unterzeichnet,
- Vertragsänderungen immer schriftlich fixiert und
- zumindest finanziell bedeutsame Vertragsinhalte in Deutsch übersetzt werden.

Kostenkalkulation

111. Bei Forschungsaufträgen hat die Hochschule mit dem Auftraggeber, z.B. einem Industrieunternehmen, grundsätzlich ein kostendeckendes Entgelt zu vereinbaren. Dabei sind nach den geltenden Richtlinien² alle im Zusammenhang mit dem Projekt entstehenden direkten und indirekten Kosten zu erfassen. Zur Abdeckung der Verwaltungskosten soll dabei grundsätzlich ein Gemeinkostenzuschlag in Höhe von bis zu 20 % der direkten Projektkosten kalkuliert werden. Sofern die Durchführung eines Forschungsauftrags im alleinigen oder überwiegenden Interesse der TUHH liegt, kann sie ganz oder teilweise auf die Erhebung eines kostendeckenden Entgeltes verzichten.

Unvollständige Kostenkalkulation

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die vorgeschriebenen Finanzierungspläne und Kostenkalkulationen nicht immer vorlagen und Gemeinkosten teilweise nicht geltend gemacht worden sind³; ausreichende Begründungen für einen Verzicht waren nicht immer dokumentiert.

¹ Vgl. Amtlicher Anzeiger Nr. 49 vom 30.04.2001, S. 1443.

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

³ Vgl. dazu auch Jahresbericht 2002, Tz. 323.

Der Rechnungshof hat die TUHH aufgefordert, künftig vollständige Kostenkalkulationen einschließlich der Gemeinkosten zu erstellen und einen eventuellen Verzicht auf Gemeinkosten ausreichend zu begründen und zu dokumentieren.

Zahlungsanforderungen

112. Die Drittmittelverwaltung hat wiederholt vertraglich vereinbarte (Teil-)Zahlungen von den Drittmittelgebern nicht rechtzeitig angefordert⁴, weil sie entweder selbst die Termine unzureichend überwacht hat oder von den Wissenschaftlern nicht rechtzeitig über die jeweiligen Zahlungsanlässe⁵ informiert worden ist. Verspätete Anforderungen haben zu einer unnötigen Vorfinanzierung zu Lasten des Wirtschaftsplans der Hochschule geführt.

Verspätete Zahlungsanforderung

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die TUHH aufgefordert, eine rechtzeitige Anforderung der Mittel sicherzustellen und zu prüfen, inwieweit dies durch „SAP Hoch7“ unterstützt werden kann.

Personalangelegenheiten

113. Bei der Beschäftigung Studentischer Hilfskräfte im Rahmen von Drittmittelprojekten hat die TUHH personalrechtliche Vorschriften⁶ nicht immer eingehalten⁷. Die TUHH hat in verschiedenen Fällen
- Studentische Hilfskräfte bereits vor Abschluss eines Arbeitsvertrags beschäftigt,
 - die für Studentische Hilfskräfte maximal zulässigen Arbeitszeiten nicht eingehalten,
 - teilweise zu niedrige (keine Abgeltung von Urlaubsansprüchen) und teilweise zu hohe (Bezahlung vorgeschriebener Pausen) Vergütungen gezahlt,
 - die Arbeitsleistungen unzureichend überwacht bzw. die Überwachung nicht hinreichend dokumentiert.

Der Rechnungshof hat diese Praxis beanstandet und die TUHH aufgefordert, künftig Studentische Hilfskräfte im Einklang mit den dafür geltenden Vorschriften zu beschäftigen.

⁴ Vgl. dazu auch Jahresbericht 2002, Tz. 324 ff.

⁵ Z.B. Ratenzahlungen in Abhängigkeit von den tatsächlichen Ausgaben (Verwendungsnachweis) bzw. vom Projektfortschritt, der durch einen fachlichen Zwischen- oder Abschlussbericht nachzuweisen ist.

⁶ Arbeitszeitgesetz, Bundesurlaubsgesetz, Verfahrensregelung für die Beschäftigung von Studentischen Hilfskräften an der Universität Hamburg, erlassen von der damaligen Behörde für Wissenschaft und Kunst – Hochschulamt – am 06.12.1976.

⁷ Vgl. dazu auch Jahresbericht 2002, Tzn. 328 und 329.

114. Bei der Buchung von Flug- und Bahnreisen im Rahmen von Drittmittelprojekten hat die TUHH das seit August 2000 von der Finanzbehörde bereitgestellte kostengünstige „Travelmanagement“⁸ nicht genutzt. Danach besteht z. B. die Möglichkeit, beim Kauf von Fahrkarten der Deutschen Bahn Rabatte bis zu 8,5 % zu erhalten. Der Rechnungshof hat die TUHH aufgefordert, die kostengünstige Buchung von Dienstreisen sicherzustellen.

Stellungnahme der Verwaltung

115. Die Behörde und die TUHH haben den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und zugesagt, seine Forderungen zu erfüllen; erste Schritte dazu haben sie eingeleitet.

⁸ Vgl. Schreiben der Finanzbehörde vom 01.08.2000, Projekt „OFF ROADS II“.

Finanzbehörde

Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen

Trotz deutlicher Verbesserungen nach der Zusammenführung der Vollstreckungsstellen der Bezirksamter in der Kassenabteilung der Finanzbehörde bestehen nach wie vor erhebliche Arbeitsrückstände. Zu lange Bearbeitungszeiten lassen sich durch verbesserte Steuerung, organisatorische Maßnahmen, verstärkte Leistungsanreize und eine Optimierung des Technikeinsatzes abbauen.

Durch eine verstärkte Zusammenarbeit aller Vollstreckungsstellen in Hamburg ließe sich die Effizienz weiter steigern.

Die Einführung von SAP R/3 ohne ein funktionierendes Mahnverfahren führte über drei Jahre dazu, dass rund 7,4 Mio. Euro bis zum 31.01.2004 nicht vollstreckt werden konnten.

Die Vollstreckungsgebühren sind nicht kostendeckend.

Aufgabenwahrnehmung nach Neuorganisation

116. Bis 1999 oblag die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen den Vollstreckungsstellen der Bezirksamter. Nach ihrer Zusammenführung in der Finanzbehörde ist die Vollstreckungszentrale (VZ) nunmehr für die Beitreibung sämtlicher öffentlich-rechtlicher Forderungen Hamburgs zuständig.¹ Sie erhält ihre Aufträge von der Landeshauptkasse. Daneben wird sie für externe Gläubiger – Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Körperschaften innerhalb und außerhalb Hamburgs – tätig.
117. Die Zusammenführung der bezirklichen Vollstreckungsstellen hatte das Ziel, hohe Arbeitsrückstände zu beseitigen und eine zeitnahe Abarbeitung der Aufträge zu gewährleisten, z. B. durch Abbau von Verwaltungsaufwand und vermeidbarer Mehrarbeit.² Die Erwartungen haben sich teilweise erfüllt: So konnten Stellen eingespart und gleichzeitig die Zahl der erledigten Aufträge deutlich gesteigert werden. Da die Zahl der Vollstreckungsersuchen jedoch in den letzten Jahren überproportional gestiegen ist³, erhöhte sich der bereits bestehende Arbeitsrückstand dennoch erheblich.

¹ In 2002 über 206.000 Fälle.

² Vgl. Jahresbericht 1991, Tz. 343.

³ Von 161.000 Fällen in 1998 auf über 206.000 Fälle in 2002.

Erhebliche Rückstände und überlange Bearbeitungszeiten

Die durchschnittliche Bearbeitungszeit der VZ je Fall beträgt derzeit rd. ein Jahr, in einer Vielzahl von Fällen ist es zu deutlich längeren Bearbeitungszeiten gekommen. Deshalb haben Gläubiger Vollstreckungsaufträge zurückgezogen, Forderungen konnten nicht durchgesetzt und mussten niedergeschlagen werden.

Lange Bearbeitungszeiten sind für die Gläubiger unzumutbar und führen zu Qualitätseinbußen der Vollstreckung. Erfahrungsgemäß lassen sich offene Forderungen besser realisieren oder erfolgversprechende Anhaltspunkte für weitere Vollstreckungsmaßnahmen umso eher gewinnen, je frühzeitiger die Vollstreckung erfolgt.

Der Rechnungshof hat Mängel in der Aufgabenwahrnehmung der VZ sowie in der Organisation und Steuerung festgestellt, die u. a. zu Mehraufwand und Doppelarbeit und letztlich zu den hohen Bearbeitungsrückständen beigetragen haben. Außerdem bestehen Probleme durch Mängel der automatisierten Verfahren sowie Verbesserungsmöglichkeiten bei Leistungsanreizen.

Organisation

118. Überlange Bearbeitungszeiten beruhen nicht zuletzt auf der Einteilung der Vollstreckungsbezirke für den Außendienst der VZ. Deren unterschiedliche Größe und Struktur führt zu einer ungleichen Belastung. Die Anzahl der nicht erledigten Fälle je Beamten differiert deshalb erheblich. An einem vom Rechnungshof geprüften Stichtag lag sie zwischen 1.857 und 7.432 Vorgängen. Überdies fehlen Vorgaben für die Erledigung der Aufträge und den Abbau der Rückstände.

Der Rechnungshof hat eine Neueinteilung der Vollstreckungsbezirke und ein Handlungskonzept angeregt, das Vorgaben für die Vollziehungsbeamten mit weiteren Maßnahmen zur Arbeitserleichterung – z. B. der verstärkten Nutzung öffentlicher Register – kombiniert.

Die Finanzbehörde will die notwendigen Maßnahmen treffen.

Arbeitsabläufe und Technikunterstützung verbesserungswürdig

119. Die Arbeitsabläufe in der VZ sind teilweise weiterhin von vermeidbarem Aufwand oder Doppelarbeit – durch Vollziehungsbeamte und den Innendienst der VZ – geprägt. Viele Arbeitsschritte werden noch manuell durchgeführt. Vorhandene automatisierte Verfahren unterstützen die Arbeit der VZ nicht im erforderlichen und möglichen Umfang. So benachrichtigt der Innendienst der VZ die Gläubiger bisher in Form einer Übersendung manuell zusammengestellter Ausdrucke. Die Benachrichtigung könnte automatisiert aus dem Verfahren erstellt werden. Auch andere in großen Mengen anfallende Papierausdrucke sind entbehrlich. Durch den Einsatz neuer bzw. die Optimierung vorhandener Technikunterstützung lassen sich Arbeitsabläufe und Kapazitäten effizienter und effektiver gestalten bzw. einsetzen.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, die Arbeitsabläufe zu entflechten und zugleich den Technikeinsatz zu optimieren. Die Finanzbehörde hat dies bereits teilweise umgesetzt und weitere Schritte, z. B. zur Reduzierung unnötiger Ausdrucke, zugesagt.

120. Einige Arbeitsvorgänge – wie z. B. Meldeamtsanfragen – werden von Vollziehungsbeamten durchgeführt, obwohl sie ebenso gut und kostengünstiger vom Innendienst erledigt werden können. Erste Erfahrungen der VZ in einem Teilbereich haben darüber hinaus gezeigt, dass sich allein durch eine vorangestellte Bearbeitung durch den Innendienst die Beitreibungsquote deutlich steigern ließ.

Der Rechnungshof hat angeregt, dieses Verfahren auf die gesamte VZ zu übertragen. Die Vollziehungsbeamten würden somit entlastet und die Vollstreckung insgesamt wirtschaftlicher werden. Letztlich würden sich auch die Bearbeitungszeiten reduzieren. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs umzusetzen.

121. Wesentliche Daten über den aktuellen Auftragsbestand, bisherige Erledigungsergebnisse, die Verteilung der Aufträge innerhalb der VZ und die Aufteilung auf Gläubiger stehen für automatisierte Abfragen nicht zur Verfügung. Damit liegen u. a. für Steuerungsentscheidungen notwendige Basisdaten in der VZ nicht anforderungsgerecht vor. Dementsprechend ist auch eine anforderungsgerechte Steuerung sowohl der VZ insgesamt als auch einzelner ihrer Organisationseinheiten nicht möglich. Dies gilt auch für vergleichende Betrachtungen im Zeitreihen- oder Quervergleich. Im Ergebnis kann die Behörde z. B. die Personalkapazität nicht auf fundierter Datenbasis zuweisen. Die Notwendigkeit einer Zielsetzung und eines Berichtswesens mit aussagekräftigen Kennzahlen hat die Behörde zwar erkannt, sie hat aber bisher nicht die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung getroffen. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, die für eine sachgerechte Steuerung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. So sind Oberziele zu definieren, von denen operable Ziele abzuleiten sind. Die Zielerreichung ist zu dokumentieren, die für eine Steuerung erforderlichen Basisdaten und Kennzahlen sind fortlaufend zu ermitteln.

Ziele, Berichtswesen und Basisdaten zur Steuerung fehlen

Die Finanzbehörde beabsichtigt, aus Anlass der Umwandlung der Kassenabteilung in eine Einrichtung nach § 15 Abs. 2 LHO für die gesamte Kassenabteilung ein Zielbild zu entwickeln und operable Ziele festzulegen. Unabhängig hiervon sollen die Basisdaten fortlaufend anforderungsgerecht aufbereitet werden.

Einsatz automatisierter Verfahren

122. Das für die Vollstreckung eingerichtete Verfahren PRAVO⁴ ist nicht in der Lage, sämtliche Vollstreckungsfälle – z. B. die Aufträge auswärtiger Gläubiger – zu erfassen. Bei seiner Konzipierung sind außerdem nur die bis dahin existierenden Papierabläufe festgeschrieben worden. Weitergehende Möglichkeiten elektronischer Unterstützung – z. B. die Übernahme von Fällen aus anderen Verfahren ohne Medienbrüche, eine automatisierte Protokollanfertigung oder Statistikfunktionen – blieben ungenutzt. Dafür erforderliche Programmierarbeiten im Verfahren PRAVO fanden über Jahre nicht statt, obwohl die VZ dringenden Bedarf geltend gemacht

Möglichkeiten der Automation nicht hinreichend genutzt

⁴ Projekt Automation Vollstreckungswesen.

hatte. Zur Vermeidung einer Vielzahl manuell zu bearbeitender Vorgänge hat die VZ für die Vollstreckung zugunsten auswärtiger Gläubiger inzwischen ein zweites automatisiertes Verfahren entwickelt, arbeitet seither mit zwei unterschiedlichen Verfahren und nimmt den damit verbundenen Mehraufwand in Kauf.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, die Mängel nunmehr zeitnah abzustellen. Die Finanzbehörde will dafür notwendige – bereits begonnene – Programmierarbeiten bis Anfang 2005 durchführen. Ein einheitliches Verfahren für alle Vollstreckungsfälle will sie 2006 entwickeln und realisieren.

123. *Forderungen drei Jahre nicht vollstreckt*

Die gesamte Mittelbewirtschaftung der Verwaltung wurde seit dem 01.01.2001 schrittweise auf SAP R/3 umgestellt. Zu Beginn der Umstellung stand noch kein automatisiertes Mahnverfahren zur Verfügung. Flächendeckende Mahnungen waren erst ab Juni 2003 möglich. Nach Einführung des automatisierten Mahnverfahrens verzögerte sich die Aufnahme der Vollstreckungstätigkeit um ein weiteres Jahr, da die Schnittstelle von SAP R/3 keine Fälle in das für die Vollstreckung eingesetzte Verfahren PRAVO weitergeleitet hat. Sie sind der VZ deshalb nicht bekannt geworden. Da außerdem grundsätzlich jeder Vollstreckung von Geldforderungen eine Mahnung vorausgehen muss, waren in den betroffenen Fällen insgesamt über drei Jahre lang keine Vollstreckungshandlungen möglich. Im Ergebnis konnten nach Berechnungen der Vorprüfungsstelle bei der Finanzbehörde bis zum 31.01.2004 Forderungen in Höhe von mindestens 7,4 Mio. Euro nicht vollstreckt werden. Forderungsausfälle und weitere Nachteile durch die verspätete Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen – allein durch Mahnungen lässt sich erfahrungsgemäß ein Teil der Forderungen realisieren – sind nicht auszuschließen.

Der Rechnungshof hat die verspätete Einrichtung des Mahnverfahrens und die faktische Aussetzung jeder Vollstreckung über Jahre als gravierenden Verstoß gegen das Gebot rechtzeitiger Einnahmeerhebung nach § 34 Abs. 2 LHO beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, die Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen unverzüglich zu gewährleisten. Dies ist nach Auskunft der Finanzbehörde zwischenzeitlich geschehen.

124. Das Verfahren SAP R/3 ist komplex. Eingabefehler in den Behörden und Ämtern führen nicht selten zu Problemen und unnötiger Mehrarbeit im Kassenbereich bzw. in der VZ.

Eine wirksame Vollstreckung setzt Kenntnisse des angewandten Verfahrens und seiner Auswirkungen sowohl in der Kassenabteilung der Finanzbehörde als auch in den Behörden und Ämtern voraus. Den dortigen Kenntnisstand über SAP R/3 insbesondere hinsichtlich der Vollstreckungsbelange schätzt die Kassenabteilung in Übereinstimmung mit dem Rechnungshof als vielfach verbesserungsbedürftig ein.

Der Rechnungshof hat eine Intensivierung der Fortbildung angeregt und auf frühere Empfehlungen zur Konzentration der Aufgaben-

wahrnehmung hingewiesen.⁵ Die Finanzbehörde will Dataport bitten, das dortige Fortbildungsangebot entsprechend auszubauen.

Leistungsanreize

125. Vollziehungsbeamte erhalten aufgrund der Besonderheiten ihrer Arbeitsbedingungen zur Förderung ihrer Motivation und Erhöhung ihrer Arbeitsleistung eine leistungsbezogene Zusatzvergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung.⁶ Die Höhe der für die VZ anwendbaren Zusatzvergütung für Vollziehungsbeamte der Gemeinden liegt jedoch unter der für andere Vollziehungsbeamte und bietet so kaum die gewünschte Anreizwirkung.⁷

Ergebnissteigerung über Erhöhung der Leistungsanreize

Der Rechnungshof hat angeregt, dass die Finanzbehörde – einschließlich dazu gegebenenfalls erforderlicher Initiativen für Rechtsänderungen auf Bundesebene – zunächst die qualitativen und quantitativen Ziele eines neuen Anreizsystems festlegt und daraus abgeleitet wirksame Anreize entwickelt, die auf eine verbesserte und beschleunigte Fallzahlerledigung abzielen. Zur teilweisen Deckung der Mehrausgaben könnten andere Vergütungsbestandteile der Vollziehungsbeamten⁸ in leistungsbezogene Bezüge umgewandelt werden. Darüber hinausgehende Ausgaben wären – durch eine spätere Erfolgskontrolle nachweisbar – aufgrund der erhöhten Fallzahlerledigung und damit verbundener Stellenreduzierung zu finanzieren.

Die Finanzbehörde will die Möglichkeiten eines leistungsgerechten Anreizsystems prüfen; soweit dazu bundeseinheitliche Bestimmungen geändert werden müssten, will sie auf eine Neuregelung hinwirken.

Zusammenarbeit der Vollstreckungsstellen

126. Öffentlich-rechtliche Forderungen werden in Hamburg nicht nur von der VZ vollstreckt. Derzeit bestehen weitere Vollstreckungsstellen, die bei
- der Justizbehörde,
 - den Finanzämtern,
 - der Allgemeinen Ortskrankenkasse (AOK) und
 - dem Hauptzollamt Jonas für die Vollstreckung für Bundesbehörden

Unnötige Mehrarbeit durch Zusammenarbeit der Vollstreckungsstellen vermeiden

angesiedelt sind. Jede dieser Vollstreckungsstellen hat Personalbedarf für Leitungsaufgaben, Programmierung und Pflege der eingesetzten automatisierten Verfahren sowie die Steuerung der Verwaltungsabläufe. Außerdem haben eine Reihe von Schuldnern gleichzeitig bei verschiedenen Stellen Verbindlichkeiten, für deren Beitreibung unterschiedliche Vollstreckungsstellen zuständig sind.

⁵ Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 131.

⁶ Neufassung vom 06.01.2003, BGBl I S. 8.

⁷ Beträge reichen tatsächlich von 20 Euro bis 120 Euro im Monat.

⁸ Fahrkosten, Kassenverlustentschädigung usw.

Die gegenwärtige Trennung der Vollstreckungsaufgaben führt neben einem erhöhten Sachaufwand zu einem vermeidbaren personellen Ressourceneinsatz bis hin zur Doppelarbeit. Erkenntnisse einer Vollstreckungsstelle über einzelne Schuldner stehen den anderen Vollstreckungsstellen selbst dann nicht zur Verfügung, wenn dies – etwa unter Beachtung des Steuergeheimnisses – zulässig wäre. Sie müssen vielmehr von jeder Vollstreckungsstelle neu gewonnen werden.

Eine verstärkte Zusammenarbeit der Vollstreckungsstellen zur Beitreibung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen würde nicht nur zu einer effektiveren und effizienteren Aufgabenerfüllung und damit verbundenen Personaleinsparungen führen. Sie wäre auch bürgerfreundlicher, da Mehrfachschuldner nur einen Ansprechpartner hätten. Je enger die Zusammenarbeit – bis hin zum Zusammenschluss von Vollstreckungsstellen – organisiert wäre, desto größer wäre das nutzbare Potenzial an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die beabsichtigte Übernahme der Vollziehungsbeamten der Justiz in die VZ zu beschleunigen und daneben die Zusammenfassung der Vollstreckungsstellen Hamburgs, z.B. durch Verlagerung der VZ zu den Vollstreckungsstellen der Finanzämter, zu prüfen. Daneben sollten Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit mit der AOK und der Zollverwaltung untersucht werden.

Die Finanzbehörde wird an die Justizbehörde herantreten, um die geplante Übernahme derer Vollziehungsbeamten zu beschleunigen. Sie will die Möglichkeit einer Integration von VZ und Vollstreckungsstellen der Finanzämter und eine verstärkte Zusammenarbeit mit der AOK und der Zollverwaltung prüfen.

Kostendeckung

127. Für Vollstreckungshandlungen sind Gebühren⁹ zu zahlen. Falls sie nicht vom Vollstreckungsschuldner beigetrieben werden können, ist der Gläubiger gebührenpflichtig, soweit es sich bei ihm nicht um eine Stelle der unmittelbaren Verwaltung Hamburgs oder eine andere Gebietskörperschaft handelt.¹⁰ Da nicht alle Vollstreckungen erfolgreich verlaufen, ist wegen der Freistellung eines großen Teils der Gläubiger eine vollständige Kostendeckung nicht zu erreichen.

⁹ Im Wesentlichen handelt es sich um Pfändungsgebühren nach § 6 Vollstreckungskostenordnung.

¹⁰ Gebietskörperschaften sind aufgrund des Gegenseitigkeitsprinzips nach den Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze von der Gebühr befreit.

128. Die Pfändungsgebühren sind zum 01.01.2004 erhöht worden, nachdem sie zuvor zwölf Jahre im Wesentlichen unverändert geblieben waren. Die Finanzbehörde hatte nur eine maßvolle – nicht präzise an den Kosten orientierte – Gebührenerhöhung vorgeschlagen, da nach ihrer Auffassung erst nach Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung genauere Berechnungsdaten ermittelt werden könnten, die eine Orientierung an den tatsächlichen Kosten ermöglichen. Nach Erhöhung der Gebühren hat sie einen Kostendeckungsgrad¹¹ von 88 % ermittelt und somit eine Unterdeckung von 12 % in Kauf genommen.

Bei ihrer Kalkulation hat die Finanzbehörde anteilige Personalkosten für den Zentral-, Grundsatz- und luK-Bereich nicht berücksichtigt, obwohl sie diese Kostenanteile vorher ermittelt hatte. Da eine Gebührenanpassung im Regelfall nur alle zwei Jahre stattfindet, errechnet sich insgesamt eine Unterdeckung für die Jahre 2004 und 2005 von über 430.000 Euro.

Ohne Erhöhung der Pfändungsgebühren hätte sich nach internen Berechnungen der Kassenabteilung zum 01.01.2004 eine Kostendeckung von unter 80 % ergeben. Unter Berücksichtigung der nicht einbezogenen weiteren Kostenanteile läge die Kostendeckung bei rd. 70 %. Daraus folgt, dass die Pfändungsgebühren auch in den Jahren davor nicht kostendeckend waren. Nach überschlägiger Rechnung des Rechnungshofs sind bis zu 900.000 Euro tatsächlich angefallener Kosten nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckt worden. Insgesamt ergibt sich seit Gründung der VZ 1999 bis 2005 ein Betrag von überschlägig mehr als 1,3 Mio. Euro. Das Fehlen einer Kosten- und Leistungsrechnung stellt keinen Grund dar, eine Kostenunterdeckung zu akzeptieren. In die Gebührenberechnung sind sämtliche kostenrelevanten Sachverhalte einzubeziehen.

*Einnahmeverluste
durch Kostenunterdeckung*

Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Finanzbehörde beanstandet und eine vollständige Kostendeckung im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften¹² angemahnt.

Die Finanzbehörde will ein neues Konzept zur Berechnung der zu berücksichtigenden Personal- und sonstigen Kosten entwickeln. Sie strebt kostendeckende Gebührensätze an.

129. Gebührenanpassungen finden – nicht nur im Vollstreckungswesen – lediglich alle zwei Jahre statt, um den erforderlichen Aufwand für ihre Ermittlung zu minimieren. Personalkosten können indessen bei zweijähriger Gültigkeit der Gebühren im Regelfall nicht über den gesamten Zeitraum in tatsächlicher Höhe berücksichtigt werden.

¹¹ Verhältnis der tatsächlichen Ist-Kosten zu den fiktiven Einnahmen bei Unterstellung vollständiger Zahlung durch tatsächlich von der Gebührenpflicht befreite Gläubiger (vgl. Tz. 127).

¹² Vgl. Fn. 10.

Der Rechnungshof hat angeregt, diese Praxis generell zu überdenken. Jedenfalls in Fällen mit hohem Gebührenaufkommen und mit geringem Aufwand zu ermittelnder Kostendeckung hält er eine jährliche Gebührenanpassung für sachgerecht. Mit dem Zweijahresrhythmus verbundene verwaltungsökonomische Vorteile dürfen nur dann den Ausschlag geben, wenn sie schwerer wiegen als die Einnahmeverluste, die durch den Verzicht auf jährliche Anpassung von Gebühren entstehen.

Die Finanzbehörde hat für die Vollstreckungsgebühren auf die Möglichkeit hingewiesen, nach Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung im Zuge der Umwandlung der Kassenabteilung in eine netto-veranschlagte Einrichtung nach § 15 LHO eine jährliche Überprüfung und Anpassung durchzuführen. Im Übrigen steht eine Antwort noch aus.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Personalamt

Beihilfebearbeitung

Seit mehr als zehn Jahren werden für Beihilfezahlungen Verfahren eingesetzt, die die Anforderungen an die Kassensicherheit nicht hinreichend erfüllen.

Die nicht hinnehmbare hohe Fehlerquote bei der Beihilfefestsetzung muss dringend reduziert werden.

130. Aktive Bedienstete und Versorgungsberechtigte der Freien und Hansestadt Hamburg haben als Ergänzung zur Eigenvorsorge Anspruch auf Beihilfen insbesondere zu Aufwendungen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfällen. Seit dem Jahr 1991 werden Beihilfen automatisiert berechnet und zahlbar gemacht. Gegenwärtig bearbeitet das Zentrum für Personaldienste (ZPD) für die rd. 94.600 Beihilfeberechtigten jährlich etwa 225.000 Anträge mit einem Erstattungsbetrag von rd. 151 Mio. Euro mit der Beihilfe-komponente der Standardsoftware „Personalabrechnungs- und Informationssystem“.

Kontrollverfahren

131. Beim Einsatz automatisierter Verfahren ist zur Überprüfung der festgesetzten Beihilfezahlungen ein Kontrollverfahren unverzichtbar, das
- mit einem mathematisch-statistischen Grundsätzen genügenden Stichprobenverfahren inhaltlich-rechtliche Einzelfallprüfungen durch eine zweite Person und damit eine Verfahrens- und Kassensicherheit gewährleistet, die dem Vier-Augen-Prinzip bei herkömmlicher Vorgangsbearbeitung gleichwertig ist sowie
 - Erkenntnisse über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Kontrollsystems zulässt
- und so der Vermeidung von Fehlern bei der Gewährung von Beihilfen dient.¹

132. Das Personalamt hat für das Beihilfeverfahren ein Prüfkonzept entwickelt. Es sieht die Möglichkeit vor, absolute Prüfkriterien für Risikofälle festzulegen (z.B. Einarbeitungsphase der Sachbearbeiterin bzw. des Sachbearbeiters, Höhe des Beihilfebetrages oder Art der Beihilfe). Die übrigen Fälle gelangen in ein Stichprobenverfahren, das jedoch nicht mathematisch-statistischen Grundsätzen entspricht.

¹ Vgl. Jahresbericht 2004, Tzn. 147, 152.

*Kassensicherheit
nicht hinreichend
gewährleistet*

Ohne Berücksichtigung dieser Grundsätze sind Schlussfolgerungen von Stichprobenergebnissen auf die Grundgesamtheit nicht sicher zu ziehen. Es fehlt eine belastbare Datengrundlage, um

- erkennen zu können, ob die Parameter „Risikoeinschätzung“ und „Fehlererwartung“ des Stichprobenverfahrens den Erfordernissen entsprechend festgelegt oder ob sie anzupassen sind,
- aufgrund der Ergebnisse der Stichprobenkontrollen gezielt Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität treffen zu können und
- Erkenntnisse über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Kontrollverfahrens zu gewinnen.

Damit ist eine dem herkömmlichen Verfahren gleichwertige Kassensicherheit nicht hinreichend gewährleistet.

133. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass seit 1991 für ein Massengeschäft wie die Beihilfebearbeitung mit einem kumulierten Finanzvolumen von rd. 1,8 Mrd. Euro² zur Berechnung und Zahlbarmachung Verfahren eingesetzt werden, die haushalts- und kassenrechtlichen Anforderungen nicht hinreichend Rechnung tragen und für die deshalb das nach § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO notwendige Einvernehmen mit dem Rechnungshof nicht erteilt werden konnte.

*Anwendung des
Kontrollverfahrens
weist Defizite auf*

134. Neben den im Verfahren angelegten Mängeln weist das Kontrollverfahren auch Defizite bei der Anwendung auf:
- In den Jahren 2002 und 2003 hat das ZPD zeitweise seine selbst festgelegten Prüfungsmaßstäbe (vgl. Tz. 132) nicht eingehalten und an sich prüfpflichtige Bearbeitungen ohne Prüfung zur Zahlung freigegeben, um den Abbau hoher Bearbeitungsrückstände zu beschleunigen.
 - Auf die gebotene intensive Prüfung (vgl. Tz. 131) der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für ärztliche und zahnärztliche Leistungen wird weitgehend verzichtet, obwohl die Rechnungen häufig mangelbehaftet sind.

Eine Reduzierung des vorgegebenen Prüfungsumfangs und die Missachtung festgelegter Parameter ist – ebenso wie der Verzicht auf eine inhaltlich-rechtliche Prüfung der Belege – aus Kassensicherheitsgründen auch dann nicht hinnehmbar, wenn dieses der Beschleunigung der Bearbeitung dienen soll.

Sachbearbeitung

*Fehlerquote nicht
akzeptabel*

135. Rund ein Drittel der vom Rechnungshof in einer Beurteilungsstichprobe³ überprüften Beihilfefestsetzungen war – zum Teil in mehrfacher Hinsicht und fast ausschließlich zu Lasten Hamburgs – fehlerhaft bearbeitet. So wurden häufig
- Ausschlüsse von Leistungen nicht erkannt,

² Vgl. Haushaltsrechnungen und Finanzberichte.

³ D.h. nicht repräsentativ.

- einzuhaltende zeitliche Intervalle bei bestimmten Leistungen nicht beachtet,
- Beihilfen in unzutreffender Höhe bewilligt

und damit Leistungen erbracht, auf die nach den Vorschriften kein Anspruch bestand.

Die Bearbeitungsmängel waren im Wesentlichen auf fehlerhafte Rechtsanwendung sowie Eingabe- und Berechnungsfehler zurückzuführen.

Eigene Erhebungen des ZPD haben die vom Rechnungshof ermittelte Fehlerquote annähernd bestätigt.

Auch wenn zu berücksichtigen ist, dass es sich bei der Beihilfebearbeitung um ein Massengeschäft handelt, bei dem – auch bei sorgfältiger Festsetzung und Überprüfung – Fehler nicht ausgeschlossen werden können, ist diese hohe Fehlerquote nicht hinnehmbar.

Handlungsbedarf

136. Das gegenwärtig eingesetzte Kontrollverfahren ist nicht geeignet, Prüfergebnisse zutreffend auszuwerten und verlässliche Daten zu Mängelursachen zu liefern. Gezielte Maßnahmen zur Beseitigung von Fehlerursachen sind deshalb nicht möglich.

Das Prüfkonzept für das Beihilfeverfahren ist daher grundlegend zu verbessern und zu vervollständigen, insbesondere sind

*Prüfkonzept
grundlegend ver-
bessern*

- ein Stichprobenverfahren auf mathematisch-statistischer Grundlage einzuführen und ein Fehlermanagement und Berichtswesen aufzubauen, das ermöglicht, Prüfergebnisse zutreffend auszuwerten, Fehlerursachen zu erkennen und in gezielte Maßnahmen umzusetzen sowie
- vollständige und eindeutige Regelungen zum Stichprobenverfahren, zu den Verantwortungsbereichen der am Zahlungsverfahren Beteiligten sowie zum Fehlermanagement und Berichtswesen zu treffen.

Bereits vor der Einführung eines verbesserten Prüfkonzepts sind

- die Bediensteten aufgrund der aus Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse zu schulen,
- anforderungsgerechte Prüfparameter festzulegen,
- die Prüfpflichten zumindest nach den eigenen Vorgaben des ZPD zu erfüllen (vgl. Tz. 132) sowie
- erforderliche, aber bislang nicht nutzbar gemachte Bearbeitungshilfen im System zu aktivieren.

Soweit die im Beihilfeverfahren zur Verfügung stehenden Bearbeitungshilfen selbst nicht geeignet sind, die sachliche Prüfung der eingereichten Belege hinreichend zu unterstützen, ist – sowohl für die Stichprobenkontrollen (vgl. Tz. 134) als auch für die Sachbearbei-

tung – der Einsatz geeigneter ergänzender Technikunterstützung in Erwägung zu ziehen. Softwareprodukte für die Prüfung ärztlicher und zahnärztlicher Abrechnungen nach der Gebührenordnung für Ärzte beziehungsweise der Gebührenordnung für Zahnärzte stehen auf dem Markt zur Verfügung.

Stellungnahme der Verwaltung

137. Das Personalamt stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass dringender Handlungsbedarf besteht, die Fehlerquote deutlich zu reduzieren und dazu die Fehlerursachen in der Beihilfebearbeitung zu beseitigen.

Es hat zugesagt, die geforderten Verbesserungen der Qualität der Beihilfebearbeitung einzuleiten sowie spätestens zum 31.12.2005 alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Anforderungen an eine dem Vier-Augen-Prinzip gleichwertige Kassensicherheit zu erfüllen, Rückschlüsse auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Beihilfeverfahrens zu ermöglichen und einvernehmensfähige Zustände nach § 79 Abs. 3 Nummer 2 LHO herzustellen.

**Behörde für Wissenschaft
und Gesundheit /
Behörde
für Stadtentwicklung
und Umwelt /
Universität Hamburg**

**Gebäudeautomation in der
Universität Hamburg**

Die Modernisierung der Gebäudeautomation und der Einsatz der Gebäudeleittechnik in der Universität Hamburg basieren auf einer unvollständigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Die Bauleistungen sind zum Teil nicht europaweit ausgeschrieben worden. Die Projektorganisation und die Projektdokumentation sowie das Baukostencontrolling waren unzureichend.

138. Vorrangige Ziele der zurzeit durchgeführten Modernisierung der Gebäudeautomation und der Einführung einer Gebäudeleittechnik (GLT)¹ in der Universität Hamburg sind die Reduzierung der Energie-, Personal- und Instandhaltungskosten, die Erhöhung der Betriebssicherheit durch automatisierte Störmeldungen und schnellere Reaktion auf Störfälle sowie die Verbesserung der Betriebsüberwachung.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

139. Im September 1996 hat die damalige Behörde für Wissenschaft und Forschung ihre Hochschulbaudienststelle² beauftragt, eine GLT in der Universität Hamburg einzuführen. Dabei sollte die vorhandene Personal- und Organisationsstruktur der technischen Abteilungen in der Universität beibehalten werden. Gemäß dieser Vorgabe hat die Hochschulbaudienststelle mehrere eigenständige „GLT-Inseln“ mit dezentraler Betriebsführung konzipiert. Alternative GLT-Konzepte, wie z. B. eine zentrale Betriebsführung mit einer GLT-Leitzentrale³, hat sie von Anfang an nicht in ihre Konzeptüberlegungen mit einbezogen. Nicht näher untersucht wurden ferner die Auswirkungen der

¹ Eine Leittechnik erfasst, liefert und wertet Anlagen- und Betriebsdaten für die Betriebsführung aus. Auf Grundlage dieser Daten können dann u.a. Maßnahmen zur Kostenoptimierung (z.B. Änderungen der Regelstrategien) getroffen werden.

² Die Hochschulbaudienststelle gehört seit 01.04.2004 zur Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

³ Erfahrungen vieler Hochschulen wie z.B. der Freien Universität Berlin und der Universität Saarbrücken belegen erhebliche Vorteile einer zentralisierten GLT-Struktur und -Organisation.

neuen Technologie auf den erforderlichen qualitativen und quantitativen Personalbedarf.

140. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Maßnahme entgegen § 7 Abs. 2 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften nicht umfassend durchgeführt worden ist, obwohl dies prinzipiell zu weiteren Effizienzgewinnen beim Personal- und Energieeinsatz hätte führen können. Er hat die seit April 1999 als Bauherr fungierende Universität Hamburg aufgefordert, noch vor der geplanten Fertigstellung der Gesamtbaumaßnahme im Jahr 2007 die Organisationsstruktur der technischen Betriebseinheiten zu untersuchen sowie die Wirtschaftlichkeit einer zentralen Betriebsführung zu prüfen und dabei jeweils die personellen Anforderungen zu berücksichtigen. Der Rechnungshof hat der Universität Hamburg für den Fall, dass sich eine zentrale Betriebsführung als die wirtschaftlichste Lösung herausstellen sollte, empfohlen, die verbleibenden Bauabschnitte gebündelt auszuschreiben, um dadurch gegebenenfalls günstigere Angebotspreise zu erzielen.

Keine ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Zentrale Betriebsführung prüfen

Die Universität Hamburg hat den Feststellungen des Rechnungshof zugestimmt und erklärt, sie werde den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen.

Ausschreibung und Vergabe

141. Der geschätzte Gesamtauftragswert für die in mehreren Teilschritten erfolgende Einführung der GLT liegt bei insgesamt mehr als 5 Mio. Euro. Deshalb ist die GLT nach § 2 Nr. 4 Vergabeverordnung europaweit auszuschreiben. Von Mitte 2000 bis Mitte 2004 erfolgten die Ausschreibungen und Auftragsvergaben für zwei von sechs geplanten GLT-Inseln. Während die erste Teilausschreibung europaweit durchgeführt wurde, erfolgte Anfang 2003 die zweite Teilausschreibung (Auftragswert rd. 460.000 Euro) nur im nationalen Wettbewerb.
142. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bauleistungen des zweiten Bauabschnitts als Teil der Gesamtmaßnahme entgegen Abschnitt 2 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) nicht europaweit ausgeschrieben worden sind. Er hat die Hochschulbaudienststelle aufgefordert, bei den weiteren Bauabschnitten die Vergabevorschriften einzuhalten.
143. Die Hochschulbaudienststelle hat der Feststellung des Rechnungshofs im Grundsatz zugestimmt. Wegen Zeitdrucks sei jedoch von der Möglichkeit des § 2 Nr. 7 Vergabeverordnung Gebrauch gemacht worden, wonach bei Losen unterhalb von 1 Mio. Euro von einer europaweiten Ausschreibung abgesehen werden könne.
144. Der Rechnungshof hat klargestellt, dass § 2 Nr. 7 Vergabeverordnung in diesem Fall nicht zum Tragen kommt, weil mit dem ersten Auftrag noch nicht 80 % des geschätzten Gesamtauftragswertes aller Bauaufträge für die bauliche Anlage vergeben waren. Erst danach besteht für weitere Lose die Möglichkeit, auf europaweite Ausschreibungen zu verzichten (vgl. § 1a Nr. 1 Abs. 2 VOB/A Abschnitt 2).

Verstoß gegen Vergabevorschriften

Kostenentwicklung und -controlling

145. Aus der von der Hochschulbaudienststelle geführten Kostenstandsübersicht war nicht eindeutig nachzuvollziehen, ob die für die erste GLT-Insel festgelegten Haushaltsmittel die veranschlagten Haushaltsmittel bereits überschritten hatten oder nicht. Die derzeitige Kostenstandsübersicht ist deshalb ungeeignet, ein sachgerechtes Kostencontrolling und damit gegebenenfalls ein rechtzeitiges Nachsteuern in der Bauabwicklung zu ermöglichen.
146. Der Rechnungshof hat die Hochschulbaudienststelle aufgefordert, die Qualität der Kostenstandsübersicht und das Kostencontrolling z.B. durch einen gebäudeweisen Abgleich zwischen den veranschlagten und den festgelegten Mitteln sowie den abgerechneten Kosten zu verbessern.

*Ungenügende
Mittelüberwachung*

Die Hochschulbaudienststelle hat erklärt, sie werde die Kostenstandsübersichten verbessern und die Transparenz bei der Mittel festlegung und beim Mittelabfluss erhöhen.

Technische Standards

147. Fast alle betriebstechnischen Anlagen der ersten GLT-Insel wurden unabhängig von ihrer technischen Wichtigkeit mit der GLT verbunden (aufgeschaltet). Die Verknüpfungen der betriebstechnischen Anlagen mit der GLT erfolgten dabei mit einer Vielzahl von – für einen wirtschaftlichen und sicheren Anlagenbetrieb – entbehrlichen Stell- und Regelfunktionen. Für die zweite GLT-Insel wurde überwiegend ein vergleichbar hoher Standard ausgeschrieben, obwohl dies wegen der Nutzungsart des Gebäudes und der an die Technik zu stellenden geringeren Anforderungen nicht erforderlich gewesen wäre.
148. Der Rechnungshof hat empfohlen, für die weiteren Bauabschnitte den bisherigen Standard zu überprüfen und auf das unabdingbare Niveau, wie z.B. durch einen stärkeren Einsatz von Sammelanstelle von Einzelstörmeldungen, zu senken. Um Investitionskosten zu verringern, sollte vor allem geprüft werden, inwieweit von einer generellen Aufschaltung fast aller betriebstechnischen Anlagen auf die GLT abgesehen werden kann und sich differenziertere Standards für alle betriebstechnischen Anlagen nach Kriterien wie etwa Anlagengruppen (z.B. Klimaanlage) und deren Einsatzgebiete, Sicherheitsrelevanz (Brandschutz) oder Wirtschaftlichkeit entwickeln ließen.

Zu hoher technischer Standard

Die Universität Hamburg hat die Prüfung der technischen Standards zugesagt.

Energie- und Instandhaltungsmanagement

149. Voraussetzung für ein Energiecontrolling ist eine regelmäßige Erfassung und Auswertung von Energie- und Wasserverbrauchsdaten. Auf der Ebene der GLT-Inseln können aus Soll-Ist-Vergleichen sofort

Zu geringe Anzahl von Mess- und Zählereinrichtungen

ungünstige Verbrauchs- und Kostenentwicklungen ermittelt und die Betriebsführung angepasst und optimiert werden. Die Verbrauchsdaten sind darüber hinaus auch für die Entwicklung von Energieversorgungs- und technischen Anlagenkonzepten erforderlich. Die Universität Hamburg ist aber nur in einem geringen Umfang mit den hierfür notwendigen Mess- und Zählereinrichtungen⁴ ausgestattet. Eine automatisierte Erfassung und Auswertung von Energie- und Wasserverbrauchswerten ist bisher weder auf der Ebene der GLT-Inseln noch auf einer übergeordneten Managementebene vorgesehen.

Aufstellung eines Mess- und Zählerkonzepts als Voraussetzung für ein Energiecontrolling

150. Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, ein detailliertes Mess- und Zählerkonzept mit automatisierter Erfassung und Auswertung des Energie- und Wasserverbrauchs zu entwickeln. Er hat – um u. a. Personalkosten zu sparen – darüber hinaus angeregt, an einer Stelle sämtliche Aufgaben des Energiemanagements in der Universität Hamburg zu bündeln. Auch der Aufbau eines zentralen Instandhaltungsmanagements sollte überprüft werden, um die Betriebskosten der Universität Hamburg weiter zu senken, z. B. durch eine genauere Anpassung von Wartungsintervallen für betriebstechnische Anlagen anhand automatisch erfasster, tatsächlicher Betriebszeiten.

Die Hochschulbaudienststelle hat erklärt, sie werde den Empfehlungen folgen bzw. habe diese bereits teilweise umgesetzt.

Erfolgskontrollen

Ziele für die Umsetzung der weiteren Bauabschnitte vorgeben

151. In vielen Universitäten werden die wirtschaftlichen Potenziale, die GLT-Anlagen etwa bei der Betriebsführung und beim Energiemanagement bieten, nicht ausgeschöpft.⁵ Die Feststellungen des Rechnungshofs in der Universität Hamburg (vgl. Tz. 149) lassen befürchten, dass dies auch für die Universität Hamburg nach Fertigstellung der Maßnahme gelten wird.
152. Der Rechnungshof hat der Universität Hamburg empfohlen, für die weiteren Bauabschnitte schon jetzt jeweils konkrete Zielvorgaben hinsichtlich der erwarteten Energie- und Kosteneinsparungen festzusetzen und diese begleitend zu überwachen, um gegebenenfalls rechtzeitig geeignete Maßnahmen zur Einhaltung dieser Zielvorgaben ergreifen zu können und die prognostizierten Einsparungen für die Gesamtbaumaßnahme zu erreichen.

Die Universität Hamburg hat bestätigt, dass die erhofften Einsparungen noch nicht eingetreten seien, und zugesagt, der Empfehlung zu folgen.

⁴ Dazu gehören insbesondere Strom- und Wärmeleistungszähler.

⁵ Vgl. hierzu „Planung und Betrieb von Zentraler Leittechnik“, M. Kahle, Hochschul-Informationssystem, 1993.

Projektorganisation und -dokumentation

153. Wesentliche Entscheidungen der Projektabwicklung waren mangels Dokumentation nicht nachzuvollziehen. Unklar blieb, warum keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für eine zentrale Betriebsführung vorgenommen wurde (vgl. Tz. 139 ff.), obwohl diese bereits in einem von der damaligen Behörde für Umwelt und Gesundheit zur Einführung einer GLT in der Universität Hamburg Mitte 1989 in Auftrag gegebenen Gutachten „Ganzheitliche Energiewertanalyse“ ausdrücklich empfohlen worden war. Auch war nicht festzustellen, welche Überlegungen dazu geführt hatten, für die Planung von vornherein die vorhandene Aufbau- und Ablauforganisation der technischen Betriebseinheiten beizubehalten. Außerdem wurden mit dem Übergang der Bauherrenfunktion (vgl. Tz. 140) von der Behörde für Wissenschaft und Forschung auf die Universität Hamburg dort keine klaren Kompetenzregelungen für die Fortsetzung des Projekts getroffen.
- Mangelhafte Projektdokumentation*
154. Gerade bei diesem Projekt hätte es nicht nur wegen seiner Komplexität einer Projektorganisation bedurft, sondern auch, weil es teilweise die Einzelinteressen mehrerer Fachbereiche berührt. Ohne eine zentrale Entscheidungsinstanz waren erhebliche Probleme und Konflikte von Anfang an vorgezeichnet. So haben die entstandenen Reibungsverluste in diesem Fall z. B. zu einer vermeidbaren Verzögerung bei der ersten GLT-Insel von rd. zwei Jahren geführt.
- Fehlende Projektorganisation*
155. Der Rechnungshof hat dringend empfohlen, im weiteren Verlauf die Einführung der GLT als Projekt⁶ zu organisieren und zur verantwortlichen Wahrnehmung der Bauherrenkernaufgaben einen Projektbeauftragten zu benennen; er könnte gegebenenfalls durch eine Lenkungsgruppe, bestehend aus Entscheidungsträgern der Universitätsverwaltung sowie der betroffenen Fachbereiche, unterstützt werden. Für die weitere Projektabwicklung hat er gefordert, die Dokumentation zu verbessern.
- Notwendig ist zudem, die Einführung der GLT zu beschleunigen, weil andernfalls die schnell fortschreitende technologische Entwicklung auf dem Gebiet der Automationstechnik z. B. eine Vernetzung der GLT-Inseln auf einer übergeordneten Management- bzw. Betriebsführungsebene wegen Inkompatibilitäten erschweren würde. Er hat daher empfohlen, die Umsetzung der Maßnahme zu intensivieren.
156. Die Universität Hamburg hat zugesagt, die ihr obliegende Kontrollfunktion zukünftig stärker als bisher – orientiert an den „Projektgrundsätzen“ – wahrzunehmen. Ferner hat sie erklärt, sie werde die Dokumentation weiter verbessern.

⁶ Im Sinne der „Grundsätze zur Organisation von Projekten in der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg (Projekt-Grundsätze)“, vgl. MittVw 1993 Seite 292 ff.

Behörde für Stadt- entwicklung und Umwelt / Behörde für Wirtschaft und Arbeit - Strom- und Hafenbau - / Finanzbehörde

Datenbanken in der Bauverwaltung (Hamburger Metadatenkatalog)

Der vom Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung geführte Hamburger Metadatenkatalog wird noch nicht von allen Bezirksämtern genutzt.

157. In den Behörden und Ämtern der Hamburger Verwaltung wird eine Vielzahl von Daten erhoben und gespeichert. Die meisten dieser Daten haben einen räumlichen Bezug. Sie sind bei den Dienststellen themenspezifisch in unterschiedlichen Datenbanken erfasst.

Der Hamburger Metadatenkatalog (HMDK) ist ein zentrales Auskunftssystem, in dem die in den Behörden und Ämtern vorhandenen Datenbanken thematisch erfasst und systematisiert werden. Die Daten selbst werden nicht im HMDK geführt. Er ermöglicht es jedoch, die entsprechende Datenbank zu finden (durch Beschreibung der Datenbank und Angabe von Kontaktmöglichkeiten, unter denen weitere Auskünfte oder die Echtdaten selbst erhältlich sind).

Der Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt fungiert hinsichtlich des HMDK als Koordinator und Ansprechpartner. Der HMDK ist allen Behörden über das Intranet bzw. Internet¹ zugänglich. Den Behörden obliegt es selbst, ihre Informationen zu entsprechenden Datenbeständen in den HMDK einzubringen.

158. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der HMDK in den Bezirksämtern noch nicht ausreichend bekannt ist und daher dort auch nicht umfassend genutzt wird. Außerdem haben nicht alle geprüften Dienststellen ihre Datenbanken in den HMDK eingestellt. Er wird somit seiner Zwecksetzung als breit angelegtem Auskunftssystem nicht gerecht. Dadurch besteht zum einen die Gefahr, dass vorhandene Daten trotz Bedarfs ungenutzt bleiben und zum anderen, dass parallel geführte Datenbanken gleichen Inhalts vermeidbare Doppelarbeit verursachen.

*HMDK wird noch
nicht ausreichend
genutzt*

Das Freiwilligkeitsprinzip bei der Einstellung von Datenbanken in den HMDK hat sich nicht bewährt.

¹ Der HMDK wurde im Internet offiziell am 31.10.2002 freigegeben.

Der Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung hat diese Feststellungen bestätigt.

159. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Behörden zu verpflichten, Informationen über ihre Datenbanken mit räumlichem Bezug in den HMDK einzustellen. Er hat angeregt, dass die IuK-Beauftragten der Bezirksämter in Zusammenarbeit mit der zentralen Stelle IT-Angelegenheiten der Bezirksverwaltung den HMDK in den Dienststellen bekannt machen und gezielt die spezifischen Möglichkeiten seiner Anwendung in der Bezirksverwaltung verdeutlichen.

Verpflichtung der Behörden, Datenbanken in den HMDK einzustellen

Der Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung sollte seine Koordinationsfunktion für den HMDK intensiver wahrnehmen. Hierzu ist es erforderlich, dass der Landesbetrieb zukünftig bei der Einstellung von Informationen über Datenbanken in den HMDK beteiligt wird. Er sollte u.a. prüfen, ob parallel Informationen zu unterschiedlichen Datenbanken mit gleichem Inhalt in den HMDK eingestellt werden.

Koordinationsfunktion stärker wahrnehmen

Der Rechnungshof hat den Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung gebeten,

- darauf hinzuwirken, dass der HMDK in der Hamburger Verwaltung so bekannt gemacht wird, dass er seiner Bestimmung gemäß genutzt wird sowie
- eine Erfolgskontrolle zum Einsatz und zum Nutzen des HMDK durchzuführen und bis Ende 2005 über das Ergebnis zu berichten.

Die geprüften Behörden haben den Empfehlungen des Rechnungshofs zugestimmt. Der Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung hat zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs umzusetzen.

V. Querschnittsuntersuchungen

Alle Behörden

Organisation der Behörden-Bibliotheken

Die Bibliotheken entsprechen mit ihren Leistungen weitgehend nicht mehr heutigen Anforderungen. Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Behörden-Bibliotheken können durch Zusammenarbeit bis hin zu Fusionen deutlich verbessert werden.

Medienbestand

160. Um die Beschäftigten mit Informationen und Medien zu versorgen, unterhalten die Behörden – bis auf die Bezirksamter – Bibliotheken. Insgesamt gab es Ende 2003 19 Behörden-Bibliotheken mit einem Bestand von rd. 713.000 Medien (Bücher, Fachzeitschriften, Loseblatt-Sammlungen, Kartenwerke, elektronische Medien u. a.). Eine Besonderheit des Medienbestandes ist die „graue“ Literatur: verwaltungsspezifisches Schrifttum, das der Buchhandel nicht führt.
161. Die Sachausgaben der Behörden-Bibliotheken betragen im Jahr 2002 rund 1 Mio. Euro. Ihre Medien beschaffen die Behörden-Bibliotheken eigenständig und unabhängig voneinander. Zwischen einzelnen Bibliotheken finden Bestandsabsprachen statt. Für den gesamten Medienbestand der Hamburger Verwaltung ergeben sich Mehrexemplare, die unter Berücksichtigung der örtlichen Nähe einzelner Bibliotheken zueinander zumindest teilweise entbehrlich sein dürften. Zudem bindet der hohe Altbestand¹ unnötig Raumkapazität. Umständliche Verfahrensregelungen² tragen dazu bei, dass die Bibliotheken entbehrliche Medien nicht im erforderlichen Umfang aussortieren.

Dienstleistungen

162. Weil es noch keinen elektronischen Gesamtkatalog gibt, können die Beschäftigten der Stadt an ihren Arbeitsplätzen nicht umfassend und bibliotheksübergreifend nach Medien recherchieren. Zwar haben fünf Bibliotheken ihre Kataloge im Internet veröffentlicht,

Veraltete Rechercheverfahren

¹ Nach einer Schätzung sind rd. 85 % aller Medien älter als zehn Jahre.

² Hamburgisches Archivgesetz, Verwaltungsvorschrift über die Ablieferung von Unterlagen der Gerichte, Behörden und sonstigen Stellen an das Staatsarchiv, Erläuterungen zur Archivablieferungsordnung, Bekanntmachung der Finanzbehörde vom 23.06.2000: „Verwertung von entbehrlichem Schrifttum“ (MittVw 2000, S. 116).

ansonsten müssen die Beschäftigten aber die Bibliotheken aufsuchen und sind dort teilweise noch auf Zettelkataloge oder Inventarisierungslisten angewiesen.

163. Ein großer Teil des Medienbestandes (in einer Behörde rd. 70 %) befindet sich dezentral an den Arbeitsplätzen der Beschäftigten (Handapparate). Häufig genutzte Medien sind zwar für diese Beschäftigten zweckmäßig untergebracht, für andere Beschäftigte und auch für das Bibliothekspersonal aber nur eingeschränkt oder gar nicht verfügbar. Zudem ist die Bestandspflege umständlich. Der Rechnungshof hat empfohlen, möglichst wenige Medien dezentral vorzuhalten. *Problematische Handapparate*
164. Sechs Behörden-Bibliotheken haben Daten zu unterschiedlichen Aspekten der Mediennutzung erhoben, drei davon auch die Zufriedenheit der Nutzenden ermittelt. Die anderen Bibliotheken haben mangels entsprechender Erhebungen nur Erfahrungswerte zur bisherigen tatsächlichen Nutzung. Die Grundlagen für die weitere fachliche Planung und Entwicklung sind daher notwendigerweise unsicherer. *Planungsgrundlagen fehlen*

Größe und Ausstattung

165. Die Behörden-Bibliotheken sind verschieden groß und versorgen unterschiedlich viele Beschäftigte mit Literatur. Ende 2003 arbeiteten dort insgesamt 36 Personen (= 27 Vollkräfte). Während in der Zentralen Bibliothek der Behörden Hamburger Straße³ fünf bibliothekarische Fachkräfte tätig waren, arbeitete in fünf Kleinst-Bibliotheken jeweils nur eine, in drei weiteren keine bibliothekarische Fachkraft.

Die Kleinst-Bibliotheken können die von ihnen erwarteten Dienstleistungen wie fachgerechte Katalogisierung, Bestandspflege und Beratung der Beschäftigten nur unzureichend erbringen. Offen ist auch, ob und wie sie ihr Dienstleistungsangebot an neue Anforderungen und Entwicklungen anpassen können. Der Rechnungshof hält daher Formen intensiverer Zusammenarbeit bis hin zur Fusion für erforderlich, um die Leistungsfähigkeit zu steigern. Die Unterstützung der Strukturverbesserung durch eine Leitbibliothek wäre zweckmäßig. Als behördenübergreifend zuständige Einheit für Grundsatzangelegenheiten der Organisation sollte die Finanzbehörde den weiteren Entwicklungsprozess begleiten und unterstützen.

Kleinst-Bibliotheken nicht genügend leistungsfähig

Stellungnahme der Verwaltung

166. Die Behörden werden die Prüfungsergebnisse wie folgt umsetzen:
- Die Behörden mit Kleinstbibliotheken werden Möglichkeiten der Fusion bzw. Kooperation untereinander oder mit größeren

³ Die Zentrale Bibliothek der Behörden Hamburger Straße versorgt die Behörde für Bildung und Sport, die Behörde für Soziales und Familie, die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit (nur teilweise für Amt für Gesundheit) und die Kulturbehörde mit Bibliotheksleistungen.

Behördenbibliotheken prüfen und dabei die räumliche Nähe zu den Nutzenden berücksichtigen. Verwaltungsbereiche, die ihre Beschäftigten bisher ohne Bibliotheken mit Medien versorgen, werden, soweit nicht bereits geschehen, die Möglichkeit eines Anschlusses an eine Behörden-Bibliothek untersuchen.

- Mehrere Behörden-Bibliotheken haben mit Vorarbeiten für die einheitliche Erhebung von Nutzung und Bedarfen begonnen.
- Die Behörden werden prüfen, ob der Anschluss ihrer Bibliotheken an einen gemeinsamen Katalog zweckmäßig und wirtschaftlich ist.
- Die Behörden werden Altbestände und Mehrexemplare konsequent aussortieren. Um dies zu erleichtern, wird die Finanzbehörde die Regelungen zur Verwertung entbehrlichen Staatsgutes überprüfen und gegebenenfalls unnötige Hindernisse abbauen.
- Die Behörde für Bildung und Sport hat ihre Bereitschaft erklärt, in Absprache mit den anderen Behörden der Zentralen Bibliothek der Behörden Hamburger Straße die Funktion einer Leitbibliothek im Sinne eines Kompetenzzentrums zuzuweisen. Dazu muss eine Absprache zwischen den zu beteiligenden Behörden erfolgen.
- Die Finanzbehörde wird die vom Rechnungshof angeregte unterstützende Funktion im weiteren Prozess nach Maßgabe ihrer Kapazitäten wahrnehmen.

Personalamt / Andere Behörden

Arbeitszeitmodelle im allgemeinen Verwaltungsdienst

Vor der erforderlichen Neukonzeption der Arbeitszeitregelung für den allgemeinen Verwaltungsdienst müssen zunächst die aus bisherigen Modellversuchen gewonnenen Erkenntnisse aufbereitet werden.

Grundlagen der Regelung

167. Der Senat hat 1996 die gesetzlichen Regelungen für die Dienstzeiten im hamburgischen allgemeinen Verwaltungsdienst aufgrund einer Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 94 Hamburgisches Personalvertretungsgesetz konkretisiert. Die Anordnung setzt den Dispositionsrahmen für die Gleitzeit fest, regelt die Kernarbeitszeit und enthält Vorgaben für die Mittagspause und das Arbeitszeitkonto. Sie lässt die befristete Erprobung abweichender Arbeitszeitregelungen zu. Solche Modellversuche sind beim Personalamt anzuzeigen, das ihnen gegebenenfalls begründet widersprechen kann. Die dauerhafte Umsetzung einer abweichenden Dienstzeitregelung bedarf nach Darlegung der Ergebnisse des Modellversuchs der Zustimmung des Personalamts und der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften.

Modellversuche

168. Auf Grundlage der Erprobungsklausel sind bisher acht Modellversuche beim Personalamt angezeigt worden, von denen der Rechnungshof drei¹ vertieft in seine Prüfung einbezogen hat. Dabei hat er festgestellt, dass versäumt worden ist,
- die Versuche begleitend bzw. nach ihrem Abschluss im gebotenen Umfang auszuwerten, z.T. deshalb, weil schon zu Beginn der Versuche die für eine Erfolgskontrolle notwendigen Versuchsziele nicht messbar festgelegt worden waren;
 - die sich aus der Anordnung ergebenden Informations- und Beteiligungsrechte des Personalamts und der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften durchgehend zu beachten.

Messbare Ziele für die Modellversuche fehlen

¹ In der damaligen Umweltbehörde (jetzt Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt), beim Servicebereich „Zentrale Verwaltung und Steuerung“ der Feuerwehr und beim Bezirksamt Altona.

169. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und insbesondere darauf hingewiesen, dass Zielsetzung und Erfolgskontrolle (§ 7 Abs. 4 LHO) nicht nur gesetzlich vorgeschrieben sind, sondern ein Modellversuch auch nur dann sinnvoll ist, wenn auf solider Datenbasis gewonnene Erfahrungen und Erkenntnisse im Hinblick auf eine spätere Übertragbarkeit auf andere Verwaltungsgliederungen ausgewertet werden.

Notwendigkeit einer Neuregelung

170. Neben der allgemeinen Anordnung über die Dienstzeit gelten infolge der Modellversuche im allgemeinen Verwaltungsdienst der Stadt derzeit acht davon abweichende Regelungen. Die Bandbreite der Bestimmungen zu den einzelnen Elementen der Arbeitszeiten ist dabei erheblich. So sind für die Beschäftigten für
- Gleitzeitrahmen und Kernarbeitszeit (von unterschiedlichen, genau festgelegten Zeiten über spezifische Vereinbarungen bis zu einem völligen Verzicht auf Vorgaben),
 - die Mittagspause (von dreißig Minuten bis zu möglichen drei Stunden),
 - das Arbeitszeitkonto (von Monats-, Halbjahres- und Jahreskonten über so genannte „Ampelkonten“² bis hin zur zeitlich unbefristeten Übertragbarkeit von Mehr- und Minderstunden; Schwellenwerte, oberhalb derer Mehrarbeitsstunden verfallen, weichen stark voneinander ab oder sind sogar völlig entfallen) und
 - den Zeitausgleich (unterschiedliche Zahl möglicher Gleittage bis hin zum grundsätzlich unbeschränkt möglichen Zeitausgleich)

stark voneinander abweichende Regelungen getroffen worden.

171. Angesichts der Vielfalt unterschiedlicher Regelungen, die sich vielfach nicht aus den Besonderheiten der jeweiligen Dienststelle ergeben, ist es zweifelhaft, ob gerade unter den besonderen Bedingungen eines Stadtstaates mit einer vielfältig verknüpften Verwaltung eine derartige Diversifizierung sinnvoll ist und damit einhergehende ungleiche Arbeitsbedingungen bei vergleichbarem Umfeld vertretbar sind.

Vielfalt der unterschiedlichen Regelungen ist zu hinterfragen

² Differenzierte Steuerungsregelung für den Ausgleich von Mehr- und Minderstunden in einem Phasenmodell.

172. Es bedarf deshalb einer vom Personalamt federführend zu erarbeitenden Leitentscheidung, in welche Richtung sich die Arbeitszeitregeln der Stadt für den allgemeinen Verwaltungsdienst entwickeln sollen.

Leitentscheidung erforderlich

Das Personalamt hat den grundsätzlichen Handlungsbedarf erkannt und strebt seit 2001 eine Neufassung der Anordnung über die Dienstzeit an. Die Verhandlungen mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften konnten aber nach Auskunft des Personalamts bisher insbesondere deshalb nicht abgeschlossen werden, weil die Spitzenorganisationen die Gespräche in den Jahren 2002 und 2004 wegen der Erhöhung der regelmäßigen Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten bzw. wegen der Kündigung der Arbeitszeitvorschriften durch die Tarifgemeinschaft deutscher Länder bis auf weiteres ausgesetzt haben.

173. Die notwendigen Entscheidungen über das künftige Konzept setzen zunächst die Aufbereitung der aus der bisherigen Praxis gewonnenen Erkenntnisse voraus (vgl. Tzn. 168, 169).

Auswertung der Modellversuche erforderlich

Der Rechnungshof hat das Personalamt daher aufgefordert,

- die bisherigen Modellversuche nach § 7 Abs. 4 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften auszuwerten und so einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Die über die isolierte Betrachtung von Interessen der einzelnen Dienststellen hinausgehenden und grundsätzlichen Aspekte der Dienstzeitregelungen einschließlich der Akzeptanz aller unmittelbar oder mittelbar Betroffenen (Bedienstete, Leitungsebenen, Kunden, Öffentlichkeit) sind dabei ebenso einzubeziehen wie die Auswirkungen auf die Personalausgaben und organisatorische Aspekte. Dabei sollte an die Ergebnisse der einzelnen Modellversuche ein einheitliches Prüf- und Beurteilungsraster angelegt werden und die Auswertung auf solche Elemente der Arbeitszeitregelungen beschränkt werden, die für künftige Neuregelungen bedeutsam sind,
- auf der Grundlage der Ergebnisse eine Neuregelung der Arbeitszeiten zu konzipieren und diese dann mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften zu verhandeln und
- während der konzeptionellen Aufarbeitung bisheriger Modellversuche neuen Versuchen zu widersprechen und ihre Umwandlung in Dauerregelungen nicht zu genehmigen, weil die damit verbundene Gefahr der Verfestigung der Modelle die jetzt notwendige zentrale Steuerung des Neuregelungsprozesses erschweren würde.

Stellungnahme der Verwaltung

174. Das Personalamt will dafür Sorge tragen, dass seine Beteiligungsrechte und die der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften künftig gewahrt werden.

Es hat zugesagt, die bisherigen Modellversuche aufzubereiten. Zu ihrer Auswertung hat es ein Prüf- und Beurteilungsraster entwickelt.

Auch wenn das Personalamt bei Modellversuchen Abweichungen von der grundlegenden Anordnung und damit verbundene unterschiedliche Regelungen für die Beschäftigten für zwangsläufig und zur Gewinnung neuer Erkenntnisse für vertretbar hält, strebt es auf der Grundlage bereits erarbeiteter Eckpunkte eine neue Vereinbarung der Arbeitszeitregelung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften an. Um die Wiederaufnahme der Verhandlungen will es sich bemühen. Dabei sei auch die Regelungsdichte einer zentralen Anordnung zu diskutieren.

Der Umwandlung von Modellversuchen in Dauerregelungen will das Personalamt vorerst nicht zustimmen und über die Zweckmäßigkeit neuer Modellversuche erst dann entscheiden, wenn die bisherigen Versuche soweit ausgewertet sind, dass sie in die bereits entworfene Konzeption einer neuen Dienstzeitregelung und die Verhandlungen mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften einfließen können.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

**Behörde für Stadt-
entwicklung und Umwelt /
Behörde für Bildung und
Sport / Behörde für
Wissenschaft und
Gesundheit / Behörde für
Wirtschaft und Arbeit
- Strom- und Hafengebäude -**

**Wirtschaftlichkeits-
untersuchungen für
Bauinvestitionsmaßnahmen**

Keine der vorgefundenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfüllte die Anforderungen nach § 7 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften vollständig.

Zum Entscheidungszeitpunkt über die Investitionsmaßnahmen fehlten teilweise Angaben, ob und nach welchen Methoden Erfolgskontrollen durchgeführt werden sollten.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden nicht vollständig und zusammenhängend dokumentiert.

175. Gemäß § 7 Abs. 2 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, soweit die Maßnahme von der Freien und Hansestadt Hamburg gestaltet werden kann und zur Zielerreichung mehrere Möglichkeiten bestehen, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Mittelaufwand oder das Ergebnis haben. Grundsätzlich ist zunächst zu prüfen, ob die Investitionsmaßnahmen zum geplanten Zeitpunkt sowie in der vorgesehenen Qualität und Quantität wahrgenommen werden müssen. Vor Beginn der Maßnahmen müssen u. a. die Ausgangssituation analysiert, die Ziele bestimmt, alternative Lösungsmöglichkeiten (Variantenvergleich) entwickelt sowie die Auswirkungen auf den Haushaltsplan ermittelt werden.¹

Während und nach der Durchführung von Investitionsmaßnahmen sind gemäß § 7 Abs. 4 LHO Erfolgskontrollen durchzuführen, mit denen Ziele, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft werden.

¹ Nr. 1.2, 1.3 und 2.1 VV zu § 7 LHO.

Methoden und Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen sind zu dokumentieren.²

176. Die vom Rechnungshof untersuchten Bauinvestitionsmaßnahmen haben gezeigt, dass – obwohl die Behörden vielfach erklärten, für die genannten Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gem. § 7 Abs. 2 LHO durchgeführt zu haben – durchweg Teile von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (z. B. Zielsetzung, Begründung für die Maßnahme, Ermittlung der Auswirkungen auf den Haushaltsplan) vorgenommen worden sind. Allerdings fanden sich diese nicht zusammenhängend und übersichtlich dargestellt, sondern stets verteilt auf eine Reihe verschiedener Akten. Damit kann – wenn überhaupt – ohne größeren Aufwand keine Aussage über das Ergebnis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemacht werden.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchweg unvollständig*
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unübersichtlich auf verschiedene Akten verteilt*

Auf Anregung des Rechnungshofs hat die Finanzbehörde eine Ergänzung der VV zu § 7 LHO unter Nr. 6.4 dergestalt aufgenommen, dass Methoden und Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen zusammenhängend und nachvollziehbar zu dokumentieren sind.

177. Zusätzlich hat der Rechnungshof den geprüften Dienststellen empfohlen, in die Bau- und Kostenunterlagen bzw. in die Haushaltsunterlagen-Bau (HU-Bau) einen Abschnitt „Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO“ aufzunehmen, in dem in zusammengefasster Form das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dargelegt wird.
178. Keine der vorgefundenen Untersuchungen erfüllte die Anforderungen des § 7 LHO und der dazu erlassenen VV zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit vollständig.

Im Einzelnen hat der Rechnungshof Folgendes beanstandet:

Variantenvergleiche

179. In einigen Fällen hielten Dienststellen es nicht für erforderlich, Variantenvergleiche mit alternativen Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln oder haben Variantenvergleiche unvollständig durchgeführt³:
- Keine Variantenvergleiche*
- Die Entscheidung für die technische Ausgestaltung einer Wehranlage mit Fischtreppe basierte nach Angaben der Dienststelle auf grundsätzlichen Entscheidungen, die sie zu vergleichbaren früheren Sachverhalten getroffen hätte. Diese Entscheidungen hatte die Dienststelle in den Akten ebenso wenig dokumentiert wie deren Aussagekraft für den zur Entscheidung anstehenden Sachverhalt.

² Nr. 5.4 VV zu § 7 LHO.

³ Unzureichende Variantenvergleiche hat der Rechnungshof ebenfalls bei den Prüfungen „Gebäudeautomation in der Universität Hamburg“ und „Energieeinsparung bei Staatstheatern“ festgestellt (vgl. Tzn. 138 - 156 und 202).

- Nach Ansicht einer Dienststelle würden bereits durch die Verwendung bewährter und dem Stand der Technik entsprechender Materialien⁴ unwirtschaftliche Bauweisen vermieden. Diese Auffassung lässt außer Acht, dass innerhalb der zur Auswahl stehenden Materialien und Bauweisen qualitative und kostenmäßige Unterschiede bestehen, die zu unterschiedlichen Investitions- und Unterhaltungskosten führen. Die Auswahl muss daher in der Sache und im konkreten Einzelfall geprüft werden.
- Für den Neubau einer Sporthalle hielt die Dienststelle einen Variantenvergleich nicht für erforderlich, da bereits beim Bau einer Musterhalle mit Pilotcharakter für nachfolgende Sporthallen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen worden sei. Aber auch für diese Musterhalle konnte keine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 2 LHO vorgelegt werden, sondern lediglich eine Untersuchung zur Optimierung der Heizungsverteilung. Gerade bei einer Musterhalle mit Pilotcharakter hätte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aber mit besonderer Sorgfalt durchgeführt werden müssen.
- Teilweise erfolgte beim Vergleich von Varianten nur eine Beschreibung der Baumaßnahmen, ohne die Vor- und Nachteile zu quantifizieren sowie gegeneinander abzuwägen⁵ und zu bewerten. So fehlte bei einem Schulneubau die Gegenüberstellung und Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile funktionaler und schulischer Belange unter Einbeziehung der jeweiligen Investitions- und Folgekosten.

*Entscheidung
ohne Abwägung
aller relevanten
Vor- und Nach-
teile*

180. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Entscheidungen durch vorgelagerte Prozesse schon geprägt sein können oder dass es bei der Bewertung alternativer Lösungsmöglichkeiten sinnvoll sein kann, auf bereits durchgeführte Untersuchungen oder Erfahrungswerte zurückzugreifen. Diese müssen aber auch für den jeweils anstehenden Einzelfall aussagefähig und dokumentiert sein sowie von Zeit zu Zeit auf ihre Aktualität (z.B. Berücksichtigung von technischen Weiter- und Neuentwicklungen) hin überprüft werden.

Der Rechnungshof hat die geprüften Behörden aufgefordert, im Rahmen der Umsetzung des § 7 LHO grundsätzlich auch Variantenvergleiche durchzuführen.

Ebenso hat er die Behörden aufgefordert, den Auswahlprozess im Variantenvergleich umfassend und nachvollziehbar durchzuführen und zu dokumentieren.

181. Die Behörden haben erklärt, dass sie den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen werden. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt hat insbesondere darauf hingewiesen, dass sie die vielfältigen – auch über eine rein kostenorientierte Betrachtungsweise hinausgehenden – Entscheidungsgründe künftig in den Haushaltsunterlagen zusammengefasst dokumentieren wird.

⁴ Wie sie z.B. durch die „Technischen Richtlinien zum Bau und zur Einrichtung Hamburger Schulen“ (TR-Schulen) vorgegeben werden.

⁵ Z.B. Investitions- und Unterhaltungskosten.

Erfolgskontrolle

182. Vielfach war aus den Unterlagen nicht ersichtlich, ob Erfolgskontrollen gemäß § 7 Abs. 4 LHO durchgeführt und nach welchen Methoden sie vorgenommen werden sollten.

*Erfolgskontrollen
nicht verbindlich
festgehalten*

Die Dienststellen erklärten zwar auf Nachfrage, dass sie vorhätten, für ihre Maßnahmen, wie die Erneuerung einer Uferwand, die Errichtung eines Speichermagazins und den Umbau eines Verkehrsknotens, eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Sie hatten dies aber nicht dokumentiert.

Um sicherzustellen, dass die notwendigen Informationen auch zum verabredeten Zeitpunkt zur Verfügung stehen, ist es unerlässlich, dass präzise und verbindlich in schriftlicher Form festgelegt wird, wer welche Daten zu welchen Zeitpunkten erheben soll und wie diese auszuwerten sind.⁶

183. Der Rechnungshof hat die Dienststellen aufgefordert, Erfolgskontrollen möglichst frühzeitig zu planen und dabei die Ziele zu operationalisieren, den Zeitpunkt der Durchführung und die Art der Dokumentation festzulegen sowie die geeigneten Methoden zur Durchführung der Erfolgskontrollen auszuwählen.⁷

Die Behörden haben erklärt, dass sie den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen werden.

⁶ Fehlende Erfolgskontrollen hat der Rechnungshof auch in der Prüfung „Gebäudeautomation in der Universität Hamburg“ festgestellt (vgl. Tz. 152).

⁷ Nr. 5.4 VV zu § 7 LHO und Leitfaden für Erfolgskontrolle, 2. Auflage II. Teil Nr. 4.1.4.

Verschiedene Behörden

Vergabe von Gutachten und Beraterverträgen

Gutachten und Beraterverträge sind teilweise ohne oder nach nur eingeschränktem Wettbewerb vergeben worden. Wegen unzureichender Dokumentation ist das Verwaltungshandeln nicht transparent.

Beachtung der Vergabegrundsätze

184. Bei der Vorbereitung von Auftragsvergaben sind regelmäßig folgende Vergabegrundsätze zu beachten:
- Vergabe im Wettbewerb,
 - Vergabe an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer,
 - Vergabe zu angemessenen Preisen sowie
 - Bekämpfung wettbewerbsbeschränkender und unlauterer Verhaltensweisen¹.

Vergabe im Wettbewerb

185. Ein uneingeschränkter und möglichst breiter Wettbewerb eröffnet einem großen Kreis von Unternehmen die Möglichkeit, sich am Wettbewerb zu beteiligen und ein Angebot abzugeben. Er gehört damit zu den grundlegenden Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Einkauf von Dienstleistungen wie Gutachten und Beraterverträgen und die effektive Verwendung von Haushaltsmitteln.
186. Der Wettbewerb ist in einigen Fällen beeinträchtigt worden:
- Behörden haben gesetzlich vorgeschriebene EU-weite Vergabeverfahren unterlassen, obwohl der Auftragswert den Schwellenwert erreichte bzw. überstieg² (Verstoß gegen § 100 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen [GWB] und § 2 ff. der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge [Vergabeverordnung - VgV]),

Wettbewerb teilweise eingeschränkt oder unterlassen

¹ U.a. durch das Diskriminierungsverbot oder durch verfahrenssichernde Maßnahmen, wie z.B. dem Vieraugenprinzip, den Manipulationsmöglichkeiten entgegenwirken.

² Z.B. die Behörde für Wirtschaft und Arbeit zum Thema „Life Science“.

- Projekte mit einem Gesamtauftragswert über dem Schwellenwert sind in mehrere Aufträge geteilt und danach ohne ein EU-weites Vergabeverfahren vergeben worden³ (Verstoß gegen § 3 VgV bzw. Art. 14 SKR⁴),
- Behörden haben jeglichen Wettbewerb unterlassen, indem sie auf Vergleichsangebote verzichtet und jeweils nur ein Angebot eingeholt haben⁵ (Verstoß gegen § 97 Abs. 1 GWB sowie § 4 der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen [VOF] oder § 2 des Teils A der Verdingungsordnung für Leistungen [VOL/A]),
- eine Behörde⁶ hat mit dem späteren Auftragnehmer über einen längeren Zeitraum vor dem Beginn des eigentlichen Wettbewerbs unzulässige Verhandlungen geführt und dadurch andere Bewerber benachteiligt (Verstoß gegen § 2 Nr. 2 VOL/A bzw. § 4 Nr. 2 VOF),
- eine Behörde⁷ hat bei einer Beschränkten Ausschreibung nach Beendigung des Wettbewerbs einem nicht zum Teilnehmerkreis zählenden Unternehmen, das auch später den Auftrag erhalten hat, die Gelegenheit eingeräumt, ein Angebot abzugeben (Verstoß gegen § 17 Nr. 3, § 22 Nrn. 2 – 6, § 23 Nr. 1 sowie § 25 Nr. 1 VOL/A),
- eine Behörde⁸ hat von den Bewerbern in einem Öffentlichen Teilnahmewettbewerb, der einem Verhandlungsverfahren vorausgegangen ist, die Ausarbeitung angebotsähnlicher Konzepte verlangt, ohne dass die Bewerber hierfür eine Vergütung erhalten haben (Verstoß gegen § 15 Abs. 2 VOF).

Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und die Behörden aufgefordert, künftig die Bestimmungen des Vergaberechts zu beachten.

Verfahrenssicherheit

187. Die Behörden haben gemäß § 6 Nr. 2 der Beschaffungsordnung (BO) durch interne organisatorische Maßnahmen u. a. sicherzustellen, dass Vergaben ordnungsgemäß und verfahrenssicher abgewickelt werden können.
- Vergabeverfahren nicht immer ordnungsgemäß und sicher*
- In einer Vielzahl von Fällen haben es die Behörden unterlassen, dafür die Voraussetzungen zu schaffen. So sind z. B.
- Ausschreibungs- und Beschaffungsfunktionen nicht organisatorisch von Bedarfsträgerfunktionen getrennt worden,
 - Angebote nicht an neutraler Stelle eingegangen,

³ Z.B. die Behörde für Wirtschaft und Arbeit – Amt für Strom- und Hafenbau – zum Thema „Port Authority“.

⁴ Richtlinie 93/38/EWG des Rates vom 14.06.1993 zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (SKR).

⁵ Z.B. die Finanzbehörde zum Thema „Stadtreinigung“.

⁶ Die Finanzbehörde zum Thema „Vermarktung LBK-Flächen“.

⁷ Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit zum Thema „Life Science“.

⁸ Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt im Rahmen der Datenerhebung für statistische Zwecke im Bereich Wohnungswesen.

- Verfahrenshinweise für die Öffnung der Angebote nicht beachtet worden (z.B. sind Angebote bei der Öffnung nicht durch Paginierung oder andere geeignete Maßnahmen gegen Verfälschungen gesichert worden) und
- die Angebotsöffnungen nicht ordnungsgemäß dokumentiert worden.

Der Rechnungshof hat die Behörden aufgefordert, durch organisatorische Regelungen die Voraussetzungen für sichere, nachvollziehbare und transparente Vergabeverfahren zu schaffen.

Dokumentation

188. Wesentliche Entscheidungen der Behörden zu den einzelnen Verfahrensschritten (z.B. Wettbewerb, Bedarfsermittlung, Vertragsgestaltung und Abnahme der Leistung) sind oftmals nicht dokumentiert worden. Auch haben vorgelegte Unterlagen nicht immer den Anforderungen an Vergabevermerke im Sinne von § 30 VOL/A oder § 18 VOF entsprochen, weil sie nicht die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthalten haben.

Entscheidungen oftmals nicht transparent und nachvollziehbar

Dadurch ist das Verwaltungshandeln nicht transparent und teilweise auch nur eingeschränkt nachvollziehbar. Insofern haben die Behörden auch nicht die Ordnungsmäßigkeit, die Rechtmäßigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit ihrer Entscheidungen belegen können. Der Rechnungshof hat die Behörden erneut zu einer transparenten und nachvollziehbaren schriftlichen Dokumentation ihrer Entscheidungen aufgefordert⁹.

Abschluss von Verträgen

189. Den Behörden stehen zurzeit keine Muster für Gutachten- und Beraterverträge zur Verfügung¹⁰. Sie verwenden deshalb z.T. eigene Vertragsmuster. Hierdurch sind in einigen Fällen erforderliche vertragliche Regelungen zu den Rechten und Pflichten der Beteiligten im Vertrag unterblieben, wie z.B. Regelungen zum Urheberrecht. Verträge müssen die Vertragsbeziehungen zwischen der Verwaltung und den Auftragnehmern aber eindeutig und rechtssicher regeln.

Keine einheitliche Vertragsgestaltung

Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, dass die Finanzbehörde Vertragsmuster für Beratungs- und Gutachtenleistungen einführt.

190. Die Behörden haben in Einzelfällen Aufträge mündlich erteilt¹¹. Auch sind Verträge anstatt von zwei Berechtigten nur von einer Person unterzeichnet worden.

Zeichnungsbefugnisse nicht immer beachtet

⁹ Vgl. Jahresberichte 1999, Tz. 160, und 2001, Tz. 32.

¹⁰ Ausnahme im Baubereich: Handbuch VHB-F-I (Vergabe freiberuflicher Leistungen des Ingenieurbaus) und Mustervertrag in der VV-Bau.

¹¹ Z.B. die Finanzbehörde zum Thema „Domplatz“.

Erklärungen, durch die die Freie und Hansestadt Hamburg privatrechtlich verpflichtet werden soll, bedürfen nach der Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg¹² der schriftlichen Form, soweit es sich um Rechtsgeschäfte über 10.000 Euro handelt. Außerdem müssen sie von zwei Personen unterzeichnet sein, die zur Vertretung der Stadt befugt sind.

Der Rechnungshof hat die Behörden aufgefordert, die einschlägigen Bestimmungen zu beachten.

191. *Vorleistung ohne Gegenleistung* Behörden haben mit den Auftragnehmern „Abschlagzahlungen“ vereinbart, ohne dass die Zahlungen an die Erbringung einer entsprechenden (Teil-)Leistung geknüpft worden waren. In einem dieser Fälle ist der Auftragnehmer insolvent geworden. Für die geleistete Vorauszahlung ist die entsprechende Gegenleistung daher nicht mehr zu realisieren gewesen.

Der Rechnungshof empfiehlt erneut¹³, bei der Vereinbarung von Abschlagzahlungen die Fälligkeit der Zahlungen an die Erbringung genau definierter Teilleistungen zu binden oder gegebenenfalls eine Sicherheitsleistung durch den Gutachter zu vereinbaren. Er hat die Behörden nochmals nachdrücklich aufgefordert, diese Hinweise zu beachten.

Qualitätssicherung

192. *Fehler in allen Verfahrensschritten* Bei der Abwicklung von Gutachten und Berateraufträgen sind Fehler in allen Verfahrensschritten – von der Bedarfsermittlung bis zur gewählten Vergabeart, von der Vertragsgestaltung bis hin zur hauswirtschaftlichen Abwicklung – aufgetreten. Die Fehlerhäufigkeit ist in den Bereichen¹⁴, die eigene behördeninterne Dienstanweisungen bzw. Verfahrensrichtlinien für die Vergabe von Gutachten und Berateraufträgen erlassen haben oder häufiger mit Vergaben befasst sind, deutlich geringer als in den Bereichen, die nur gelegentlich mit Gutachten und Berateraufträgen zu tun oder keine behördeninternen Dienstanweisungen bzw. Verfahrensrichtlinien für die Vergabe von Gutachten und Berateraufträgen erlassen haben.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten zu prüfen, welche Arbeitshilfen kurzfristig erarbeitet und den Behörden zugeleitet werden können, mit denen die verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Lage versetzt werden, die Verfahren für alle Beteiligten transparent, sicher, ordnungsgemäß und wirtschaftlich abzuwickeln.

Überdies hat der Rechnungshof den Behörden, die nur selten die Vergabe von Gutachten und Beraterverträgen bearbeiten, empfoh-

¹² Vgl. Abschnitt V der Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19.04.2001 – Amtlicher Anzeiger Nr. 49 vom 30.04.2001, S. 1433; vorher galt inhaltsgleich das Gesetz über die Formbedürftigkeit von Verpflichtungserklärungen vom 18.09.1973 (HmbGVBl. S. 405), aufgehoben durch das Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Formbedürftigkeit von Verpflichtungserklärungen vom 10.04.2001 (HmbGVBl. S. 61).

¹³ Vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 164.

¹⁴ Z.B. gibt es in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Vertragsmuster für den Abschluss von Ingenieur- und Architektenaufträgen.

len, das Angebot der Finanzbehörde zur zentralen Durchführung des Wettbewerbsverfahrens zu nutzen.

Stellungnahme der Verwaltung

193. Die Behörden haben den Ausführungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt und seine Anregungen aufgenommen.

So hat insbesondere die Finanzbehörde zugesagt,

- ein Vertragsmuster für Gutachten und Beraterverträge weiter zu entwickeln und den Behörden zur Verwendung zu empfehlen und
- bei der bereits initiierten Erstellung von Arbeitshilfen, wie z. B. eines Leitfadens für die Vergabe von Gutachten und Beraterverträgen, Hinweise zur vertraglichen Abwicklung und Verfahrensbegleitung aufzunehmen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Alle Behörden

Sicherheit in Zahlstellen

Die Sicherheit der Zahlstellen Hamburgs ist nicht durchgehend gewährleistet.

194. Bei Dienststellen Hamburgs sind derzeit mehr als 100 Zahlstellen eingerichtet, deren Aufgabe u. a. darin besteht, kleinere Zahlungen in bar anzunehmen oder zu leisten, wenn ein anderer Zahlungsweg nicht in Betracht kommt. Dabei kann der Bargeldumsatz im Laufe eines Tages eine erhebliche Größenordnung erreichen. Die Zahlstellen werden mindestens einmal innerhalb von zwei Jahren durch die Vorprüfungsstelle bei der Finanzbehörde, die im Auftrag des Rechnungshofs nach § 100 LHO tätig wird, unvermutet geprüft (Nr. 10.1 der Verwaltungsvorschrift –VV– zu § 78 LHO). Dabei ist insbesondere zu untersuchen, ob die für das Kassen- und Rechnungswesen geltenden Vorschriften und Anweisungen zur Kassensicherheit beachtet werden.

195. Bei den im Jahr 2004 durchgeführten Prüfungen hat die Vorprüfungsstelle im Wesentlichen festgestellt, dass in mehreren Zahlstellen vorschriftswidrig und teilweise trotz gleichgelagerter Beanstandungen in den vergangenen Jahren
- Sicherheitsvorschriften nicht beachtet*
- mechanische bzw. elektronische Sicherungseinrichtungen (z.B. automatische Türschließenanlagen) in der Zahlstelle defekt oder außer Funktion gesetzt gewesen sind;
 - mehrere Bedienstete Zugriff auf Schlüssel, Geld- und/oder Wertzeichenbestände haben oder Sicherheitscodes kennen und die Verantwortung insoweit nicht eindeutig abgegrenzt ist;
 - Geldbehälter wie Tresore und Geldkassetten während der Dienststunden nicht verschlossen gewesen sind;
 - Geldbestände den festgelegten Höchstbetrag deutlich überschritten haben;
 - vorgeschriebene interne Kontrollen der Zahlstellen unterblieben sind.

Die betroffenen Dienststellen haben gegenüber der Vorprüfungsstelle die aufgezeigten Sicherheitsmängel anerkannt.

196. Die festgestellten Mängel beeinträchtigen die Sicherheit der Zahlstellen. Sie begründen das Risiko unberechtigten Zugriffs auf die Zahlstellenbestände bis hin zu kriminellen Handlungen. Dieses Risiko hat sich in der Vergangenheit bereits verwirklicht. So sind in den letzten Jahren mehrere Unterschlagungen vorgekommen, im Jahr 2004 ist bei einem Einbruch ein größerer Geldbetrag aus einem nicht verschlossenen Tresor gestohlen worden.
- Risiko unberechtigten Zugriffs*

Der Rechnungshof hat angesichts der Vielzahl der zu beanstandenden Mängel und ihrer Häufigkeit die Finanzbehörde gebeten

sicherzustellen, dass die Aufsicht führenden Behörden für eine vollständige Beseitigung der festgestellten Sicherheitsmängel und konsequente Beachtung der rechtlichen Vorgaben Sorge tragen.

Die Finanzbehörde hat inzwischen in einem Rundschreiben alle Beauftragten für den Haushalt aufgefordert, künftig die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften zu gewährleisten.

VI. Prüfungsergebnisse bei mehreren Behörden und Anstalten

Kulturbehörde / Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Energieeinsparungen bei Staatstheatern

Mit Zuwendungen bezweckte Energieeinsparungen sind wegen unzureichender Planungen und nicht optimierter technischer Betriebsführungen nicht annähernd erreicht worden.

Verwendungsnachweise wurden noch nicht vorgelegt und die ordnungsgemäße Mittelverwendung durch die Kulturbehörde bisher nicht geprüft.

197. Die Kulturbehörde hat im Jahr 2000 der Hamburgischen Staatsoper 1,46 Mio. Euro und dem Deutschen Schauspielhaus 0,5 Mio. Euro Zuwendungen für Energie sparende Maßnahmen¹ gewährt. Durch diese Maßnahmen sollten jährlich rd. 190.000 Euro bzw. 160.000 Euro Energiekosten eingespart werden. Die Bühnen haben die Maßnahmen durch die Hochbaudienststelle² der damaligen Baubehörde³ umsetzen lassen.

Grundlagenermittlungen

198. Wesentliche Voraussetzung für eine wirtschaftliche Konzeption und Dimensionierung von betriebstechnischen Anlagen ist vor allem die hinreichende Ermittlung und Berücksichtigung von Planungsgrundlagen, wie z. B. Energiebezugsbedingungen, Bedarfsanalysen und geltenden technischen Vorschriften. Die für die Energiesparmaßnahmen durchgeführten Grundlagenermittlungen erfüllen diese Anforderungen nur unzureichend.

Unzureichende Grundlagenermittlungen

Die Planung der nur im Sommer erforderlichen Kälteversorgungen beider Bühnen sah vor, dass 70 % des Kältebedarfs durch eine Kältemaschine, der Rest durch einen so genannten Eisspeicher gedeckt werden sollte. In einem Eisspeicher kann Kälte zwischen-

¹ Dazu zählen u.a. der Einbau einer Gebäudeleittechnik, eine neue Kälteversorgungsanlage und – nur in der Hamburgischen Staatsoper – eine Teilerneuerung der Heizungsanlage.

² Amt für Bauordnung und Hochbau – Zentrale Bauaufgaben (ABH/ZB).

³ Seit 2004: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU).

gespeichert und zu so genannten Spitzenlastzeiten wieder abgerufen werden. Dieses Verfahren wird gewählt, um den Kältemaschinenbetrieb während dieser Zeiten und damit auch die Stromkosten zu verringern. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass in beiden Bühnen der sommerliche Kältemaschinenbetrieb nicht zu Stromkosteneinsparungen geführt hat, da nach den Strombezugsbedingungen nicht die Spitzenlastzeiten im Sommer für die Stromabrechnung maßgebend waren, sondern stets die höheren Stromabnahmen in den Wintermonaten.⁴

199. Darüber hinaus sind wegen fehlender Bedarfsanalysen Anlagen falsch dimensioniert worden. Dies trifft beispielsweise auf die Leistung der Kältemaschine im Deutschen Schauspielhaus im Zusammenspiel mit dem neuen Eisspeicher zu. Selbst im ungewöhnlich heißen Sommer 2003 wurde der Eisspeicher dort nicht benötigt, weil die Kältemaschinenleistung allein ausreichte. Die Investitionen für den Eisspeicher von rd. 70.000 Euro hätten vermieden werden können.

200. Der Rechnungshof hat die unzureichenden Grundlagenermittlungen beanstandet und die BSU aufgefordert, künftig umfassend ermittelte Planungsgrundlagen zu berücksichtigen, um unnötige Investitionen zu verhindern und das Kosteneinsparpotenzial optimal zu nutzen.

Er hat empfohlen, den Eisspeicher im Deutschen Schauspielhaus stillzulegen.

201. Die Behörden haben zugesagt, bei zukünftigen Projekten angemessene Grundlagenermittlungen durchzuführen.

Das Deutsche Schauspielhaus ist der Empfehlung des Rechnungshofs bezüglich des Eisspeichers bereits gefolgt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

202. Für die Planung und Förderung von Energiesparmaßnahmen sind gemäß § 7 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erforderlich. Dazu sind alternative technische Lösungskonzepte miteinander zu vergleichen und neben den Investitions- und Energiekosten auch die Folgekosten, etwa für den Personaleinsatz und die Instandhaltung, einzubeziehen.

*Unzureichende
Wirtschaftlich-
keitsuntersuchun-
gen*

Die Hochbaudienststelle der damaligen Baubehörde hat bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen keine möglichen Alternativlösungen betrachtet. Für jede technische Anlage ist nur eine Variante untersucht worden. Darüber hinaus wurden lediglich Energieminder- und Kapitalkosten gegenübergestellt und damit nicht die wirtschaftlichsten Lösungen ermittelt.

⁴ Grundlagen der Stromabrechnung sind neben dem Stromverbrauch bei den Bühnen die gemessenen höchsten Monatsleistungen. Aus den drei höchsten Monatsleistungen wird für einen Zeitraum von 12 Monaten ein Mittelwert gebildet.

203. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Maßnahmen entgegen § 7 Abs. 2 LHO und den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV) nicht vollständig durchgeführt worden sind. Er hat die BSU aufgefordert, künftig im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen technische Alternativlösungen zu prüfen.
204. Die BSU hat darauf verwiesen, dass sie vereinfachte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt habe, da die geplanten Maßnahmen gegenüber den vorhandenen Anlagen für Personal- und Folgekosten neutral gewesen seien. Zu den gewählten Lösungskonzepten habe es keine Alternativen gegeben.
205. Der Rechnungshof hat dargelegt, dass zumindest eine Alternative der Verzicht auf den Einbau von Eisspeichern bei der Kälteversorgung gewesen ist. Darüber hinaus entstehen z. B. durch den zusätzlichen Einbau von Eisspeichern bisher nicht erforderliche Kosten für die Instandhaltung.

Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, zukünftig vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO durchzuführen.

Energiekosteneinsparpotenziale

Kosteneinsparungen bei weitem nicht erreicht

206. Die Energie sparenden Maßnahmen haben in der Hamburgischen Staatsoper zu einer rd. 10%igen, im Deutschen Schauspielhaus zu einer rd. 12%igen Einsparung von Energiekosten geführt.⁵ Die jeweils gemäß „Energieeinsparungskonzept“ von der Hochbaudienststelle der damaligen Baubehörde erwarteten rd. 60 % wurden jedoch nicht erreicht.

Jährliche Energiekosteneinsparung (Euro, gerundet)		
	Gemäß Planung	Erreicht [1998/99 zu 2002/03]
Hamburgische Staatsoper	190.000 (63 %)	29.000 (10 %)
Deutsches Schauspielhaus	160.000 (59 %)	33.000 (12 %)

Ursache hierfür waren neben den dargelegten Planungsmängeln (vgl. Tz. 198 ff.) nicht optimale technische Betriebsführungen⁶ durch die Bühnen. So haben die Bühnen trotz des Ziels, mit den Energie sparenden Maßnahmen u. a. die Wärmeleistungen zu reduzieren, die neuen Bedarfswerte ihrer Anlagen nicht hinsichtlich einer Kostenoptimierung überprüft.

Durch eine bedarfsgerechte Reduzierung der Fernwärmeleistung könnten künftig wiederkehrend Kosten eingespart werden.

⁵ Bei der Berechnung der Einsparungen wurden bauliche Veränderungen und andere technische Maßnahmen berücksichtigt, um die Voraussetzungen für eine Vergleichbarkeit zwischen den erwarteten und erreichten Einsparungen sicherzustellen.

⁶ D.h. Betriebsführung der erneuerten gebäudetechnischen Anlagen (z.B. der Elektro-, Heiz-, Kälte-, Lüftungs- und Sanitärtechnik).

Die Hamburgische Staatsoper hat den Eisspeicher ganzjährig betrieben, obwohl er höchstens im Sommer zur ergänzenden Kälteversorgung benötigt wird. Ferner wurden die Eisspeicher beider Bühnen nicht nach dem erforderlichen Bedarf mit Kälte geladen, sondern immer vollständig und unabhängig von der Außentemperatur.

207. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Hochbaudienststelle der damaligen Baubehörde weit überhöhte Einsparungen prognostiziert hat. Er hat gefordert, dass die Bühnen weitere jährliche Energiekosteneinsparungen durch geeignete Steuerungsmaßnahmen umsetzen und die Kulturbehörde dies überprüft.
208. Die Kulturbehörde hat erklärt, dass das Deutsche Schauspielhaus z.B. bereits Schulungen der Anlagenbediener vorgenommen habe und Messungen zur Reduzierung der Heizwassermenge vorbereitet würden, um Einsparpotenziale auszuschöpfen. Bei der Hamburgischen Staatsoper sei die Betriebsführung den Erfordernissen angepasst. Eine Stilllegung des Eisspeichers werde geprüft. Die Kulturbehörde hat weiter mitgeteilt, sie sehe sich angesichts fehlenden eigenen Fachpersonals nicht in der Lage, Energiesparmaßnahmen der Bühnen zu überprüfen.
209. Der Rechnungshof hält auch für die Hamburgische Staatsoper – über eine Stilllegung des Eisspeichers hinaus – weitere Energiekosteneinsparungen (z. B. Umluftbetrieb bei den Proben) für möglich. Er erwartet von der Kulturbehörde, dass sie ihrer Verantwortung gegebenenfalls durch Einschaltung externen Sachverständigen (BSU, Dritte) gerecht wird.

Zuwendungsverfahren

210. Die Kulturbehörde hat vor den Bewilligungen der Zuwendungen die vorgeschriebene baufachliche Prüfung der Bau- und Kostenunterlage (Nr. 6 VV zu § 44 LHO in Verbindung mit Nr. 11.5 der VV-Bau) nicht vorgenommen, wodurch von vornherein eine fachliche Kontrolle ausgeschlossen wurde. Nach Fertigstellung der Maßnahmen hat die Kulturbehörde die Verwendungsnachweise, deren Vorlagefrist inzwischen bereits deutlich überschritten ist, nicht von den Bühnen angefordert. Demzufolge hat sie die ordnungsgemäßen Mittelverwendungen bisher nicht geprüft.
- Baufachliche Prüfungen fehlen*
211. Der Rechnungshof hat gegenüber der Kulturbehörde die mangelhafte Abwicklung der Zuwendungsverfahren beanstandet. Er hat die Kulturbehörde aufgefordert,
- künftig die Zuwendungsvorschriften zur baufachlichen Prüfung einzuhalten sowie
 - die Verwendungsnachweise nunmehr von den Bühnen umgehend abzufordern, diese zeitnah zu prüfen und etwaige Erstattungsansprüche umgehend geltend zu machen.
- Mittelverwendung nicht geprüft*
212. Die Kulturbehörde hat mitgeteilt, dass die baufachlichen Prüfungen durch Aufstellung von Haushaltsunterlagen-Bau und Wirtschaft-

lichkeitsuntersuchungen ausreichend sichergestellt worden seien. Außerdem habe die damalige Umweltbehörde die Energiesparkkonzepte geprüft und gefördert.

Die fehlenden Verwendungsnachweise werde sie unverzüglich von den Bühnen nachfordern.

213. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde darauf hingewiesen, dass mit der Aufstellung der Planungsunterlagen und durch die Prüfung der Umweltbehörde auf Bezuschussung der Maßnahmen eine baufachliche Prüfung nicht ersetzt wird. Nach den geltenden Vorschriften ist eine baufachliche Prüfung unabhängig von der Planung zwingend erforderlich, weil beides nicht in einer Hand liegen darf.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Soziales und Familie / Finanzbehörde

Qualität und Abrechnung ambulanter Pflegeleistungen (III)

Für Qualitätsprüfungen bei den Pflegebedürftigen vor Ort wurde – entsprechend der Forderung des Rechnungshofs im Jahre 1999 – 2002 erfolgreich ein Modellversuch durchgeführt. Die beabsichtigte regelmäßige Stichprobenkontrolle findet jedoch immer noch nicht statt.

Hinsichtlich der seinerzeit beanstandeten Abrechnungsmängel wurden erst im Juli 2004 vorläufige Regelungen erlassen.

Prüfungen von Pflegeleistungen und Qualität der Pflegedienste

214. Der Sozialhilfeträger behält auch bei einer Aufgabenübertragung auf ambulante Pflegedienste die Verantwortung dafür, dass die bewilligte Hilfe tatsächlich gewährt wird. Es gehört deshalb zu seinen Aufgaben, sich bei den Pflegebedürftigen in geeigneter Weise zu vergewissern, dass die Pflegeleistungen vollständig und ordnungsgemäß erbracht werden. Der Rechnungshof hat darum bereits 1999¹ entsprechende Prüfungen gefordert.

Im Jahre 2002 wurde – den Empfehlungen des Rechnungshofs von 1999 folgend – in Zusammenarbeit zwischen der Behörde für Soziales und Familie (BSF) und den Bezirksamtämtern in einer exemplarischen Stichprobe mit Modellcharakter die Qualität der Pflegeleistungen im Einzelfall untersucht. Dabei wurde auch der Zustand der Pflegebedürftigen und deren Zufriedenheitsgrad mit der Pflege in die Untersuchung einbezogen. Hierüber hat die BSF dem Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ berichtet.² In einer nicht unerheblichen Anzahl von Einzelfällen haben sich Mängel gezeigt. Für die Zukunft ist beabsichtigt, in jährlich etwa 100 Einzelfällen (entspricht rd. 3 % aller Fälle) Stichproben bei den Pflegebedürftigen durch eine qualifizierte Pflegekraft vornehmen zu lassen. Diese regelmäßigen Überprüfungen der Pflegequalität sind jedoch bisher nicht eingeführt worden.

*Keine Prüfung der
Pflegequalität
über Modellver-
such hinaus*

215. Werden Mängel festgestellt, müssen diese nicht nur im Einzelfall abgestellt werden. Es sollte darüber hinaus eine Prüfung der Struk-

¹ Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 439.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3630 vom 24.11.2003, S. 47 f.

tur-, Prozess- und Ergebnisqualität³ auffällig gewordener Pflegedienste erfolgen⁴.

Zusammenarbeit mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen noch ohne Ergebnis

Die Behörde beabsichtigt, die zuständigen Landesverbände der Pflegekassen über solche Auffälligkeiten zu informieren, damit diese den Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) mit derartigen Prüfungen beauftragen. Eine Einigung hierüber ist bisher jedoch nicht erzielt worden, weil noch kein von beiden Seiten getragenes System der Dokumentation vor Ort festgestellter Mängel gefunden werden konnte.

Abrechnung

216. Die BSF bezahlt im Rahmen der Sozialhilfe die ihr von den Pflegediensten eingereichten Rechnungen. Die Prüfung dieser Rechnungen auf sachliche und rechnerische Richtigkeit ist durch die Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 70 LHO vorgeschrieben. Der Rechnungshof hatte bereits 1999 beanstandet, dass diese Prüfungen nicht oder unzureichend durchgeführt wurden.⁵

Der Rechnungshof hatte empfohlen, alle vorgelegten Leistungsnachweise und Rechnungen maschinell mit den Bewilligungsbescheiden abzugleichen, um insbesondere eine Entlastung der Sachbearbeitung zu erreichen. Da hierfür zunächst die technischen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, hatte er weiterhin vorgeschlagen, die haushaltsrechtlichen Prüfungen auf einer ersten Stufe in der Form eines überschlägigen Abgleichs von Bewilligungs- und Rechnungssumme vorzunehmen und zugleich durch ein Stichprobenverfahren zu gewährleisten, dass zumindest ein Teil der Rechnungen umfassend geprüft wird.

Verzögerte Einführung eines Stichprobenverfahrens

Inzwischen hat die Behörde für die erste Stufe – wenn auch erst im Juli 2004 – einen überschlägigen Abgleich zwischen Bewilligungen und Rechnungen durch ein automatisiertes Verfahren eingeführt. Zur Auswahl der Stichprobe und zum Fehlermanagement wollen die Behörden – auch im Hinblick auf die zur Umsetzung der Sozialhilfereform („Hartz IV“) gebundenen Kapazitäten in der Programmierung – zunächst mit einem vorläufigen Verfahren Erfahrungen sammeln.

Die Behörde hat damit die vom Rechnungshof für die erste Stufe vorgeschlagenen Maßnahmen aufgegriffen. Die für die zweite Stufe vom Rechnungshof empfohlene – und nach wie vor gebotene – vollständig automatisierte Lösung ist jedoch nicht in Sicht.

³ Regelungen dazu sind in den mit den Leistungsanbietern geschlossenen Prüfungsvereinbarungen enthalten.

⁴ Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 439.

⁵ Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 433 f.

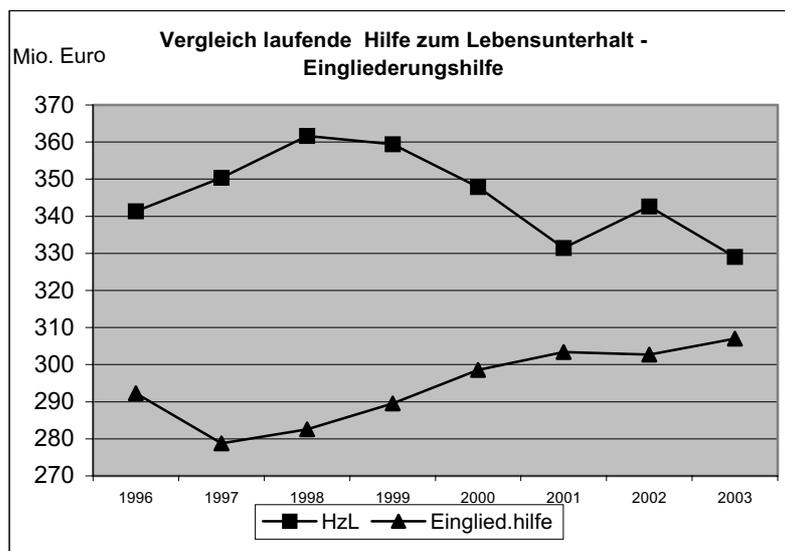
Entwicklung der Ausgaben in der Eingliederungshilfe

Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe steigen seit 1997 stetig an. Die 2003 erreichte Summe von rd. 310 Mio. Euro ist inzwischen größenordnungsmäßig mit den Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt vergleichbar.

Um das System der Eingliederungshilfe in Anbetracht knapper finanzieller Ressourcen auf Dauer leistungsfähig zu erhalten, müssen die Hilfen sorgfältig auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin analysiert werden.

Ausgabenentwicklung

217. Aus den Haushaltsrechnungen 1996 bis 2003 lässt sich folgende Ausgabenentwicklung für die Eingliederungshilfe¹ und die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL) ablesen:



Seit 1997 sind die Ausgaben in der Eingliederungshilfe von rd. 280 Mio. Euro auf rd. 310 Mio. Euro im Jahr 2003 stetig gestiegen, so dass beide Hilfearten inzwischen größenordnungsmäßig vergleichbar sind. Deutlich ist, dass die HzL von 1998 bis 2003 eine sinkende, die Eingliederungshilfe hingegen seit 1997 eine steigende Tendenz hat.

Steter Anstieg der Ausgaben in der Eingliederungshilfe

Ein überregionaler Vergleich der Ausgaben für Eingliederungshilfe pro Kopf der Bevölkerung zeigt, dass 2002 bundesweit 123 Euro pro Einwohner ausgegeben wurden. Die vergleichbaren Ausgaben für Berlin liegen bei 146 Euro, für Hamburg bei 165 Euro.

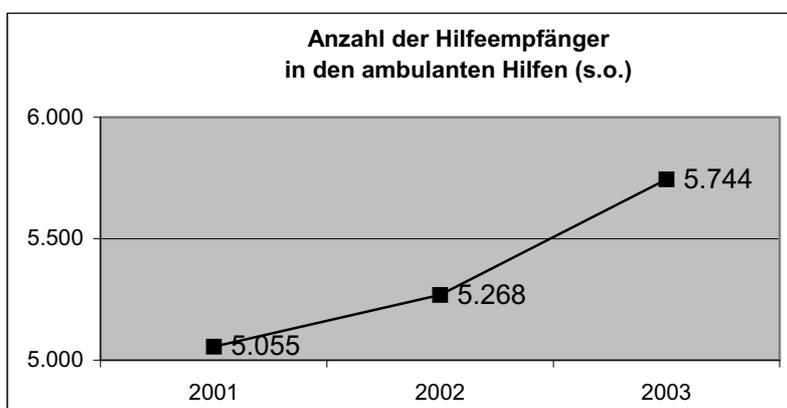
¹ Hilfe, die eine drohende Behinderung verhüten oder ihre Folgen beseitigen oder mildern soll.

218. In Hamburg sind folgende Haushaltstitel von finanzieller Bedeutung im Hinblick auf ihre Steigerungsraten auffällig:

Entwicklung ausgewählter Titel in der Eingliederungshilfe			
Zweck	IST 2002 Mio. Euro	IST 2003 Mio. Euro	Steigerung 2002=>2003
Stationäre / teilstationäre Hilfen für psychisch Kranke / seelisch Behinderte	43.142	46.558	7,92%
Ambulante Eingliederungshilfen (ohne psychisch Kranke)	15.171	15.944	5,10%
Ambulante Hilfen für psychisch kranke Menschen	3.375	5.098	51,05%
Summen	61.688	67.600	9,58%

Deutliche Zunahme der Empfängerzahlen in der ambulanten Eingliederungshilfe

Eine Analyse der Steigerungsraten über die in PROSA² gebuchten Hilfearten lässt bei den ambulanten Hilfen eine deutliche Zunahme aller Hilfeempfänger um über 13 % in zwei Jahren erkennen:



Für die voll- und teilstationären Hilfen sind solche Analysen noch nicht möglich, weil diese Hilfen im Zeitraum 2001 bis 2003 erst langsam aufwachsend über PROSA gebucht wurden.

Controlling

219. Die Behörde für Soziales und Familie (BSF) verfügt nicht über Daten, aus denen sich die Ursachen für den Anstieg der Eingliederungshilfe, insbesondere zu den einzelnen Hilfen, herleiten ließen. Das bisher in PROSA verwandte System der Hilfearten³ ist nicht geeignet, über die Ausgabenentwicklung bei einzelnen Hilfen und deren weitere mögliche Ursachen Transparenz herzustellen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Hilfen in diesem System zu allgemein formuliert und darüber hinaus gleichzeitig mehreren übergeordneten Hilfearten zugeordnet sind.⁴ Damit bleibt unklar, welche konkrete Hilfe im Einzelfall finanziert worden ist. Im Ergebnis fehlt es

Ursachen der Ausgabenentwicklung nicht transparent

Wesentliche Voraussetzung für Controlling nicht erfüllt

² IuK-Verfahren zur automatisierten Unterstützung der Sozialhilfegewährung.

³ PROSA erfasst Zahlungen unter einzelnen „Hilfeartpositionen“, die zu übergeordneten „Hilfearten“ zusammengefasst werden.

⁴ Z.B. ist die Hilfeartposition „Maßnahmepauschale allgemein“ den Hilfearten „Hilfen für psychisch Kranke / seelisch Behinderte stationär“, „Wohnen in Wohngruppen“, „Vergütungsvereinbarung“ zugeordnet.

mithin an einer wesentlichen Voraussetzung für ein wirksames Controlling.

Die BSF hat darauf hingewiesen,

- die Anzahl der älteren Behinderten nehme im Zuge der demographischen Entwicklung zu,
- der medizinische Fortschritt führe auch bei behinderten Menschen zu einer höheren Lebenserwartung,
- die Veränderungen im Schwerbehindertenrecht ermöglichen bei einer Kumulation von mehreren weniger schwerwiegenden Behinderungen eine Anerkennung als schwerbehindert, so dass auch diese Menschen Leistungen der Eingliederungshilfe in Anspruch nehmen könnten,
- möglicherweise habe früher auch eine Unterversorgung vorgelegen und die Dunkelziffer reduziere sich zunehmend,
- auch ein derzeitiges Überangebot an Hilfen sei denkbar.

220. Durch das behördeninterne Konzept der „Ambulantisierung“⁵ von Eingliederungshilfen sollen künftig nicht nur die Hilfen verbessert, aber auch die Ausgaben gesenkt werden. Bei den vollstationären Hilfen für Menschen mit Behinderungen (ohne psychisch Behinderte)⁶ sollen nach Mitteilung der Behörde für 2005 aufgrund der „Ambulantisierung“ rd. 10 Mio. Euro eingespart werden. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch derartige Umstrukturierungen durch ein wirksames Controlling begleitet werden müssen. Es bedarf eines laufenden Abgleichs, ob die (neuen) ambulanten Hilfen im Einzelfall kostengünstiger als die (bisherigen) stationären Angebote sind. Dabei ist im Interesse der Aufwandsbegrenzung denkbar, dass die BSF sich zunächst auf einzelne Hilfen und typische Fallgruppen beschränkt.

Für „Ambulantisierung“ begleitendes Controlling erforderlich

Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, inwieweit durch Verlegungen aus einer stationären Einrichtung in ambulante Betreuung erzielte Einsparungen dadurch wieder aufgezehrt werden, dass die (neu) angebotenen ambulanten Hilfen von weiteren Personen in Anspruch genommen werden, die bisher ohne solche Hilfen leben. Schließlich muss insgesamt darauf geachtet werden, dass die bei der stationären Betreuung geplanten Einsparungen (vgl. Tz. 218) erreicht werden.

221. Der Rechnungshof hat am Beispiel der „Pädagogischen Betreuung im eigenen Wohnraum“ und damit im Zusammenhang stehender Hilfen exemplarisch die Ursachen der auch für diese Hilfeart zu verzeichnenden Kostensteigerungen im Rahmen einer Nachschau untersucht. Als Ergebnis hat er Vorschläge zur Ausgabenbegrenzung gemacht, die die BSF weitestgehend umsetzen will.⁷

Insgesamt ist festzustellen, dass laufende Ausgabensteigerungen für die Eingliederungshilfe angesichts knapper werdender Res-

Ohne Veränderungen nicht auf Dauer finanzierbar

⁵ Vermehrte Hilfestellung durch ambulante Dienste an Stelle stationärer Unterbringung.

⁶ Vgl. Erläuterungen zum Titel 4650.671.12.

⁷ Vgl. Tzn. 223-237.

sources der öffentlichen Hand auf Dauer nicht finanzierbar sein werden.

Stellungnahme der Verwaltung

222. Die BSF stimmt dem Rechnungshof grundsätzlich zu und
- will entsprechend seinen Forderungen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einzelne Hilfen auf Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und kostengünstigere Alternativen untersuchen. Sie weist zur Ausgabenentwicklung darauf hin, dass durch ambulante Hilfen (z. B. PPM⁸) gegenüber (teil)stationärer Versorgung Kosteneinsparungen realisiert würden, ohne diese Hilfen wären die Kostensteigerungen im stationären Bereich – wie in anderen Bundesländern – noch höher ausgefallen,
 - strebt an, bei der Neufassung des Regelwerks eine Ausgabenbegrenzung in den einzelnen Hilfearten zu erreichen.

Im Interesse eines wirksamen Controllings

- hat die BSF zugesagt, in allen Fällen, in denen künftig Hilfeempfänger stationäre Einrichtungen verlassen, die Kosten der dann notwendig werdenden ambulanten Maßnahmen zu ermitteln, so dass für den Kostenvergleich stationär / ambulant eine belastbare Datenbasis entsteht.
- will die BSF im Zusammenwirken mit der IT-Betreuung im Bezirksamt Hamburg-Nord eine neue Struktur für die Zuordnung der Ausgaben in PROSA (Hilfearten, Hilfeartpositionen) einrichten.

⁸ Personenbezogene Hilfen für psychisch kranke / seelisch behinderte Menschen.

Pädagogische Betreuung im eigenen Wohnraum (II)

Die Ausgaben für Pädagogische Betreuung im eigenen Wohnraum und für in diesem Sachzusammenhang neu entwickelte Hilfearten sind allein von 2002 auf 2003 um rd. 3 Mio. Euro (rd. 30 %) gestiegen. Die Anzahl der Hilfeempfänger für diese Hilfearten hat sich von 1996 bis 2003 mehr als verdoppelt.

Gesetzlich vorgeschriebene Gesamtpläne für die Eingliederung der einzelnen Hilfeempfänger fehlen. In einer untersuchten Stichprobe überstieg die durchschnittliche Betreuungsdauer den vorgegebenen Rahmen bei weitem, ein Ende der Maßnahme war in der Regel nicht absehbar. Wesentliche Voraussetzungen für eine wirksame und wirtschaftliche Hilfegewährung waren damit nicht erfüllt.

223. Die Pädagogische Betreuung im eigenen Wohnraum (PBW) nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)¹ wird von den Grundsicherungs- und Sozialdienststellen aufgrund von Vorgaben der Behörde für Soziales und Familie (BSF) bewilligt. Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1998 (Tzn. 243 bis 271) darüber berichtet und dabei u. a. festgestellt, dass

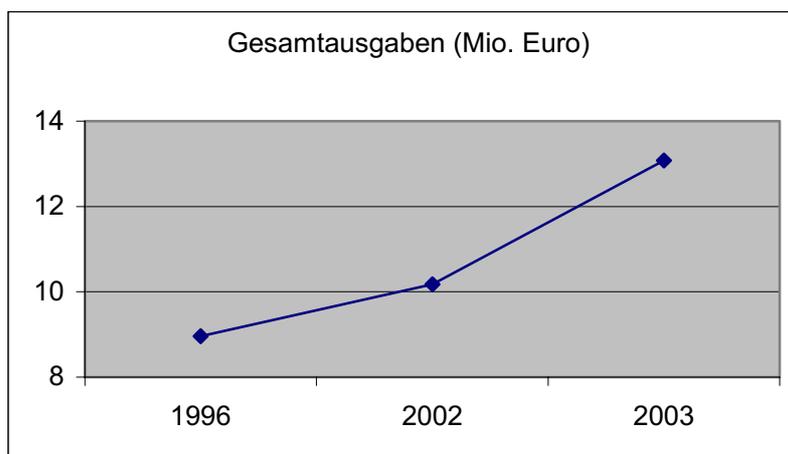
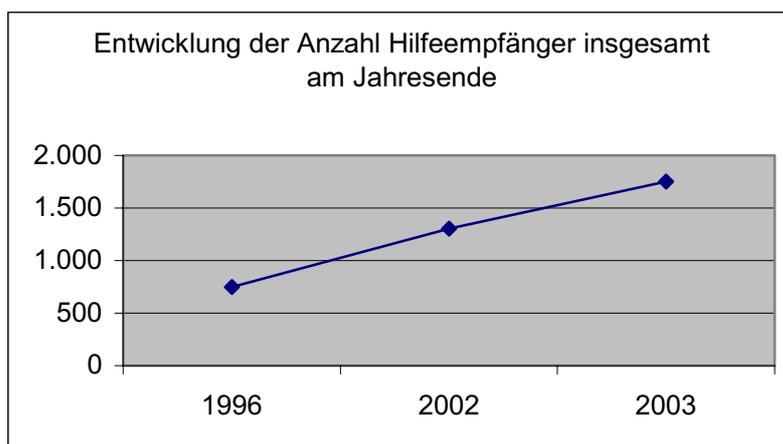
- die Ausgaben zwischen 1993 und 1996 von rd. 4,3 Mio. Euro auf rd. 8,9 Mio. Euro gestiegen waren,
- der nach § 46 BSHG für den Einzelfall vorgeschriebene Gesamtplan nicht aufgestellt worden war,
- die Bewilligungsbescheide nur pauschale Angaben zur Bewilligungsdauer sowie zum wöchentlichen Aufwand in Stunden enthielten und keine Anhaltspunkte dafür gaben, welche Ziele durch welche Maßnahmen in welcher Zeit erreicht werden sollten, und
- die erbrachten Leistungen und ihre Wirksamkeit nicht hinreichend überprüft wurden.

Im Rahmen einer Nachschau hat der Rechnungshof – auch auf der Basis einer exemplarischen Stichprobe – untersucht, welche Verbesserungen inzwischen erreicht worden sind.

¹ Seit 01.01.2005 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe (SGB XII).

Entwicklung der Ausgaben

224. *Vom Senat mitgeteilte Einsparungen nicht nachweisbar*
- Im Bericht über den Haushaltsverlauf 2001 (Anlage zur Bürgerchaftsdrucksache 17/338 vom 11.02.2002) hat der Senat ausgeführt, durch Steuerungsmaßnahmen bei der PBW seien rd. 1 Mio. Euro eingespart worden. Nachfragen und Prüfung des Rechnungshofs haben jedoch keinen Hinweis ergeben, dass die Behörde die Minderausgaben für die Jahre 1999 bis 2001 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr ermittelt hätte. Nach den Erhebungen des Rechnungshofs sind für die PBW jedenfalls im Jahr 2002 rd. 0,5 Mio. Euro mehr ausgegeben worden als 2001. Erst 2003 gingen die Ausgaben wieder etwa um den gleichen Betrag zurück.
225. Bei einer Betrachtung der Ausgabenentwicklung muss darüber hinaus berücksichtigt werden, dass seit 2002 weitere Hilfearten² für Personen angeboten werden, die mangels alternativer Angebote noch bis 2001 PBW erhalten hätten, nach der Präzisierung des Empfängerkreises in der Globalrichtlinie für PBW aber nicht mehr in Frage kamen. Bezieht man diese Hilfen mit ein, zeigt sich folgendes Bild für Anzahl der Hilfeempfänger und Gesamtausgaben:



² Personenbezogene Hilfen für psychisch kranke Menschen (PPM), Wohnassistenz, soziale Betreuung (für HIV-Kranke) und Hilfen für Familien mit behinderten Kindern (HFbK).

Damit sind die Hilfeempfängerzahlen (bezogen auf das Jahresende) bei zusammenfassender Betrachtung der bisherigen und neu hinzugekommenen Hilfearten von 1996 auf 2003 um 134 % gestiegen, die Steigerung der Gesamt-Jahreskosten beläuft sich auf rd. 55 %. Allein von 2002 auf 2003 sind die Jahreskosten um rd. 3 Mio. Euro (rd. 30 %) gestiegen.

Gesamtkosten aller Hilfen deutlich gestiegen

226. Die BSF hat bisher keine Datenbasis geschaffen, um den Ursachen der Kostenentwicklung nachzugehen. Die Globalrichtlinie zur PBW vom 23.03.1999 sieht ein Berichtswesen vor, mit dem begonnen werden soll, sobald die technischen Voraussetzungen für die Erfassung der Daten vorliegen. Eine automatisierte Berichtserstellung ist bisher noch nicht möglich. Der Rechnungshof hat die BSF aufgefordert, einstweilen eigene Auswertungen vorzunehmen, weil anderweitige zentrale Datensammlungen (Data-Warehouse) verfügbar sind.

Mangels Berichtswesen keine Ursachenanalyse möglich

Voraussetzungen der Gewährung von PBW

227. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Stichprobe festgestellt und beanstandet, dass

- rd. 25 % der Hilfeempfänger nicht zu dem in der Globalrichtlinie definierten Personenkreis gehören, für den PBW bewilligt werden kann, und
- über ein Drittel aller Bewilligungsbescheide nach wie vor das gebotene Maß an Konkretisierung und damit die Mindestvoraussetzung für eine Begrenzung der Kostenentwicklung vermissen lässt.

Bewilligungen fehlerhaft

Bewilligungsbescheide nicht konkret genug

228. Darüber hinaus hat der Rechnungshof bei seiner Stichprobe festgestellt, dass die nach § 46 BSHG bzw. § 58 SGB XII vorgeschriebene Gesamtplanung für die Eingliederungshilfe im Einzelfall immer noch nicht in ausreichendem Maß aufgestellt worden ist. Der behinderte Mensch soll durch diese Planung eine koordinierte Hilfegewährung und zielgerichtet ein Maßnahmenbündel erhalten, das den angestrebten Eingliederungserfolg möglichst zügig und wirksam erreichen kann. Von den gesetzlich als „vor allem“ bzw. „insbesondere“ vorgesehenen Beteiligten waren die behandelnden Ärzte sowie die Bundesagentur für Arbeit in keinem der untersuchten Fälle beteiligt worden.

Gesetzlich vorgeschriebene Gesamtplanung unzureichend

Wegen der unzureichenden Gesamtplanung und der häufig fehlenden Konkretisierung der Bewilligungsbescheide sind wesentliche Voraussetzungen für eine wirksame und wirtschaftliche Hilfegewährung durch PBW noch nicht erfüllt.

229. Weiter wurden die vom Rechnungshof im Interesse der Kostenreduzierung angeregten Gruppenmaßnahmen (gleichzeitige Förderung mehrerer Behinderter mit gleichartigen Lernbedarfen) nicht in der durch die Globalrichtlinie und die dazu erlassenen Konkretisierungen vorgesehenen Weise durchgeführt.

Gruppenmaßnahmen nicht wie vorgesehen durchgeführt

Einsatz von nicht pädagogischem Personal

230. Die BSF hat – einem auf Kostenreduzierung zielenden Vorschlag des Rechnungshofs³ entsprechend – mit den Trägern vereinbart, dass diese zu 70 % Sozialpädagogen und zu 30 % anders qualifiziertes Personal einsetzen. Hinsichtlich der Abrechnungen wird jedoch ein einheitlicher – vom tatsächlichen Personaleinsatz unabhängiger – Stundensatz zugrunde gelegt. Auf den Rechnungen wird nicht ausgewiesen, welche Qualifikation das tatsächlich eingesetzte Personal hatte. Einsparungen sind nicht entstanden.
- Trotz Einsatzes auch geringer qualifizierter Kräfte keine Einsparungen*
- Abrechnungsverfahren ohne Transparenz zum Personaleinsatz*
- Dieses Verfahren schafft nicht die erforderliche Transparenz über den tatsächlichen Personaleinsatz der Träger. Der Rechnungshof hat die BSF aufgefordert, gegenüber den Trägern darauf hinzuwirken, künftig in den Abrechnungen getrennte Stundensätze für pädagogisches Fachpersonal und andere Kräfte auszuweisen.

Ergebnisorientierung der Hilfen

231. Nach § 39 BSHG bzw. § 53 SGB XII soll die Eingliederungshilfe gewährt werden, wenn und solange nach der Besonderheit des Einzelfalles Aussicht besteht, dass eine drohende Behinderung verhütet oder eine Behinderung oder deren Folgen beseitigt oder gemildert und der behinderte Mensch in die Gemeinschaft eingegliedert werden kann. In der „infoline“⁴ sind für die PBW – abhängig von den einzelfallbezogenen Förderungsbedarfen – einzelne Ziele⁵ dargestellt, für die mögliche Einzelschritte⁶ unter Angabe eines groben Orientierungsrahmens für den jeweils erforderlichen Stundenbedarf aufgezählt werden. Dieser Bedarf ist abhängig von der Art der Behinderung und beträgt – bei Bearbeitung aller Ziele – danach insgesamt 250 Stunden pro Fall.

Umfang und Dauer

232. Demgegenüber hat der Rechnungshof für die Jahre 2001 bis 2003 bezogen auf alle Hilfeempfänger schon einen Betreuungsumfang von 230 bis 250 Stunden pro Jahr ermittelt, obwohl die Maßnahmen regelmäßig länger laufen. Damit wurde der Orientierungsrahmen im Durchschnitt bereits nach einem Jahr ausgeschöpft. Bei den in eine Stichprobe⁷ einbezogenen Fällen ermittelte der Rechnungshof sogar 2.270 Stunden pro Fall, d.h. 534 Stunden pro Jahr.
- Bewilligter Stundenumfang übersteigt die Vorgaben*

Ursächlich für die erheblichen Überschreitungen war die jeweils sehr lange Dauer der Betreuungen: Die noch nicht abgeschlossenen Fälle im Rahmen der Stichprobe dauerten durchschnittlich vier Jahre und drei Monate. Auch eine Betrachtung aller Hilfeempfänger

³ Vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 253.

⁴ Eine Online-Sammlung von sozialhilferelevanten Verfahrensvorschriften, die von der BSF gepflegt wird.

⁵ Z.B. Gestalten des Wohnumfeldes, Gestalten des sozialen Lebensraums.

⁶ Z.B. Wohnung regelmäßig in Ordnung halten, Aufbau eines eigenen sozialen Umfelds.

⁷ In dieser Stichprobe waren kostenintensive Fälle überrepräsentiert, so dass sich gegenüber der Gesamtbetrachtung aller Fälle höhere Durchschnittswerte ergeben.

der PBW in den Jahren 2001 bis 2003 verdeutlicht die sehr lange Dauer der Betreuungen: Im Januar 2001 erhielten 933 Hilfeempfangende PBW. Von ihnen waren im Dezember 2001 noch 748 Personen in PBW-Betreuung, im Dezember 2002 waren es noch 600 und im Dezember 2003 verblieben 507 Personen.

Sehr lange Dauer von Betreuungen

Kosten

233. Die lange Dauer der Betreuungsverfahren und die daraus resultierende hohe Zahl der Betreuungsstunden pro Fall verursachen erhebliche Kosten. Bei den in die Stichprobe einbezogenen Fällen hat der Rechnungshof für 35 Fälle Gesamtkosten von über 2,8 Mio. Euro ermittelt, pro Hilfeempfangender also aufgelaufene Kosten von mehr als 80.000 Euro. Durchschnittlich betragen die Kosten je Hilfeempfangender pro Jahr rd. 18.800 Euro.

Hohe Kosten pro Betreuungsfall

Erfolg

234. Bei dieser Kostenentwicklung fällt gravierend ins Gewicht, dass in vielen Fällen ein Erfolg des geleisteten Betreuungsaufwands nicht abzusehen war. Fast keiner der in die Stichprobe einbezogenen Fälle, die durchschnittlich bereits seit vier Jahren und drei Monaten anhängig waren, war abgeschlossen. Auch die Betrachtung des Hilfebezuges aller PBW-Empfänger in den Jahren 2001 bis 2003 ergibt, dass über die Hälfte der Hilfeempfangender aus dem Jahre 2001 noch nach drei Jahren PBW erhielt.

Erfolg des geleisteten Betreuungsaufwands zumeist nicht absehbar

235. Die vom Rechnungshof untersuchten Fälle zeigen, dass die Erfolge nicht konsequent genug bewertet werden. Auch nach jahrelanger Betreuung werden weiter Ziele verfolgt wie „Herausarbeiten von Neigungen“ oder „Alltagsbewältigung“. Es erscheint fraglich, ob bei solchen Lernzielen noch Aussicht auf einen abschließenden Erfolg besteht, wenn – wie in Einzelfällen geschehen – bereits mehrere tausend Stunden an Betreuung stattgefunden haben. PBW ist nach der Globalrichtlinie eine pädagogisch orientierte Maßnahme zur Selbsthilfe. Sie zielt auf einen Lernerfolg ab und nicht auf eine auf Dauer angelegte Begleitung. Diese Zielbeschreibung schließt die Gewährung von Eingliederungshilfe in Form einer erfolgsunabhängigen Dauerleistung aus.

Lernerfolge nicht konsequent genug bewertet

PBW keine erfolgsunabhängige Dauerleistung

Der Rechnungshof hat die BSF aufgefordert, im Zusammenwirken mit der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit und den entsprechenden bezirklichen Dienststellen zu prüfen, ob für faktisch auf Dauer angelegte Hilfebedarfe nicht ähnlich wirksame, aber kostengünstigere Angebote außerhalb der Eingliederungshilfe entwickelt werden können.

Kostengünstigere Hilfen für Dauerbetreuung prüfen

Stellungnahme der Verwaltung

236. Die Behörden haben den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt. BSF und Finanzbehörde erkennen die Notwendigkeit an, die gesetzlichen Vorgaben zur Gesamtplanung

umzusetzen; Gruppenmaßnahmen sollen verstärkt durchgeführt werden. Die BSF hat zugesagt, dem Rechnungshof über die beabsichtigten Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgabenentwicklung zu berichten.

Sie will durch entsprechende Neuregelungen in den Globalrichtlinien

- zur Verbesserung der Antragsprüfung und Zielformulierung in Bewilligungsbescheiden beitragen und
- die Bewilligungsvoraussetzungen und -höchstdauer weiter präzisieren und einschränken. Bei erkennbarer Erfolglosigkeit der PBW solle diese Hilfeart beendet und eine ggf. erforderliche dauerhafte Betreuung z.B. durch (kostengünstigere) Wohnassistenz und/oder hauswirtschaftliche Hilfen organisiert werden.

Die BSF hat Bedenken zur Durchführbarkeit einer getrennten Abrechnung für den Einsatz von pädagogischem und nicht pädagogischem Personal geäußert, will aber nach gesonderter Prüfung einen Vorschlag dazu unterbreiten.

Die Finanzbehörde als für die Bezirksämter zuständige Behörde hat zugesagt, die Verbesserungen der Bewilligungspraxis zu koordinieren.

237. Der Rechnungshof hält daran fest, dass der Einsatz des pädagogischen und nicht pädagogischen Personals jeweils gesondert abgerechnet werden sollte. Eine nach Qualifikation differenzierte Abrechnung von Stundensätzen ist in der Arbeitswelt üblich. Nur auf diese Weise lassen sich mit dem vereinbarten Personalschlüssel von 70:30 (vgl. Tz. 230) Kosten reduzieren.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Bezirksämter

Kosten der Unterkunft (III)

Die Kosten der Unterkunft für Sozialhilfeempfänger sind nicht im gebotenen Maße begrenzt worden. Die Wohnungsgrößen liegen zu einem nennenswerten Teil oberhalb der von der Behörde für Soziales und Familie festgelegten Richtwerte.

Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten, auf eine zielgerichtete Wohnungsauswahl hinzuwirken und außerdem eine Absenkung der Richtwerte für die Wohnungsgrößen zu prüfen. Eine große Zahl von Sozialhilfeempfängern und anderen Bürgern kommt mit kleineren Wohnungen aus.

238. Die Anmietung von Wohnungen durch Sozialhilfeempfänger setzt eine Zustimmung der Sozialdienststellen auf der Grundlage der durch die Behörde für Soziales und Familie (BSF) vorgegebenen Richtwerte zu Größe und Kosten voraus. Eine Nachschau hat ergeben, dass – entgegen den grundsätzlichen Forderungen des Rechnungshofs¹ – die vorgegebenen Oberwerte für Miethöhen und Wohnungsgrößen bei Sozialhilfeempfänger-Haushalten vielfach überschritten wurden. Ebenso wurde das von der Behörde vorgegebene Ziel, vorzugsweise der Anmietung von Wohnungen zuzustimmen, die sich im unteren Miet- und Größenbereich befinden, nicht beachtet. Auch bei bestehenden Mietverhältnissen wurde nicht in ausreichender Weise darauf hingewirkt, dass die Mietobergrenzen eingehalten werden.

*Vorgegebene
Richtwerte nicht
umgesetzt*

Eine Dateiauswertung² aller zur Miete wohnenden rd. 53.500 Sozialhilfehaushalte zeigt, dass sich der Durchschnittswert der gezahlten Mieten den Mietobergrenzen angenähert hat.

*Mietobergrenzen
wurden zum
Durchschnittswert*

¹ Jahresbericht 1997, Tzn. 271 - 306 „Grenzen der Sozialhilfe bei der Wohnraumversorgung“ und Jahresbericht 1998, Tzn. 272 - 298 „Wohnraumkosten bei bestehenden Mietverhältnissen und statistische Erfassung“.

² Aus dem IuK-Verfahren PROSA, mit dem die Sozialhilfesachbearbeitung elektronisch unterstützt wird.

Ergebnisse der Stichprobe

239. Die Auswertung einer repräsentativen Stichprobe ergab, dass insbesondere die **Wohnungsgröße** bei einem erheblichen Teil der Wohnungen im oberen Bereich oder sogar oberhalb der Richtwerte lag³.
- Wohnraumgrenzen überschritten*

Haushaltsgröße Richtwerte	durchschnittl. m ² -Zahl	Aufteilung auf Größen-Spannen	Anteil
1 Person 45 m ²	46,08 m ²	unter 30 m ² 30 bis unter 35 m ² 35 bis 40 m ² über 40 bis 45 m ² über 45 m ²	7,96 % 6,47 % 19,90 % 21,89 % 43,78 %
2 Personen 55 m ²	58,62 m ²	unter 45 m ² 45 bis 55 m ² über 55 m ²	10,31 % 22,68 % 67,01 %
3 Personen 75 m ²	69,23 m ²	unter 55 m ² 55 bis 65 m ² über 65 bis 75 m ² über 75 m ²	10,00 % 22,86 % 38,57 % 28,57 %
4 Personen 85 m ²	76,94 m ²	unter 75 m ² 75 bis 85 m ² über 85 m ²	45,45 % 33,33 % 21,21 %

Wie die vorstehende Tabelle ausweist, liegen die durchschnittlichen Wohnungsgrößen bei den Ein- und Zwei-Personenhaushalten oberhalb der Richtwerte. Überschritten wird der Richtwert bei den

- Ein-Personen-Haushalten in rd. 44 %,
- Zwei-Personen-Haushalten in rd. 67 %,
- Drei-Personen-Haushalten in rd. 29 % und bei den
- Vier-Personen-Haushalten in rd. 21 % der Fälle.

Bei den Vier-Personen-Haushalten kommen andererseits rd. 45 % mit einer Fläche innerhalb des Richtwertes für Drei-Personen-Haushalte aus.

Steuerungsmöglichkeiten bei Neuanmietungen nicht genutzt

Obwohl bei **Neuanmietungen** die Steuerungsmöglichkeiten am größten sind, wurden auch hier die Obergrenzen für Mieten und Wohnungsgrößen weitgehend ausgeschöpft oder sogar überschritten.

Bei **bestehenden** Mietverhältnissen sind angesichts der Schwierigkeiten eines Wohnungswechsels die erfolgreichen Bemühungen der Sozialdienststellen um Mietsenkungen positiv zu bewerten. In einer Vielzahl von Fällen wurden aber keine oder zu geringe Bemühungen festgestellt.

³ Das schließt nicht aus, dass in Einzelfällen die Überschreitung gerechtfertigt ist.

Wohnungsmarkt und Wohnungsauswahl

240. Auf Grund von Senatsaussagen⁴ und nach Informationen der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) sowie der befragten Wohnungsunternehmen kann gegenwärtig grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass kleinere günstige Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt vorhanden sind, auf die alleinstehende Hilfeempfänger und die Zwei- und Drei-Personen-Haushalte, d.h. knapp 86 % der Hilfeempfänger, bei der Wohnungssuche verstärkt verwiesen werden können.
241. Als Ursachen für die Nichteinhaltung der von der Behörde gesetzten Standards hinsichtlich Wohnungsgröße und Miethöhe in der Sozialhilfe lassen sich – wenn auch in unterschiedlichem Maße – u.a. folgende Faktoren nennen:
- allgemeine Erhöhung des Wohnstandards,
 - großzügige Bewilligung bei Neuanmietungen,
 - großzügige Beurteilung von Sonderfällen und Sondersachverhalten sowie
 - Arbeitsbelastung der Sachbearbeitung.

*Wohnungsmarkt
ausreichend*

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist es der Verwaltung im Ergebnis nicht ausreichend gelungen, Sozialhilfeempfänger bei der Auswahl der Wohnungen zielgerichtet auf ein Wohnungsangebot zu verweisen, das hinsichtlich Größe und Miethöhe innerhalb der Richtwerte liegt. Die BSF hat versäumt, die Durchsetzung der Kostenbegrenzungsziele in ein Controlling einzubeziehen, so dass keine Nachsteuerung erfolgte.

Kein zielgerichtetes Handeln zur Begrenzung der Wohnraumausgaben

Controlling fehlt

Mögliche Haushaltsentlastung

242. Auf der Grundlage von Stichprobenfällen, bei denen nach übersichtlicher Betrachtung durch Verringerung der Wohnfläche eine Mietreduzierung möglich erscheint, hat der Rechnungshof eine Modellrechnung durchgeführt. Diese zeigt, dass eine Reduzierung der Wohnfläche um 10 % des Maximalwertes der Richtwerte⁵ die Mieten dieser Haushalte rechnerisch um jährlich fast 150.000 Euro senken würde. Hochgerechnet auf rd. 53.500 Sozialhilfeempfänger-Haushalte (vgl. Tz. 238) würde sich eine Reduzierung der Mietzahlungen um mehr als 15 Mio. Euro jährlich ergeben. Auch wenn sich die Mietsenkungen aus einem solchen Rechenmodell nur zum Teil realisieren lassen, wären Entlastungen in Millionenhöhe möglich.
243. Eine zweite Modellrechnung des Rechnungshofs schließt neben den zurzeit Sozialhilfe beziehenden Haushalten in Mietwohnungen auch die geschätzten zusätzlichen rd. 40.000 Haushalte⁶ der künftigen Bezieher von Leistungen nach dem SGB II⁷ mit ein. Es wird daher von rd. 93.500 Haushalten ausgegangen.

*Einsparungen in
Millionenhöhe
möglich*

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 17/2300 vom 18.03.2003, S. 10 ff., und 17/3526 vom 18.11.2003.

⁵ Bei den Zwei-Personen-Haushalten wurde der gegenwärtige, relativ niedrige Maximalwert zugrunde gelegt.

⁶ Schätzung der BSF.

⁷ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Auf der Grundlage des gewichteten Durchschnitts des Hamburger Mietenspiegels in Höhe von 6,13 Euro/m² sowie ermittelter Mietnebenkosten in Höhe von 2,50 Euro/m² errechnen sich durchschnittliche Kosten von 8,63 Euro monatlich für jeden Quadratmeter Wohnfläche. Bezogen auf die 93.500 Haushalte ergibt sich für einen Quadratmeter ein Kostenvolumen von rd. 9,7 Mio. Euro im Jahr.

Empfehlungen des Rechnungshofs

244. Der Rechnungshof hat empfohlen,
- ein wirksames zielgerichtetes Handeln in einem partnerschaftlichen Zusammenwirken mit den Wohnungsunternehmen anzustreben; mit den Wohnungsunternehmen sollte vereinbart werden, dass sie bei ihren konkreten Wohnungsangeboten die sozialhilferechtlichen Richtwerte nach Möglichkeit beachten,
 - vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage zu prüfen, ob die bisherigen Richtwerte für Wohnflächen gesenkt werden können⁸; dies gilt umso mehr, als eine große Zahl von Sozialhilfeempfängern und anderen Bürgern mit einem niedrigeren Flächenstandard auskommt; es ist ein Gebot der Gerechtigkeit, die Hilfeempfänger nach Möglichkeit – soweit dies die konkreten Angebote auf dem Wohnungsmarkt zulassen – auf der Grundlage vergleichbarer Standards zu Wohnungsgrößen und Miethöhen zu versorgen,
 - angesichts der gegenwärtig wie künftig herausragenden Bedeutung der Kosten der Unterkunft – in Anlehnung an die bisher geschaffenen Sonderbereiche wie Unterhalt, Einnahmeerhebung usw. – in jedem Bezirk ein Sachgebiet zu schaffen, das sich auf Fragen der Wohnraumversorgung spezialisiert; dieses Spezialgebiet könnte gegebenenfalls auch für Wohnungsfragen der Bezieher nach dem SGB II zuständig sein.

Stellungnahme der Verwaltung

245. Die BSU hat bestätigt, dass gegenwärtig kleinerer und günstiger Wohnraum für Ein- bis Drei-Personen-Haushalte in nennenswertem Umfang zur Verfügung stehe.
246. Die BSF hat darauf hingewiesen, auch sie habe ein großes Steuerungsinteresse hinsichtlich der Kosten der Unterkunft. Sie geht ebenfalls von einem überhöhten Standard bei der Wohnraumversorgung aus und will den Empfehlungen des Rechnungshofs grundsätzlich folgen:
- Für Ein-Personen-Haushalte hat sie jetzt ein gestuftes Vorgehen vorgesehen. Danach ist bei Neuanmietungen von Wohnungen für diese Haushalte zunächst durch die Sachbearbeitung zu prüfen, ob Wohnungen mit einer Größe bis zu 41 m² zur Verfügung stehen. Damit soll das Angebot an kleinen preiswerten Wohnungen ausgeschöpft werden. Nur wenn dies nicht

⁸ Ausgenommen Zwei-Personen-Haushalte, vgl. Fn. 5.

möglich ist, kann der Anmietung einer Wohnung bis zu 45 m² zugestimmt werden.

- Bei jungen, allein stehenden Hilfeempfängern hat die BSF vorgegeben, auf besonders preisgünstigen Wohnraum zu verweisen.

247. Die BSF beabsichtigt,

- mit den Wohnungsunternehmen zu erörtern, in welcher Weise durch das Verfahren bei der Wohnungsauswahl die Einhaltung der Richtwerte künftig wirksamer erreicht werden kann,
- die Bezirksämter zu bitten, die Einrichtung von Spezialsachgebieten für Wohnraumfragen in den Sozialdienststellen, gegebenenfalls mit einer Anbindung an die Fachstellen für Wohnungsnotfälle, zu prüfen,
- vom 01.01.2005 an schwerpunktmäßig ein Controlling zu den Kosten der Unterkunft einzuführen und
- gleichlautende Richtlinien für die Kosten der Unterkunft hinsichtlich der Empfänger der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II und der Empfänger der Sozialhilfe nach dem SGB XII zu erlassen.

248. Die Finanzbehörde will ebenfalls die Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifen, Spezialsachgebiete für Wohnraumfragen in den Bezirksämtern einzurichten. Im Hinblick auf die Umsetzung des SGB II, die Einrichtung der Fachstellen für Wohnungsnotfälle sowie die den Bezirksämtern vorgegebenen Einsparverpflichtungen könne eine Umsetzung allerdings nicht kurzfristig geschehen.

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde

Verkehrsinfrastruktur der Arenen am Volkspark

Der von Hamburg zu tragende Anteil an den Kosten der Verkehrsinfrastruktur hat sich von 6,33 Mio. Euro auf rd. 12 Mio. Euro verdoppelt. Die Bürgerschaft wurde darüber nicht zeitgerecht und vollständig informiert. Entgegen vertraglicher Vereinbarungen mit den Investoren hat Hamburg rd. 800.000 Euro zusätzliche Kosten übernommen.

Die für den Parkplatzbau bewilligte Zuwendung von rd. 1,6 Mio. Euro war als Festbetrag wirtschaftlich nachteilig und entsprach nicht den Interessen Hamburgs.

Die unzureichende Kontrolle der Abrechnungen über die Stellplatznutzung wird zu Einnahmeverlusten führen, wenn es nicht gelingt, Einnahmen nachträglich in voller Höhe auszugleichen.

Kostenentwicklung

249. Der Senat hat die Bürgerschaft Anfang 1997 über das Projekt „Neubau einer Mehrzweckhalle und Umbau des Stadions im Altonaer Volkspark“ unterrichtet.¹ Danach sollte die finanzielle Beteiligung Hamburgs an den Erschließungsaufwendungen ausschließlich für das Stadiongrundstück sowie für die notwendigen Ver- und Entsorgungsleitungen für den Stadionneubau² maximal 6,33 Mio. Euro betragen. Die Übernahme von Erschließungskosten auch für die Mehrzweckhalle wurde in den Anhandgabeverhandlungen gegenüber dem Investor ausdrücklich ausgeschlossen.

Senatsvertreter haben im März 2001 gegenüber dem Haushaltsausschuss³ der Bürgerschaft⁴ den hamburgischen Kostenanteil von 6,33 Mio Euro ausdrücklich bestätigt und zugesagt, im Rahmen des Aufstellungsverfahrens des nächsten Haushalts konkrete Zahlen vorzulegen. Im Mai 2001 teilte die damalige Wirtschaftsbehörde

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/7026 vom 27.02.1997.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/7204 vom 08.04.1997.

³ Vgl. Haushaltsausschuss-Protokoll vom 20.03.2001.

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/5969 vom 02.05.2001.

dem Senat mit, dass der hamburgische Finanzierungsanteil auf 7,67 Mio. Euro gestiegen sei. Die Gesamtkosten der Maßnahme sollten damals rd. 12 Mio. Euro betragen. Erst ein Jahr später hat der Senat die Bürgerschaft über die Steigerung des hamburgischen Anteils unterrichtet⁵, und zwar um weitere 2,8 Mio. Euro auf rd. 10,5 Mio. Euro.

Aus den Bau- und Kostenunterlagen geht hervor, dass der hamburgische Anteil aktuell auf rd. 12 Mio. Euro gestiegen ist und die Gesamtkosten jetzt rd. 16,33 Mio. Euro betragen. Hierin sind rd. 800.000 Euro für Ver- und Entsorgungsleitungen der Mehrzweckhalle enthalten.

250. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass entgegen
- den Zusagen vom Frühjahr 2001 die Bürgerschaft nicht zeitgerecht und nur unvollständig unterrichtet worden ist;
 - den mit dem Investor vereinbarten Bedingungen Aufwendungen für Ver- und Entsorgungsleitungen der Mehrzweckhalle übernommen wurden. Es sind vermeidbare Kosten von rd. 800.000 Euro entstanden.

Bürgerschaft nicht zeitgerecht und nur unvollständig unterrichtet

Kosten von rd. 800.000 Euro vermeidbar

Der Rechnungshof hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) gebeten, im Hinblick auf die Sielbauarbeiten eine Kostenübernahme durch die Anstalt öffentlichen Rechts Hamburger Stadtentwässerung zu prüfen.

251. Die BSU hat die Kostensteigerung auf detaillierte, mit den Fachbehörden abgestimmte Verkehrsplanungen zurückgeführt. Deren Umfang sei auf das Erforderliche begrenzt worden. Eine Notwendigkeit, die Bürgerschaft über das Veranlasste hinaus frühzeitiger und umfassender zu informieren, sei von ihr seinerzeit nicht gesehen worden.

Hinsichtlich der Sielbauarbeiten hat die Behörde eine Prüfung zugesagt.

Herrichtung von Stellplatzflächen

252. Hamburg hatte sich in einer so genannten Anhandgabevereinbarung gegenüber den Investoren verpflichtet, sich im Rahmen seines Finanzierungsanteils von 6,33 Mio. Euro an den Aufwendungen für die Herrichtung der Parkplätze „Braun“ und „Rot II“, die schon vor dem Verkauf des Volksparkstadions für Parkzwecke zur Verfügung standen, zu beteiligen.⁶ Die damalige Wirtschaftsbehörde bezifferte den Kostenanteil Hamburgs auf rd. 1,6 Mio. Euro, die maßnahmebezogen bereitgestellt werden sollten.

Die BSU gewährte am 24.10.2001 für die Stellplatzherrichtung eine Zuwendung von rd. 1,6 Mio. Euro als Festbetrag. Gemäß den dem

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/902 vom 28.05.2002.

⁶ Vgl. u.a. Bürgerschaftsdrucksachen 15/7026 vom 25.02.1997 und 16/3906 vom 29.02.2000.

Zuwendungsbescheid zugrunde liegenden Unterlagen und dem Antrag des Zuwendungsempfängers enthielt dieser Betrag auch Umsatzsteuer in Höhe von rd. 220.000 Euro. Entgegen der oben genannten Vereinbarung wurde aber die Verwendung im Zuwendungsbescheid nicht auf den Ausbau der Parkplätze „Braun“ und „Rot II“ festgeschrieben. Aufgrund der Zusage des Zuwendungsempfängers, die Arbeiten an diesen Plätzen bis Ende Juni 2004 abzuschließen, überließ die BSU es diesem, den Mitteleinsatz selbst zu bestimmen. Die von der ursprünglichen Zweckbestimmung abweichende Bewilligung begründete die BSU damit, dass der Zuwendungsempfänger seine notwendigen Eigenmittel nur zu einem geringen Teil zeitgerecht einbringen könne, eine zeitnahe Schaffung qualitativ hochwertiger Stellplätze an anderer Stelle aber im öffentlichen Interesse liege. Hamburg gehe kein finanzielles Risiko ein, wenn der Zuwendungsempfänger seinen Finanzierungsbeitrag erst verspätet leiste. Nachdem der Parkplatz „Braun“ zeitgerecht fertig gestellt wurde, haben die Bauarbeiten am Parkplatz „Rot II“ im November 2004 begonnen.

253. Das Vorgehen der BSU widerspricht der ursprünglichen Vereinbarung. Es bestand kein Anlass, die vorgesehene anteilige Finanzierung auf einen Festbetrag umzustellen und die Bewilligung der hamburgischen Mittel vorrangig auf die Interessenlage und die finanziellen Möglichkeiten des Zuwendungsempfängers abzustellen. Nach Berechnungen des Zuwendungsempfängers in 2002 zeichnen sich Kostenminderungen in einer Größenordnung von rd. 820.000 Euro ab, an denen Hamburg aufgrund der gewählten Finanzierungsart (Festbetrag) nicht partizipiert.
- Zuwendungszweck entsprach nicht den Interessen der Stadt*
- Finanzierungsart nachteilig für Hamburg*
254. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die bewilligte, nicht maßnahmebezogene Zuwendung nicht den Interessen Hamburgs entsprach,
 - die Zuwendung entgegen Nr. 2.6 der Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 44 LHO auf der Basis von zuwendungsfähigen Ausgaben einschließlich Umsatzsteuer zu hoch festgesetzt wurde, weil der Zuwendungsempfänger vorsteuerabzugsberechtigt war, und
 - die Gesamtfinanzierung der Maßnahme vor dem Hintergrund der nicht zeitgerechten Einbringung der Eigenmittel des Zuwendungsempfängers entgegen Nr. 1.2 der VV zu § 44 LHO nicht gesichert war.

Die BSU hat eingeräumt, dass die Ermittlung einer Zuwendung auf Basis von zuwendungsfähigen Ausgaben einschließlich Umsatzsteuer unzutreffend gewesen sei. Die Höhe der Zuwendung sei letztlich unabhängig von Umsatzsteuerüberlegungen entschieden worden.

Verkehrs- und Stellplatzkonzept

Stellplatzfestsetzungen und -belegung

255. Derzeit stehen den Besuchern des Stadions und der Mehrzweckhalle auf den einem Privaten zum Betrieb übergebenen städtischen Parkplätzen rd. 9.300 PKW- sowie 64 Bus-Stellplätze und im öffentlichen Raum weitere rd. 1.500 PKW-Stellplätze zur Verfügung. Nach ersten Erfahrungen während bisheriger Veranstaltungen hatten sowohl die Behörden (BSU, Polizei, Bezirksamt Altona) als auch die Stadion- und Mehrzweckhallenbetreiber die Parkplatzkapazitäten als ungenügend bewertet.
256. Dieser Einschätzung der Verkehrslage und der Stellplatznutzung entsprechen die Aufzeichnungen des Parkplatzbetreibers, wonach die Parkplätze regelmäßig, und zwar auch bei ausverkauften Veranstaltungen, nur etwa zur Hälfte belegt sind, nicht. Gemäß diesen vorliegenden Angaben ist das prognostizierte Verkehrsaufkommen, das für Art und Umfang der mit insgesamt rd. 16,33 Mio. Euro geschaffenen Verkehrsinfrastruktur maßgeblich war, bei weitem nicht erreicht worden.

Parkplatzkapazitäten nicht ausgelastet

Auf die zunächst angestrebte Erweiterung des Stellplatzangebots ist nach Aussagen der BSU inzwischen verzichtet worden, weil sich die Situation auch infolge der Inbetriebnahme eines Parkleitsystems erheblich entspannt habe.

Nutzung hamburgischer Grundstücke

Vertragsgestaltung

257. Zwischen den Investoren und den zuständigen Fachbehörden⁷ war vereinbart worden, dass die auf hamburgischen Grundstücken herzustellenden notwendigen Stellplätze an die Betreiber des Stadions und der Mehrzweckhalle gegen Entgelt vermietet werden.⁸ Hamburg soll 50 % des mit diesen Flächen erwirtschafteten Gewinns jeweils zum 01.04. des Folgejahres erhalten.⁹ Als „Anschubhilfe“ für Veranstaltungen in der Mehrzweckhalle soll zunächst ein gestaffelter Prozentsatz¹⁰ erhoben werden. Eine alle Stellplätze umfassende Regelung liegt noch nicht vor.

⁷ Finanzbehörde und (damalige) Stadtentwicklungsbehörde.

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/5220 vom 05.12.2000.

⁹ Basis soll gemäß Abschnitt IV. Nr. 2 Bürgerschaftsdrucksache 16/5220 vom 05.12.2000 ein zwischen Hamburg und dem Stadionbetreiber im Mai 1999 für die Flächen der Parkplätze Braun, Orange und Grau über 30 Jahre abgeschlossener Vertrag sein.

¹⁰ In den ersten fünf Jahren 25 %, dann fünf Jahre lang 37,5 % und danach 50 %; vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/5220 vom 05.12.2000.

258. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mit den Betreibern noch kein abschließender Mietvertrag besteht, der alle Flächen berücksichtigt und Grundlage für eine rechtzeitige und vollständige Einnahmeerhebung bildet (§ 34 Abs. 2 LHO). Durch nicht vollständig erhobene Einnahmen sind Hamburg finanzielle Nachteile entstanden. Die Finanzbehörde/Liegenschaftsverwaltung wurde aufgefordert, unverzüglich die Voraussetzungen für eine umfassende Einnahmeerhebung zu schaffen.
259. Die Liegenschaftsverwaltung hat erklärt, eine unentgeltliche Nutzung von Stellplatzflächen habe zu keiner Zeit im Raum gestanden. Den Betreibern sei bewusst gewesen, dass die noch ausstehenden Stellplatzverträge rückwirkend abgeschlossen würden. Die Liegenschaftsverwaltung werde auf einen zügigen Vertragsabschluss für alle Flächen hinwirken und dabei auch die Anregungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Inhalte und Bedingungen vertraglicher Regelungen berücksichtigen.

Abrechnung

260. Für die Jahre 1999 bis 2001 sind der Liegenschaftsverwaltung durch Abrechnungen des Stadionbetreibers – bisher allein auf Stadionveranstaltungen beschränkt – Einnahmen von jährlich im Durchschnitt 94.000 Euro nachgewiesen worden. Nach Abzug der vom Betreiber erbrachten Betriebsaufwendungen sind davon im Durchschnitt 11.000 Euro an Hamburg überwiesen worden. Legt man demgegenüber die Senatsangaben¹¹ über die in den Arenen geplanten Veranstaltungen zugrunde, lägen die jährlichen Einnahmen aus Stellplatzgebühren überschlägig bei mindestens 1 Mio. Euro.

*Abrechnungen
weisen Fehler und
Mängel auf*

Die Liegenschaftsverwaltung hat keine ausreichende Belegprüfung vorgenommen. Sie hat daher nicht erkannt, dass die Vorlage der Abrechnungen und die Überweisung der hamburgischen Anteile bisher nicht vertrags- und fristgerecht erfolgte und die Einnahmen und Aufwendungen unvollständig aufgeführt bzw. unzutreffend ermittelt oder unzureichend belegt worden sind. Außerdem ist die nur für die Mehrzweckhalle vorgesehene prozentuale Staffelung (vgl. Tz. 258) unberechtigt der gesamten Abrechnung zugrunde gelegt worden.

¹¹ Vgl. auch Bürgerschaftsdrucksache 16/5220 vom 05.12.2000: Mehrzweckhalle 130 Veranstaltungen / Stadion 30 Veranstaltungen jährlich: Entspricht etwa 450.000 Parkvorgängen.

261. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Abrechnungen unzureichend kontrolliert worden sind und dadurch Einnahmen nicht rechtzeitig und vollständig erhoben wurden (§ 34 Abs. 2 LHO). Er hat Korrekturen sowie die Geltendmachung höherer Anteile gefordert. Im Hinblick auf die nicht fristgerechte Vorlage der Abrechnungen ist von der Liegenschaftsverwaltung zu prüfen, ob im Einzelfall die Voraussetzungen gegeben sind, Verzugszinsen zu erheben. Angesichts der Einnahmeerwartungen sowie langer Vertragslaufzeiten ist es dringend geboten, mit den Betreibern ein vertragskonformes Abrechnungssystem zu entwickeln.
262. Die Liegenschaftsverwaltung hat die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, nach einer Korrektur der bisherigen Abrechnungen Ansprüche geltend zu machen. Sie werde anhand eines Maßnahmenkatalogs Abrechnungsgrundlagen für die noch abzuschließenden Verträge sowie künftige Prüfungen entwickeln.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Hamburger Friedhöfe (AöR)

Staatliche Friedhöfe

Mängel in der Unternehmensführung wie die nach wie vor fehlende Kostenträgerrechnung, offene Fragen der Gebührenkalkulation, das nur eingeschränkt wirksame Controlling sowie Verstöße gegen das Vergaberecht begründen wirtschaftliche Risiken für die Anstalt.

Für die beabsichtigte Einrichtung einer Begegnungsstätte auf dem Öjendorfer Friedhof hat die Anstalt bislang rd. 300.000 Euro an Projektierungskosten ausgegeben, denen außer einem Grobkonzept und einer Baugenehmigung derzeit kein Nutzen gegenüber steht.

Die seit Jahren offen gehaltene Frage, ob Anstalt und bezirkliche Friedhöfe künftig verschmelzen, kooperieren oder weiter miteinander konkurrieren, sollte nunmehr zielgerichtet aufgearbeitet und entschieden werden.

263. Die 1995 aus dem vormaligen Landesbetrieb hervorgegangene Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) Hamburger Friedhöfe betreibt die staatlichen Friedhöfe in Ohlsdorf und Öjendorf. Für den Betrieb der übrigen 13 staatlichen Friedhöfe ist die Bezirksverwaltung zuständig.¹ Aufsichts- sowie Fachbehörde für die Anstalt und Fachbehörde für die Bezirksämter in Friedhofsangelegenheiten ist die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.²

Die staatlichen Friedhöfe stehen untereinander sowie mit anderen Einrichtungen im Hamburger Umland in einer aufgrund abnehmender Sterbezahlen und veränderten Bestattungsverhaltens stärker werdenden Konkurrenz.

¹ Daneben gibt es 35 kirchliche Friedhöfe in Hamburg.

² Bis April 2004 Behörde für Umwelt und Gesundheit, vormals Umweltbehörde.

Wirtschaftsführung der Anstalt

Management

264. Die Geschäftsführer haben

- entgegen der ihnen gemeinsam übertragenen Verantwortung nicht vertrauensvoll zusammengearbeitet und sich in maßgeblichen Fragen nicht abgestimmt und
- die finanziellen Belange der Anstalt nach außen nicht gemeinsam und konsequent vertreten.

Mängel in der Geschäftsführung

Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass

- die Wirksamkeit des Controllings aufgrund seiner Ausgestaltung sowie auch seiner mangelhaften Akzeptanz im technischen Bereich eingeschränkt ist,
- Zuständigkeiten und Befugnisse im Unternehmen überwiegend nicht schriftlich festgelegt sind und
- die Zeichnungs- und Vertretungsbefugnisse sowohl von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Unternehmens als in Einzelfällen auch von der Geschäftsführung nicht hinreichend beachtet worden sind.

Controlling nur eingeschränkt wirksam

Im Hinblick auf Vielzahl, Gewicht und Dauerhaftigkeit dieser und weiterer Mängel³ hat der Rechnungshof die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der Aufsichtsrat die Mängel und Probleme zeitnah mit der Geschäftsführung erörtert, Entscheidungen herbeiführt, deren Umsetzung begleitet sowie den Erfolg kontrolliert und gegebenenfalls nachsteuert.

265. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sowie die Finanzbehörde haben zugesagt, über zwischenzeitlich bereits getroffene Maßnahmen hinaus kurzfristig über den Aufsichtsrat eine Beseitigung der Mängel herbeizuführen. Die Anstalt werde – den Empfehlungen des Rechnungshofs folgend – das Controlling-Konzept vervollständigen, dokumentieren und seine Ausrichtung auf den gesamten Unternehmensbereich sicherstellen. Zuständigkeiten und Befugnisse bei der Anstalt würden künftig schriftlich festgelegt.

Innenrevision

266. Die Anstalt hat 2002 ihre Innenrevision aufgelöst. Deren Aufgaben sollten insbesondere durch fallweise eingeschaltete externe Gutachter abgedeckt werden.

Innenrevision wieder einführen

Dies geschieht nur unzureichend. Vor dem Hintergrund unterlassener Beleg- und Kassenprüfungen sowie zahlreicher Mängel und Optimierungsmöglichkeiten im Unternehmen hat der Rechnungshof die Anstalt aufgefordert, erneut eine eigene, an die Geschäftsführung angebundene Innenrevision einzurichten.

³ Vgl. auch Tzn. 266-277.

267. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt hat mitgeteilt, sie werde in Abstimmung mit der Finanzbehörde die grundlegenden Veränderungen im Vergabewesen über den Aufsichtsrat kritisch begleiten und bei Bedarf steuernd – gegebenenfalls auch durch die Einrichtung einer Innenrevision bei der Anstalt – eingreifen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Tätigkeitsbereich einer Innenrevision sich nicht auf die Überprüfung von Vergabeverfahren beschränkt und auch die aktuellen Mängelfeststellungen die Einrichtung einer Innenrevision nahe legen.

Organisation

268. Eine Organisationsstelle existiert bei der Anstalt nicht. Organisationsaufgaben werden im Einzelfall von jeweils eingerichteten Arbeitsgruppen wahrgenommen; bei Automationsvorhaben berät die für Informationstechnik zuständige Abteilung in Organisationsfragen.

*Organisations-
stelle einrichten*

Daraus resultieren Schwachstellen und Mängel im Organisationsbereich:

- Grundlegende Organisationsmittel wie etwa eine Stellenübersicht, Stellenbeschreibungen, eine Zentralregistratur, schriftliche Organisationsverfügungen oder Vertretungs- und Zeichnungsregelungen fehlen, sind unzureichend ausgestaltet oder werden uneinheitlich angewendet.
- Wesentliche Vergaben und organisatorische Veränderungen werden nicht durchgehend mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor- und mit Wirkungskontrollen nachbereitet.

Als Folge dieser Mängel

- führt die dezentrale Kompetenzzuordnung u. a. dazu, dass den zentralen Steuerungseinheiten einschließlich der Geschäftsführung auch finanzwirksame Vorgänge nicht oder zu spät bekannt werden,
- werden Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation nicht zuverlässig und adressatengerecht im Gesamtbetrieb bekannt gegeben, wie z.B. die Einrichtung einer Einkaufsabteilung.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Anstalt ihre Organisationsaufgaben einer insoweit zuständigen Einheit zuweist und diese mit der Entwicklung von Lösungen für die festgestellten Mängel beauftragt.

269. Die Anstalt will den Vorschlag des Rechnungshofs prüfen. Sie hat darauf hingewiesen, dass einzelne Defizite bereits beseitigt seien; die übrigen Schwachstellen sollen durch den Einsatz geeigneter Organisationsmittel und eine Verbesserung der Kommunikation abgestellt werden.

Vergaben

270. Der Rechnungshof hat bei den untersuchten Vergaben⁴ eine Vielzahl von Verstößen gegen das Vergaberecht sowie gegen hausinterne Regelungen festgestellt. Auch die – letztlich durch den Aufsichtsrat veranlasste – Einrichtung einer für den Einkauf zuständigen Abteilung hat bislang nicht zu einer grundlegenden Änderung der vom Rechnungshof schon 1997 festgestellten unzulässigen Vergabepaxis⁵ geführt. Da Aufträge ohne oder nach unzureichendem Wettbewerb vergeben wurden, können wirtschaftliche Nachteile nach wie vor nicht ausgeschlossen werden.
- Verstöße gegen Vergaberegulungen*

Begegnungsstätte auf dem Friedhof Öjendorf

271. Seit mehreren Jahren hat die Anstalt Überlegungen angestellt, auf dem Friedhof Öjendorf eine Begegnungsstätte für Friedhofsbesucher zu errichten. Im Herbst 2001 entschied die Geschäftsführung, eine nicht mehr erforderliche Feierhalle zu einer Begegnungsstätte durch einen privaten Investor umbauen und die Begegnungsstätte anschließend privat betreiben zu lassen. Mit der Projektentwicklung und -steuerung sowie der Suche nach einem Investor und Betreiber für die Begegnungsstätte wurde eine Firma betraut, des Weiteren wurden ein Architektur- sowie zwei Ingenieurbüros mit Planungsleistungen beauftragt. Die hausinternen Regelungen, wonach für alle Aufträge über 5.000 Euro mindestens drei Angebote einzuholen sind, wurden dabei nicht beachtet.

Die aus diesen Beauftragungen voraussichtlich entstehenden Kosten wurden vor Projektbeginn nicht einmal überschlägig ermittelt. Die Anstalt hat keine Mittel für diese Aufträge in den Wirtschaftsplan eingestellt und auch im Nachhinein kein Budget dafür zur Verfügung gestellt. Im Mai 2004 wurde das Vertragsverhältnis mit dem Projektentwickler nach einer insbesondere auf unklare vertragliche Regelungen zurückzuführenden längeren Auseinandersetzung mit einem außergerichtlichen Vergleich beendet.

Projekt ohne Kostenermittlung begonnen

272. Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Anstalt insgesamt beanstandet. Der Anstalt sind seit November 2001 Ausgaben in Höhe von rd. 300.000 Euro für die geplante Begegnungsstätte Öjendorf entstanden, denen außer einem Grobkonzept und einer Baugenehmigung derzeit kein Nutzen gegenüber steht. Die Begegnungsstätte wurde bisher weder errichtet noch ein Investor, der die entstandenen Kosten übernehmen würde, gefunden.

300.000 Euro ohne Gegenwert ausgeben

Verwaltung und Anstalt haben die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt.

⁴ In die Prüfung wurden insbesondere im Aufsichtsrat angesprochene Vergaben einbezogen.

⁵ Vgl. Jahresbericht 1998, Tzn. 500 - 501.

Beschaffung von Software

273. Die Anstalt beschafft eine neue Software für die Finanzbuchhaltung und das Controlling. Ziel ist es, das gesamte Berichtswesen und die Finanzbuchhaltung in einer Standardsoftware abzubilden.

Mittelstandsförderungsgesetz nicht beachtet

Das 2003 begonnene Vergabeverfahren war während der Prüfung noch nicht abgeschlossen. Obwohl die Prüfungsbeauftragten des Rechnungshofs im Rahmen der örtlichen Erhebungen mehrfach darauf hingewiesen haben, dass die Vergabe der Leistung nach § 15 Mittelstandsförderungsgesetz in Verbindung mit § 3 ff. Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A – auszuschreiben ist, hat die Anstalt von einer Ausschreibung abgesehen und die Leistung stattdessen freihändig vergeben. Die Anstalt hat geltend gemacht, dass

- es ihr nicht möglich sei, ihre Struktur mit Arbeitsabläufen und Anforderungen in einem Leistungsverzeichnis darzustellen,
- die zu vergebende Leistung vor der Vergabe nicht eindeutig und umfassend zu beschreiben sei und es einer Individualprogrammierung bedürfe.

Diese Gründe tragen angesichts

- der generellen Beschreibbarkeit von Arbeitsabläufen und Anforderungen an deren EDV-technische Unterstützung gerade durch das Unternehmen selbst,
- der allgemeinen Standardisierung des kaufmännischen Rechnungswesens,
- der dafür auf dem Markt verfügbaren Programme und
- des eher geringen Anpassungsbedarfs an die Gegebenheiten der Anstalt

den Verzicht auf ein förmliches Vergabeverfahren nicht. Im Übrigen muss in Fällen, in denen eine freihändige Vergabe zulässig ist und der in Betracht kommende Bewerberkreis nicht bekannt ist, der Vergabe eine Erkundung des Bewerberkreises, z. B. durch einen Teilnahmewettbewerb, vorgeschaltet werden.

274. Die Anstalt hat eingeräumt, dass sie – bei konsequenter Einhaltung des von ihr fehlerhaft gewählten Vergabeverfahrens – einen solchen Wettbewerb hätte durchführen müssen. Weiter hat sie erläutert, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hätten die entsprechenden Hinweise der Prüfungsbeauftragten auf das rechtliche Erfordernis einer Ausschreibung nicht als solche wahrgenommen.

Keine vergleichbaren Angebote eingeholt

275. Die Anstalt hat zwar Angebote von drei Bietern eingeholt, die Anforderungen zur Abgabe der Angebote erfolgten jedoch über einen sachlich nicht zu rechtfertigenden Zeitraum von elf Monaten und zu unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Damit war eine Vergleichbarkeit der angebotenen Leistungen nicht gewährleistet. Auch waren die von den Bietern genannten Preise nicht verbindlich. Auf dieser unzureichenden Grundlage hat die Anstalt für ein vorausichtiges Auftragsvolumen von 150.000 Euro die Entscheidung über die Vergabe getroffen.

Das Vergabeverfahren war mangelhaft; die Anstalt hat im Ergebnis nicht sichergestellt, dass sie den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Ihr nachträglicher Hinweis, dass den Ausgaben ein angemessener Gegenwert gegenüberstehe, ändert am Fehlen einer zureichenden Entscheidungsgrundlage nichts.

276. Darüber hinaus hat die Anstalt bei der Beschaffung von Software-Lizenzen ihre eigenen Zeichnungsbefugnisse nicht beachtet und die Durchführung einer Key-User-Schulung sowie einer Feinspezifikation entgegen § 10 Abs. 2 Anstaltserrichtungsgesetz⁶ mündlich in Auftrag gegeben. Die Dokumentation des Vergabevorgangs ist ebenfalls unzureichend.

Mündliche Auftragsvergabe

Die Anstalt ist den Feststellungen des Rechnungshofs nicht entgegen getreten.

Folgerungen

277. Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Anstalt bei den Vergaben im Zusammenhang mit dem Projekt Begegnungsstätte und mit der Software-Beschaffung beanstandet. Er hat die Anstalt aufgefordert, künftig
- bei Beschaffungen die Vorschriften des Vergaberechts sowie hausinterne Regelungen zu beachten,
 - Vergabeverfahren und Entscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren,
 - Verträge eindeutig zu gestalten,
 - ein Vergabecontrolling zur zeitnahen und umfassenden Steuerung der Vergaben einzuführen und
 - angesichts der dauerhaften strukturellen Mängel im Vergabewesen einstweilen einen jährlichen Bericht über alle Vergaben zu erstellen und dem Aufsichtsrat vorzulegen.
278. Verwaltung und Anstalt gehen davon aus, dass mit der Neuorganisation des Einkaufs und den zwischenzeitlich neu geschaffenen Verfahrensregelungen die vom Rechnungshof festgestellten gravierenden Verstöße gegen das Vergaberecht künftig ausgeschlossen werden können. Der Aufsichtsrat habe die empfohlene jährliche Erstellung eines Vergabeberichts beschlossen.

Erstattungen für das öffentliche Grün

279. Nach § 13 Abs. 3 Anstaltserrichtungsgesetz sind der Anstalt die Kosten für die Pflege des öffentlichen Grüns auf ihren Friedhöfen⁷ in gesetzlich festgelegter Höhe⁸ zu erstatten.

⁶ Gesetz zur Errichtung der Hamburger Friedhöfe – Anstalt öffentlichen Rechts – vom 08.11.1995.

⁷ Die Grünanlagen, die nicht dem Friedhofsbetrieb zugerechnet und deren Pflegekosten daher nicht über Friedhofsgebühren abgerechnet werden können, werden nach dem Anstaltserrichtungsgesetz als öffentliches Grün behandelt.

⁸ Im Jahr 1995 – bei In-Kraft-Treten des Gesetzes – betrug der Erstattungsbetrag 4.191.000 DM; er soll jährlich den Tarifänderungen angepasst werden.

*Verfahren nicht
bewährt*

Die Erstattungsregelung hat sich – trotz der Zunahme an Planungssicherheit für die Anstalt⁹ – in den letzten Jahren nicht bewährt. So ist einerseits nicht auszuschließen, dass sich der tatsächliche Aufwand der Anstalt und der Erstattungsbetrag nicht deckungsgleich entwickeln (z.B. wegen der flächenmäßigen Zunahme des öffentlichen Grüns), andererseits zeigt eine überschlägige Betrachtung, dass den Bezirken für vergleichbare Aufgaben der Pflege öffentlichen Grüns weit weniger Mittel bewilligt werden, als das Gesetz es für die Anstalt vorsieht.

Der Rechnungshof hat daher ein neues Erstattungsverfahren vorgeschlagen, um die derzeitige Regelung durch eine ebenso am Bedarf wie an der Knappheit der Haushaltsmittel orientierte zu ersetzen.

280. Die Behörden haben mitgeteilt, dass die bereits eingeleitete Grundlagenentwicklung für Pflegestandards intensiviert werden solle. Es sei vorgesehen, bis Ende 2005 ein Gesamtkonzept zu entwickeln; parallel dazu müsse die gesetzliche Regelung angepasst werden.

Gebühren*Kostenträger-
rechnung fehlt
noch immer*

281. Die Anstalt verfügt immer noch nicht über eine bereits 1997 zugesagte,¹⁰ in das Rechnungswesen integrierte Kostenträgerrechnung. Mit dem zurzeit vorbereiteten Einsatz einer neuen Software für das Rechnungswesen wird frühestens 2006 eine sachgerechte Kostenträgerrechnung möglich.

*Gebühren werden
nicht kalkuliert*

Seit ihrer Gründung hat die Anstalt die seinerzeit übernommenen Gebühren nicht grundlegend überprüft und kalkuliert, sondern vorhandene Gebührenpositionen lediglich bei Bedarf fortgeschrieben. Nur für neue Gebührentatbestände führt die Anstalt Kalkulationen durch. Dabei rechnet sie überdies entgegen § 6 Abs. 2 S. 2 Gebührengesetz auf der Grundlage von Anschaffungs- statt Wiederbeschaffungszeitwerten und auch ohne Einbeziehung kalkulatorischer Zinsen.

*Gebührenüber-
schüsse finanzie-
ren Unterdeckun-
gen*

Nach Berechnungen der Anstalt gibt es sowohl gebührenfinanzierte Aufgabenfelder, in denen die Erträge die Kosten nicht decken, als auch solche mit Überdeckung. Mit den daraus resultierenden Überschüssen finanziert die Anstalt überwiegend defizitäre Bereiche, im Übrigen Maßnahmen zur Auslastung von Einrichtungen.

282. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass neun Jahre nach Anstaltsgründung die in einem Betrieb dieser Größenordnung für eine Gebührenkalkulation erforderliche und der Bürgerschaft sowie dem Rechnungshof vor sieben Jahren zugesagte Kostenträgerrechnung sowie eine den rechtlichen Vorgaben entsprechende Gebührenkalkulation noch immer nicht vorhanden sind.

⁹ Vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 498.

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 1998, Tzn. 497 und 505, sowie Bürgerschaftsdrucksache 16/1286 vom 25.08.1998, S. 14.

Der Rechnungshof hat die Anstalt aufgefordert, die Voraussetzungen für eine grundlegende Neukalkulation der Gebühren zu schaffen und alle Gebühren mit dem Ziel der Beseitigung gebührenrechtlicher Mängel und wirtschaftlicher Risiken zu überprüfen.

283. Die Gebühren für die Bestattungs- und Friedhofsleistungen der Anstalt wie auch der Bezirke werden nach einer einheitlichen, vom Senat beschlossenen Gebührenordnung¹¹ erhoben. Die Gebührentatbestände und -höhen basieren dabei im Wesentlichen auf den Grunddaten der Anstalt.

Solche Einheitsgebühren dienen einem verwaltungsökonomischen Vorgehen und sind grundsätzlich auch im Fall unterschiedlicher Träger rechtlich statthaft. Zweifel ergeben sich allerdings dann, wenn – wie hier – die denselben Gebühren unterfallenden Sachverhalte in einer bestimmten Größenordnung der der Gebührenregelung zugrunde liegenden typisierenden Betrachtung widersprechen.

*Gleiche Gebühren
für Anstalt und
Bezirke*

Der Rechnungshof hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt aufgefordert zu prüfen, ob die Einheitsgebühren im vorliegenden Fall noch als rechtlich einwandfrei anzusehen sind, und gegebenenfalls Abhilfe zu schaffen.

284. Die Verwaltung stimmt den Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs zu. Um mit einer Neugestaltung der Gebührenkalkulation die wirtschaftliche Grundlage der Anstalt nicht zu gefährden, bedürfe es einer stufenweisen Umsetzung. An deren Ende könne eine gestaffelte Gebührenordnung für die staatlichen Friedhöfe stehen. Fachbehörde und Anstalt gehen davon aus, dass unter den beschriebenen Bedingungen ab 2007 eine neue Gebührenordnung vorliege.

Neuorganisation des Friedhofswesens

285. Seit Gründung der Anstalt 1995 und intensiv seit dem Jahr 2000 hat die Verwaltung mit erheblichem Aufwand und unter Einbeziehung auch externen Sachverständs die Frage untersucht, ob und inwieweit eine Neuorganisation des staatlichen Friedhofswesens (z. B. Zusammenführung der bezirklichen mit den Anstaltsfriedhöfen oder verschiedene Modelle der Kooperation) wirtschaftliche Vorteile bringen würde. Zurzeit ruhen die Erörterungen zu diesem Thema. Es vermag nicht zu befriedigen, dass eine von der Verwaltung selbst für relevant und dringlich angesehene Frage in der Sache nicht vorankommt. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, das Thema nunmehr zügig, zielgerichtet und ergebnisoffen abschließend aufzubereiten und einer Entscheidung zuzuführen.
286. Die Verwaltung hat erklärt, das staatliche Friedhofswesen im Rahmen der Verwaltungsreform¹² noch in der laufenden Legislaturperiode reorganisieren zu wollen.

*Zusammenwirken
bezirklicher und
Anstaltsfriedhöfe
weiterhin unge-
klärt*

¹¹ Gebührenordnung für das Bestattungs- und Friedhofswesen (BestattungsGebO) vom 3.12.1996.

¹² Vgl. Tz. 34.

Finanzierungsrisiko

287. Vor dem Hintergrund der offenen Pensionsverpflichtungen,¹³ nicht unerheblicher Gebührenrisiken und zunehmender Konkurrenz sieht der Rechnungshof mittelfristig die Gefahr einer Finanzierungslücke bei der Anstalt, die die hoheitliche Aufgabenerfüllung gefährden, die Stellung des Unternehmens im Wettbewerb beeinträchtigen und sich – aufgrund von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung der Stadt – auf den hamburgischen Haushalt auswirken kann. Da diese Probleme und Risiken kaum einzeln gelöst werden können, ist eine grundlegende und umfassende Aufarbeitung geboten.

*Risiko einer
Finanzierungs-
lücke bei der
Anstalt*

Zur Lösung sollten Verwaltung und Anstalt auch über die bisherigen rechtlichen und organisatorischen Grenzen hinausgehende Überlegungen anstellen. Mit der dafür gebotenen Bewertung der aktuellen und dauerhaften Rahmenbedingungen der Anstalt sollte auch eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der mit der Anstaltsgründung verfolgten und erreichten Ziele verbunden werden.

288. Die Verwaltung hat zugesagt, bei der angekündigten Reorganisation des Friedhofswesens die Hinweise des Rechnungshofs in einem wirtschaftlich zukunftsfähigen Gesamtkonzept zu berücksichtigen.

¹³ Rd. 27 Mio. Euro.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Finanzbehörde

Beteiligung Hamburgs an einer Arbeitnehmerüber- lassungsgesellschaft

Die Verwaltung hat nicht hinreichend dafür Sorge getragen, dass die der Gesellschaft als Starthilfe gewährten Darlehen bei positiver Geschäftsentwicklung frühzeitig zurückgezahlt wurden.

Die frühere Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales und die Finanzbehörde haben ohne erkennbar vertiefte Abwägung einer Bindung von Überschüssen der Gesellschaft als Stammkapital in Höhe von rd. 75.000 Euro zugestimmt. Aus Sicht Hamburgs hätte diese im Jahre 2000 beschlossene Vervierfachung des Stammkapitals besonderer Rechtfertigung bedurft.

Anschubfinanzierung

289. Die Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft wurde 1995 mit einem Stammkapital von rd. 25.000 Euro und einer Beteiligung Hamburgs in Höhe von 40 % gegründet.¹ Die Gesellschaft sollte ausschließlich Arbeitslose beschäftigen, um sie befristet privaten Betrieben mit dem Ziel der Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis zu überlassen; 1998 hat sie ihren Tätigkeitsbereich auf die Arbeitsvermittlung ausgedehnt. Im Jahr 2000 wurde die Gemeinnützigkeit aufgegeben.

In der Aufbauphase wurden der Gesellschaft als Anschubfinanzierung zinslose Darlehen in Höhe von rd. 150.000 Euro durch rückzahlbare Zuwendungen zur Verfügung gestellt. Die Tilgung sollte ab 01.01.1999 „mindestens“ in Höhe von rd. 17.000 Euro im Jahr erfolgen; die niedrigen Tilgungsraten waren ausdrücklich deshalb vorgesehen, „um das Betriebsergebnis der Gesellschaft nicht übermäßig durch Rückzahlungsverpflichtungen zu belasten“.²

290. Die Gesellschaft hat 1999 einen Überschuss von 210.000 Euro erzielt. Sie hat 2000 aufgrund ihres Geschäftserfolges eine Teiltilgung in Höhe von rd. 75.000 Euro an die Stadt geleistet.³ Die in diesem Zusammenhang von der Gesellschaft formulierte Zielsetzung, über die konkreten rechtlichen Verpflichtungen hinaus möglichst schnell zu tilgen, ist jedoch in der Folgezeit nicht konsequent

Trotz erheblicher Überschüsse nur Teiltilgung

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/3946 vom 12.09.1995.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache a.a.O. und Zuwendungsbescheid 1998.

³ Damit sollten die Tilgungsverpflichtungen bereits bis Mitte 2003 erfüllt werden.

verfolgt worden.⁴ In den Jahren 2001 und 2002 hat die Gesellschaft weiter Überschüsse in Höhe von zusammen rd. 173.000 Euro erwirtschaftet, jedoch nur zusätzlich rd. 10.000 Euro getilgt.

291. Nach der Zweckbestimmung des 1995 neu eingerichteten Haushaltstitels war das Darlehen ausdrücklich als „Starthilfe“ für die Gesellschaft vorgesehen.⁵ Der Fortbestand der Finanzierung durch ein Darlehen Hamburgs war angesichts der positiven Geschäftsentwicklung – über die bereits erfolgten Tilgungen hinaus – nachdrücklich in Frage zu stellen. Wegen der positiven Geschäftsentwicklung hätte eine endgültige Tilgung des Darlehens die Gesellschaft nicht übermäßig belastet.

Zuwendungsbescheid ohne konkrete Regelungen für zusätzliche Tilgungen

Im Hinblick auf die nur als Mindesttilgung vorgesehenen Tilgungsraten hätte die Behörde bereits in die Zuwendungsbescheide auch die konkrete Verpflichtung der Gesellschaft ausdrücklich aufnehmen müssen, bei positiver Geschäftsentwicklung vorzeitig weiter zu tilgen.⁶

Stammkapitalerhöhung

292. Aus dem Jahresüberschuss 1999 wurden rd. 75.000 Euro mit Zustimmung der früheren Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) und der Finanzbehörde an Stelle einer Gewinnausschüttung zur Erhöhung des Stammkapitals eingesetzt. Es wurde damit nahezu vervierfacht.

Zur Begründung wurde angeführt, dass die Kapitalerhöhung Liquiditätsengpässen vorbeugen sollte.⁷ Dazu war jedoch keine Erhöhung des gesellschaftsrechtlich gebundenen Stammkapitals erforderlich.⁸ Es hätte ausgereicht, den Gewinn in die Rücklagen einzustellen. Im Übrigen bestanden auch keine Liquiditätsschwierigkeiten: Aus dem von der Gesellschaft vierteljährlich vorzulegenden Liquiditätsstatus ging hervor, dass die Liquidität gesichert war.

Auch nach Darstellung der Beteiligungsverwaltung war die Zahlungsbereitschaft der Gesellschaft von Beginn an zu jeder Zeit gewährleistet. Die Frage der Beteiligungsverwaltung im Rahmen der Vorbereitung der Aufsichtsratssitzung nach der Notwendigkeit der Kapitalerhöhung ist in der Aufsichtsratssitzung ausweislich der Protokolle nicht beantwortet worden.⁹

293. Überdies hätte sorgfältig geprüft werden müssen, ob die durch den Ausschüttungsverzicht im Unternehmen verbliebene Liquidität zur

⁴ Bemühungen, nachdrücklich auf eine weitere Tilgung hinzuwirken, sind aus den Akten der Behörde nicht zu entnehmen.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache a.a.O.

⁶ Vgl. auch Jahresbericht 2001, Tz. 445 ff., und Bericht des Haushaltsausschusses, Bürgerschaftsdrucksache 17/428 vom 04.03.2002, zu der in einem Zuwendungsbescheid unterlassenen Berücksichtigung von positiven Ertragsentwicklungen.

⁷ So wiedergegeben in den Erläuterungen der Beteiligungsverwaltung (ehemalige BAGS) zur Aufsichtsratssitzung im Mai 2000.

⁸ Eine Stammkapitalerhöhung unterliegt nach § 65 Abs. 2 LHO der haushaltsrechtlichen Zustimmung der Finanzbehörde.

⁹ Auch der spätere Hinweis auf den Jahresfehlbetrag im Jahr 2003 kann die Kapitalerhöhung nicht nachträglich rechtfertigen, zumal diese Entwicklung weit nach dem Entscheidungszeitpunkt im Jahr 2000 entstanden ist.

Tilgung des Restdarlehens von 75.000 Euro hätte verwendet werden können. Dies lag auch deshalb nahe, weil die Gründungsdrucksache und der Zuwendungsbescheid für das als Starthilfe gewährte Darlehen nur eine Mindesttilgung vorsahen, um die Gesellschaft nicht übermäßig zu belasten (vgl. Tz. 289). Außerdem hätte sich angesichts der damaligen wirtschaftlichen Situation der Gesellschaft auch die Frage gestellt, ob eine staatliche Beteiligung überhaupt noch notwendig war.

Kein Anlass mehr für Starthilfe

Spätere Liquiditätsbedarfe hätten – bei Fortbestand des wichtigen staatlichen Interesses – gegebenenfalls über eine Bürgschaft oder erneute Zuwendung abgedeckt werden können.

294. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Gründe für die Kapitalerhöhung in der damaligen BAGS nicht dokumentiert worden sind und auch die Finanzbehörde ohne erkennbar vertiefte Abwägung der Erhöhung des Stammkapitals nach § 65 Abs. 2 LHO zugestimmt hat. Die gesetzlich vorgeschriebene Zustimmung der für die Finanzen zuständigen Behörde darf nicht ohne eine solche Abwägung getroffen werden.

Vervierfachung Stammkapital ohne vertiefte Abwägung

Die Finanzbehörde, der sich die Behörde für Wirtschaft und Arbeit angeschlossen hat, hat erklärt, zum Zeitpunkt der Kapitalerhöhung habe unabhängig von der Ergebnisentwicklung der Gesellschaft kein Anlass für eine erneute Abwägung der staatlichen Beteiligung bestanden. Die Rahmenbedingungen für das arbeitsmarktpolitische Instrument hätten unverändert fortbestanden. Die wirtschaftliche Entwicklung einer Beteiligung lasse keine unmittelbaren Rückschlüsse auf das wichtige staatliche Interesse zu. Die Entscheidung, den Jahresüberschuss 1999 zu thesaurieren, sei richtig gewesen. Allerdings sei die Darlehenstilgung stets die vorteilhaftere Alternative, da sie ohne Steuerabzug und ohne Abfluss der Gewinnanteile an die Mitgesellschafter erfolge.

295. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die erforderliche Abwägung nach § 65 Abs. 2 LHO bei einer Kapitalerhöhung in jedem Fall nach Grund und Umfang geboten ist¹⁰, zumal mehrere Jahre nach Eingehen der Beteiligung. Überdies gab schon die Haushaltslage mit der ständig steigenden Verschuldung¹¹ hinreichend Anlass, vor einer Kapitalerhöhung die Notwendigkeit jeweils sorgfältig zu prüfen. Ob der mit einer Beteiligung angestrebte Zweck sich im Hinblick auf die gute wirtschaftliche Situation einer Gesellschaft auch ohne Erhöhung des Stammkapitals oder sogar ohne staatliche Beteiligung für die Zukunft verwirklichen lässt, gehört zu den in diesem Zusammenhang zu prüfenden Fragen¹².

¹⁰ Vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 65 RN 7, und Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 65 RN 15: Die zuständigen Bundesminister sollen laufend prüfen, ob die Voraussetzungen für privatrechtliche Beteiligungen noch gegeben sind.

¹¹ Vgl. Beitrag zur Haushaltslage Hamburgs, Tz. 17-31.

¹² Heuer, a.a.O., RN 26, verweist für diese Entscheidung nach § 65 Abs. 2 LHO ausdrücklich auf die Funktion des Finanzministers auch als Haushaltsminister.

296. Der Senat hat nunmehr im Sommer 2003 die jetzt zuständige Behörde für Wirtschaft und Arbeit beauftragt, die Möglichkeiten einer Privatisierung zu prüfen, weil eine Reihe von privaten Unternehmen ebenfalls eine relativ hohe Quote von Arbeitnehmern aufweisen, die von ihrem Zeitarbeitseinsatz in ein festes Arbeitsverhältnis übernommen werden.¹³

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3280 vom 02.09.2003.

**Finanzbehörde /
Behörde für Wissenschaft
und Gesundheit /
Behörde für Soziales und
Familie / Landesbetrieb
Krankenhäuser Hamburg
(AÖR) /
pflegen & wohnen (AÖR)**

**Gewährung und
Inanspruchnahme von
Liquiditätshilfen**

Dem LBK Hamburg sowie pflegen & wohnen aus Kassenkrediten gewährte Liquiditätshilfen sind bis Ende 2003 in Höhe von rd. 460 Mio. Euro über die Zweckbestimmung hinaus zur dauerhaften Finanzierung struktureller Defizite der beiden Anstalten eingesetzt worden.

Damit ist gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft sowie gegen Verträge zwischen Finanzbehörde und den Anstalten verstoßen worden.

297. Der Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg) sowie pflegen & wohnen (p&w) haben seit ihrer Gründung als Anstalten öffentlichen Rechts (AÖR) in den Jahren 1995 bzw. 1996 verzinsliche Liquiditätshilfen aus Kassenverstärkungsmitteln der Landeshauptkasse erhalten. Damit sollte der kurzfristige Finanzbedarf der Anstalten aus der Vorfinanzierung ihrer Leistungen gegenüber Patienten bzw. Heimbewohnern bis zur Erstattung durch die Kostenträger – insbesondere Krankenkassen und Sozialleistungsträger – ausgeglichen werden.

Der LBK Hamburg und p&w haben bis zum 31.12.2003 aus Liquiditätshilfen Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt von zusammen rd. 534 Mio. Euro aufgebaut. Davon entfallen auf den LBK Hamburg rd. 476 Mio. Euro¹ und auf p&w rd. 58 Mio. Euro. Die Finanzbehörde erwartet, dass sich die Liquiditätshilfen für den LBK Hamburg bis Ende 2004 um rd. 70 Mio. Euro erhöhen.

¹ Darin enthalten sind bereits vor Anstaltsgründung in Anspruch genommene Liquiditätshilfen von rd. 79 Mio. Euro.

Einhaltung des Haushaltsbeschlusses

298. Kassenverstärkungskredite sind gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO nur zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft zulässig. Sie haben die ausschließliche Funktion, aus unterschiedlichen Fälligkeiten von Einnahmen und Ausgaben resultierende Liquiditätsengpässe in der Kasse auszugleichen und dürfen deshalb nur zur temporären Deckung von Ausgaben verwandt werden. Für dauerhafte Ausgaben sind Haushaltsmittel zu veranschlagen (Art. 66 HV und § 11 LHO).
299. Die Bürgerschaft hat erstmals mit dem Haushaltsbeschluss 1995 und dann auch für die nachfolgenden Jahre den Senat ermächtigt, den Anstalten öffentlichen Rechts Liquiditätshilfen aus Kassenverstärkungskrediten zu gewähren.

Die Begründung des Senats für seinen entsprechenden Antrag zum Haushaltsbeschluss 1995 sowie die Begründung des Haushaltsbeschlusses selbst stellten klar, dass Liquiditätshilfen ausschließlich zur Vorfinanzierung von Anstaltsleistungen bis zum Eingang von Gebühren bzw. Entgelten eingesetzt werden sollten.

300. Beide Anstalten haben allerdings über die Jahre erheblich mehr Kassenverstärkungsmittel in Anspruch genommen als an Liquiditätshilfen zur Vorfinanzierung ihrer betrieblichen, von Kostenträgern refinanzierten Leistungen erforderlich waren:
301. So wurden vom LBK Hamburg im Zeitraum von 1995 bis 2003 zwar Liquiditätshilfen auch zur Vorfinanzierung von Leistungen im pflegesatzrelevanten Bereich genutzt.² Über den gesamten Betrachtungszeitraum (Stand jeweils am 31.12.) ergibt sich aber für diesen Betriebsbereich ein saldierter Finanzüberschuss in Höhe von rd. 105 Mio. Euro; zum 31.12.2003 betrug der Überschuss 31,4 Mio. Euro.

Demgegenüber bestand in anderen Bereichen des LBK Hamburg ein saldierter Finanzbedarf von insgesamt rd. 502 Mio. Euro, der aus den Finanzüberschüssen nicht gedeckt werden konnte, und zwar nach eingehenden Untersuchungen des Rechnungshofs anhand von Finanzflussrechnungen

- rd. 352 Mio. Euro für Versorgungszahlungen an ausgeschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- rd. 55 Mio. Euro für die Umstellung der Altersversorgung auf ein kapitalgedecktes Versicherungssystem und
- rd. 95 Mio. Euro für Investitionen.

Mit 400 Mio. Euro strukturelle Defizite beim LBK Hamburg finanziert

In Höhe der Differenz zwischen Finanzüberschüssen und -bedarfen von nahezu 400 Mio. Euro hat der LBK Hamburg Kassenverstärkungskredite mithin nicht zur Finanzierung nur temporärer Li-

² Der Rechnungshof hatte 1999 festgestellt, dass die vom LBK Hamburg an die Landeshauptkasse zu zahlenden Betriebsmittelkreditzinsen erlassen bzw. nicht geltend gemacht wurden (Jahresbericht 2000, Tz. 609 ff.). Der Senat hatte in seiner Stellungnahme (Bürgerschaftsdrucksache 16/4340 vom 06.06.2000) erklärt, dass nach seiner Erwartung die bei der Anstalt eingeleiteten Maßnahmen zu einem kurz- bis mittelfristigen Abbau der Betriebsmittelkreditzinsen führen würden.

quiditätsschwankungen, sondern zur Finanzierung struktureller Defizite eingesetzt.

302. Bei p&w lag der tatsächliche Liquiditätsbedarf zur Vorfinanzierung betrieblicher Leistungen bis einschließlich 2003 jeweils zum Jahresende zwischen 18 Mio. Euro (1996) und -0,7 Mio. Euro (2001); zuletzt (2003) betrug er 0,3 Mio. Euro. Demgegenüber hat die Anstalt als Liquiditätshilfen gewährte Kredite der Landeshauptkasse von etwa 58 Mio. Euro zur Deckung struktureller Defizite (einschließlich Investitionen von mindestens rd. 6 Mio. Euro) genutzt. *Mit 58 Mio. Euro strukturelle Defizite bei p&w gedeckt*
303. Wesentliche Ursache für die von den Haushaltsbeschlüssen abweichende Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten sind die auf die beiden Anstalten mit ihrer Gründung übergeleiteten Altlasten der Altersversorgung, die von den Kostenträgern nicht oder nur in geringem Umfang erstattet werden. Darüber hinaus haben der LBK Hamburg und p&w aus Kassenverstärkungskrediten Investitionen finanziert. Schließlich hat der LBK Hamburg mit dem Einverständnis der Finanzbehörde ab 2001 Kassenverstärkungsmittel auch zur Deckung nicht refinanzierbarer Kosten der zukunftsbezogenen Umstellung der Altersversorgung genutzt. *Altersversorgungslasten wesentliche Ursache*
304. Bei p&w war die Finanzierung der Altersversorgung von Anbeginn der Verselbstständigung nicht geklärt. p&w war faktisch schon zum Zeitpunkt der Anstaltsgründung überschuldet. Dies wurde indes nicht transparent, weil Pensionsverpflichtungen nicht ausgewiesen und die nach der Pflegebuchführungsverordnung zwingend vorgeschriebene Passivierung wesentlicher Teile dieser Verpflichtungen vom Errichtungsgesetz ausgeschlossen wurden.³ Der Senat ist bei seiner Unterrichtung der Bürgerschaft über die Verselbstständigung auf Umfang und Höhe der von p&w übernommenen Altlasten weder dem Grunde noch der Höhe nach eingegangen, sondern hat die Lösung des Problems p&w aufgelastet. *Überschuldung von p&w bei Gründung nicht offengelegt*
305. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass entgegen dem Haushaltsbeschluss der Bürgerschaft Kassenverstärkungskredite der Landeshauptkasse durch den LBK Hamburg in einer Größenordnung von nahezu 400 Mio. Euro (vgl. Tz. 301) und durch p&w in Höhe von etwa 58 Mio. Euro (vgl. Tz. 302) über die Zweckbestimmung „Liquiditätshilfen“ hinaus in Anspruch genommen wurden. Darlehen zum Ausgleich struktureller Betriebsdefizite oder zur Finanzierung von Investitionen hätten einer Veranschlagung im Haushaltsplan bedurft (Art. 66 HV und § 11 LHO).

Beachtung vertraglicher Regelungen

306. Auf der Grundlage der genannten Haushaltsbeschlüsse hat die Stadt seinerzeit mit beiden Anstalten Verträge zur Betriebsmittelausstattung durch die Landeshauptkasse geschlossen:

1996 verpflichtete sich die Finanzbehörde gegenüber dem LBK Hamburg, die Vorfinanzierung der Pflegesatzleistungen sicherzustellen. Eine Betragsobergrenze wurde nicht vereinbart.

³ Vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 114 ff.

Der Vertrag mit p&w aus dem Jahr 1997 hat ebenfalls die Verpflichtung der Finanzbehörde zum Gegenstand, für die Vorfinanzierung der Pflegesatzleistungen zu sorgen, und zwar zunächst bis zur Höhe von rd. 20 Mio. Euro. Dieser Betrag wurde 2000 auf rd. 51 Mio. Euro und im Oktober 2003 auf 60 Mio. Euro erhöht. Mit der letzten Erhöhung stimmte die Finanzbehörde der Verwendung der Mittel für Pensionslasten ausdrücklich zu.

307. *Vertragswidrige Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen*
- Die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten der Landeshauptkasse für über Liquiditätshilfen hinausgehende Zwecke ist vom Vertrag mit dem LBK Hamburg indes überhaupt nicht und von dem Vertrag mit p&w bis zum Oktober 2003 nicht gedeckt. Der Vertrag mit dem LBK Hamburg stand mit dem Haushaltsbeschluss in Übereinstimmung, der Vertrag mit p&w nur bis zu seiner Änderung im Oktober 2003.

Verantwortlichkeiten

308. *Defizite bei der Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben*
- Defizite bei der Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben sowohl aufseiten der beteiligten Behörden als auch aufseiten der beiden Anstalten haben zu der Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten geführt, die durch Haushaltsbeschlüsse und durch die Verträge weit überwiegend nicht gedeckt war.

Insbesondere die Finanzbehörde als die für die Einhaltung des Haushaltsrechts und die Landeshauptkasse zuständige Behörde sowie als Vertragspartner der beiden Anstalten ist nicht mit dem Ziel tätig geworden, eine haushaltsrechtlich und vertraglich einwandfreie Praxis der Weitergabe von Kassenverstärkungskrediten zu gewährleisten. Dies gilt auch für die Aufsichtsbehörden der Anstalten, die Kenntnis jedenfalls von der Höhe der bei der Landeshauptkasse in Anspruch genommenen Mittel und vom Umstand eines Vertragsabschlusses mit der Finanzbehörde hatten (LBK Hamburg) bzw. den Vertrag kannten (p&w). Zudem hat die Finanzbehörde zugestimmt, dass beim LBK Hamburg im Rahmen der Umstellung der betrieblichen Altersversorgung nicht refinanzierbare Ausgaben der Anstalt abweichend von Haushaltsbeschluss und Vertrag und dass Pensionslasten von p&w ab Oktober 2003 abweichend vom Haushaltsbeschluss aus Mitteln der Landeshauptkasse finanziert wurden.

Der mit der Weitergabe der Kassenverstärkungskredite verbundene Verstoß gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft und gegen die geschlossenen Verträge lässt sich auch nicht mit dem Hinweis der Verwaltung relativieren, dass diese Form der Finanzierung wirtschaftlich gewesen und dem Haushalt daraus letztlich kein Nachteil erwachsen sei. Wirtschaftliches Handeln ist allein innerhalb des rechtlich gesetzten Rahmens möglich; ein Handeln außerhalb der Grenzen, die das Haushaltsrecht und mit diesem vereinbarte vertragliche Verpflichtungen setzen, ist nicht zulässig.

309. Der LBK Hamburg hat Liquiditätshilfen auch zur Finanzierung der Altersversorgung in Anspruch genommen (vgl. Tz. 301). Nachdem Mitte 1999 ein vom LBK Hamburg in Auftrag gegebenes Gutachten

zu dem Ergebnis kam, dass – aus Kassenverstärkungsmitteln der Landeshauptkasse zwischenfinanzierte – Forderungen gegen die Sozialleistungsträger nicht mehr werthaltig waren, hätte die Anstalt daraus über die Fortsetzung von Maßnahmen zur Restrukturierung im Unternehmen und zur Umstellung der Altersversorgung ab 2001 hinaus Konsequenzen ziehen müssen. Eine Tilgung der entsprechenden Verbindlichkeiten gegenüber der Landeshauptkasse und die Finanzierung der künftigen Altersversorgungslasten aus eigenen Mitteln war danach nicht mehr möglich. Jedenfalls mit der Bilanz 1999 stand fest, dass eine Vorfinanzierung bis dahin von der Anstalt als refinanzierbar angesehener Altersversorgungslasten – auch für die Vergangenheit – nicht mehr in Betracht kam. Überdies war davon auszugehen, dass die Anstalt die bis dahin geleistete Altersversorgung wie auch die weiteren Leistungen nicht selbst würde erwirtschaften können. Über die damit ohne finanzielle Hilfe nicht mehr gegebene Funktionsfähigkeit der Anstalt hat der LBK Hamburg den Anstaltsträger nicht gesondert unterrichtet.

Fehlende Werthaltigkeit von Forderungen durch LBK Hamburg nicht berücksichtigt

310. Der Aufsichtsrat des LBK Hamburg konnte seiner Aufsichtsfunktion zunächst nicht hinreichend gerecht werden: Der Vorstand hatte ihm den Vertrag mit der Finanzbehörde entgegen den im Gesetz zur Errichtung der Anstalt Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg Gesetz – LBKHG –) festgelegten Pflichten und den Regelungen des seinerzeit noch geltenden Betriebsstatuts nicht vorgelegt. Die Wirtschaftsprüfer beschränkten sich in ihren Äußerungen und Testaten im Rahmen der Prüfungen der Jahresabschlüsse zunächst auf den Hinweis, dass die Liquidität des Unternehmens aufgrund der Inanspruchnahme von Mitteln der Landeshauptkasse gesichert sei; erst zum Jahresabschluss 2002 wiesen sie auf den Vertrag mit der Finanzbehörde hin und bezeichneten dessen Inanspruchnahme als vertragsgemäß. Auch vonseiten des Vertreters der Finanzbehörde im Aufsichtsrat ist dieser nicht auf die über den Vertrag hinausgehende Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen aufmerksam gemacht worden. Aufsichtsrat und Aufsichtsbehörde hätten sich indes auch unabhängig von einer Kenntnis des Vertrags aufgrund des ihnen bekannten Ausmaßes der Verschuldung des Unternehmens bei der Landeshauptkasse Kenntnis über die zugrunde liegenden Umstände verschaffen müssen.

Unzureichende Kontrolle

Erst mit LBK-Jahresabschluss 2002 Hinweis der Wirtschaftsprüfer auf Vertrag

311. Der Verwaltungsrat von p&w – als Vorgänger des Aufsichtsrats – hat dem mit der Stadt auf der Grundlage des Haushaltsbeschlusses geschlossenen Vertrag über die erforderliche Betriebsmittelausstattung zugestimmt. Die spätere, vom Vertrag abweichende Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen hat der Aufsichtsrat billigend hingenommen.
312. Die Entwicklung wurde maßgeblich dadurch gefördert, dass die Zahlung von Mitteln der Landeshauptkasse für die Anstalt im Wege eines automatisierten Verfahrens, d.h. ohne inhaltliche Prüfung durch die Finanzbehörde, erfolgte. Bei der Bereitstellung von Mitteln aus Kassenverstärkungskrediten für den LBK Hamburg und p&w ist die Finanzbehörde inzwischen zu einem geänderten Verfahren gekommen, das zwar notwendige Kontrollmechanismen zur Einhaltung inzwischen mit beiden Anstalten vereinbarter Obergrenzen einführt, aber noch keine haushaltsrechtskonforme Praxis gewährleistet.

Handlungsbedarfe

313. Der Rechnungshof hat die Herbeiführung einer haushaltsrechtlich einwandfreien Praxis gefordert. Darüber hinaus hat er auf dringenden Handlungsbedarf hingewiesen, um das Risiko einer erheblichen Inanspruchnahme des Haushalts durch das bislang insbesondere für die Bürgerschaft intransparente Anwachsen von Verbindlichkeiten der beiden Anstalten nicht noch weiter zu erhöhen. Insbesondere ist die Frage zu beantworten, wie das strukturelle finanzielle Defizit der Anstalten beseitigt werden soll.
- Haushaltsrechtlich einwandfreie Praxis*
- Kein weiteres Haushaltsrisiko*
314. Bei der Verselbstständigung von Teilen der Verwaltung sowie der Steuerung und Kontrolle verselbstständigter Unternehmen muss der Senat künftig – auch für sich – ein höheres Maß an Transparenz der finanziellen Rahmenbedingungen einschließlich bestehender Verpflichtungen, deren Finanzierung und vorhandener Risiken schaffen.
- Transparenz bei künftigen Verselbstständigungen*
315. Die Finanzbehörde als die für Grundsatzfragen der Verwaltung von Vermögen und Beteiligungen der Stadt zuständige Stelle wird nachdrücklich darauf hinzuwirken haben, dass die Organe der Anstalten und die Behörden stärker als bisher ihre gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufsichtspflichten und Kontrollrechte wahrnehmen. Dazu müssen die Behörden sicherstellen, dass die auf Veranlassung der Stadt in den Aufsichtsrat entsandten Mitglieder bei ihrer Tätigkeit auch insoweit die Interessen der Stadt berücksichtigen.
- Wirksamere Kontrolle*
316. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde darüber hinaus um Prüfung gebeten, für welche Fallkonstellationen eine explizite Regelung der Unterrichtsverpflichtung der Anstalten bei absehbarer Inanspruchnahme der Anstaltslast bzw. Gewährträgerhaftung getroffen werden sollte, wie diese Regelung ausgestaltet sein müsste und wie die weitere verfahrensmäßige Abarbeitung einer solchen Unterrichtsverpflichtung gewährleistet werden könnte.
- Unterrichtungsverpflichtung regeln*

Stellungnahme der Verwaltung

317. Die beteiligten Behörden haben den Haushaltsverstoß eingeräumt. Sie haben erklärt, seinerzeit die haushaltsrechtliche Problematik noch nicht erkannt und Haushaltsbeschluss und Verträge mit den Anstalten im Sinne der geübten Praxis der Gewährung von Liquiditätshilfen verstanden zu haben. Deshalb habe weder für ihre Vertreter in den Aufsichtsräten noch für Vorstand und Aufsichtsrat des LBK Hamburg insgesamt Veranlassung bestanden, die Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite zu hinterfragen.

p&w teilt die Bewertung ihres mit der Finanzbehörde geschlossenen Vertrags durch den Rechnungshof, will allerdings diesen Vertrag als Zwischenlösung zur Deckung des Betriebsmittelbedarfs verstehen, bis eine Lösung über eine alternative Finanzierung der Strukturprobleme gefunden ist.

Der LBK Hamburg sieht weitergehend in seinem Vertrag mit der Finanzbehörde nach wie vor ein Instrument, das seine erforderliche Betriebsmittelausstattung umfassend habe sicherstellen sollen. Eine Befassung des Aufsichtsrats habe sich schon deswegen erübrigt, weil der Vertrag zwischen Anstalt und Finanzbehörde wesentlicher Bestandteil der von der Bürgerschaft beschlossenen Verselbstständigung des LBK Hamburg gewesen sei.

Die Finanzbehörde hat erklärt, sie werde die dargestellten Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs mit Blick auf eine künftig haushaltsrechtlich beanstandungsfreie Praxis beachten. Die Frage nach der Einordnung der Altersversorgungsverpflichtungen bei Ausgründungen der Stadt unterziehe sie gegenwärtig einer generellen Prüfung, um hier eine Gesamtlösung herbeizuführen. Die Finanzbehörde befürwortet in Übereinstimmung mit der Behörde für Soziales und Familie und der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit auch die vom Rechnungshof angeregte Untersuchung zur formalen Festschreibung der Unterrichtsverpflichtungen, ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und verfahrensmäßigen Abarbeitung, weil sie hiervon Klarheit für alle Beteiligten hinsichtlich ihrer gesetzlichen bzw. satzungsmäßigen Aufgabenwahrnehmung erwartet.

Verfahren

318. Der Rechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfung im Oktober 2004 dem Haushalts- sowie dem Gesundheitsausschuss der Bürgerschaft anlässlich ihrer Beratungen über Umstrukturierung und Teilprivatisierung des LBK Hamburg zugeleitet. Der Haushaltsausschuss hat am 02.11.2004 beschlossen, die Äußerung des Rechnungshofs im Rahmen einer Selbstbefassung zu erörtern und zunächst dem Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ zu überweisen. Die Ergebnisse der Beratung des Unterausschusses konnten noch nicht berücksichtigt werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

VII. Prüfungsergebnisse bei einzelnen Behörden und Anstalten

Senatskanzlei

Hamburgische Anstalt für neue Medien

Die Hamburgische Anstalt für neue Medien hat zugesagt, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenwahrnehmung zu verbessern.

319. Neben der Teilhabe am Rundfunkgebührenaufkommen finanziert sich die Hamburgische Anstalt für neue Medien (HAM) auch aus Gebühren für ihre Amtshandlungen. Grundsätzlich sollen Gebühren die betriebswirtschaftlich ermittelten Kosten decken. Aus den Unterlagen der HAM war jedoch nicht ersichtlich, welche Faktoren Gebührenerhöhungen zugrunde gelegt wurden und inwieweit eine regelmäßige Überprüfung auf Kostendeckung stattfand.¹ Die HAM hat erklärt, künftig ihre Verwaltungsgebühren regelmäßig auf Kostendeckung zu überprüfen und gegebenenfalls entsprechend anzupassen.
- Unzureichende
Gebührenkalkulation*
320. Die HAM hat für die laufende Bewirtschaftung ihres Budgets Tagesgeldkonten oder andere kurzfristige Anlagemöglichkeiten für unterjährige Guthaben nicht genutzt. Darüber hinaus wurden Pensionsrückstellungen auf Sparbüchern mit gesetzlicher Kündigungsfrist und zu geringen Zinssätzen angelegt. Die Anstalt hat zugesagt, ihre Liquiditätssteuerung zu verbessern.
- Keine ausreichende
Liquiditätssteuerung*
321. Mehrfach wurden Aufträge ohne Beachtung von Vergabevorschriften erteilt und unzureichend dokumentiert. Einzelne Vertragsverhältnisse wurden nicht regelmäßig auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft und aufrechterhalten, obwohl durch Kündigung der Verträge und alternative Auftragsvergaben Einsparungen erzielbar gewesen wären. Die HAM hat erklärt, nunmehr die Vergabevorschriften zu beachten, Verträge regelmäßig zu überprüfen und Dokumentation und Aktenwesen generell zu verbessern.
- Verfahrensmängel
bei Auftragsvergaben*
322. Ausgaben für Bewirtungen und Repräsentationen bewegten sich im Verhältnis zu anderen öffentlichen Einrichtungen auf hohem Niveau. Die HAM hat unabhängig von ihrem Standpunkt, im Vergleich zu anderen im Medienbereich tätigen Organisationen und Unternehmen geringe Kosten zu verursachen, zugesagt, die Kosten für Bewirtungen und Repräsentationen nachhaltig zu reduzieren.
- Hohe Repräsentationsausgaben*

¹ Ähnlich schon Jahresbericht 1994, Tz. 231, Anl. S. 7.

Justizbehörde

Beschaffungen für die Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand

Beschaffungsstellen der Justizbehörde haben in erheblichem Umfang gegen Vorschriften des Vergabe- und Beschaffungswesens verstoßen. Die festgestellten Mängel beruhen insbesondere auf fehlender Sachkenntnis und unzureichender Aufsicht.

Die Justizbehörde muss unverzüglich Schulungen veranlassen, die Aufsichtsfunktionen eindeutig festlegen und die Aufsicht gegenüber den Beschaffungsstellen verstärken.

323. Die Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand (JVA) und deren Landesbetrieb Landwirtschaft führen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich Beschaffungen selbst durch. Investive Beschaffungen über 5.000 Euro nimmt das Referat für Wirtschaftsverwaltung des Strafvollzugsamts für beide Einrichtungen zentral vor.¹
324. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die von ihm geprüften Beschaffungsstellen bei der Durchführung und Abwicklung der Beschaffungsmaßnahmen in erheblichem Umfang gegen Vorschriften des Vergabe- und Beschaffungswesens sowie des Haushaltsrechts verstoßen haben.

Festgestellte Mängel

325. Vielfach haben die Beschaffungsstellen die Vergabeart nicht sorgfältig geprüft. So erwarb das Referat für Wirtschaftsverwaltung ohne gebotene Öffentliche Ausschreibungen Gefangenenbekleidung. Der Landesbetrieb hat 2001 anstelle einer europaweiten Ausschreibung, die angesichts eines langfristigen Kaufvertrages über den wiederkehrenden Bezug von Vieh mit einem Gesamtauftragswert von über 500.000 DM erforderlich gewesen wäre, den Kauf freihändig getätigt. Landesbetrieb und Referat für Wirtschaftsverwaltung führten ohne Einholung erforderlicher Vergleichsangebote Beschaffungen freihändig durch.

Wettbewerb erheblich beeinträchtigt

Die Justizbehörde stimmt den Feststellungen zu. Sie werde dafür Sorge tragen, dass die Vergabeart künftig sorgfältig geprüft und festgelegt wird. Die Entscheidung über die Vergabeart eines Auf-

¹ Das finanzielle Volumen der Beschaffungsmaßnahmen beträgt jährlich insgesamt rd. 2 Mio. Euro.

trages obliege nunmehr dem Kaufmännischen Leiter oder dessen Vertreter.

326. Beschaffungsvorgänge wurden insgesamt nur unzureichend dokumentiert. Begründungen, die Bedarfsermittlung und Festlegung der Bestellungen nachvollziehbar machen, fehlten vielfach. Zahlungsbegründende Unterlagen, wie in der JVA die VOL-Bestellscheine, wurden nicht aufbewahrt, sondern vernichtet.

Die Justizbehörde hat in ihrer Stellungnahme erklärt, die Bediensteten der kaufmännischen Abteilung der JVA inzwischen angewiesen zu haben, alle Schritte einer Beschaffung nachvollziehbar zu dokumentieren. Sie habe veranlasst, dass Bedarfe für Beschaffungen jeweils begründet, durch den Vorgesetzten geprüft und ihre aktuelle Notwendigkeit bestätigt werden. Im Übrigen hat sie die ordnungsgemäße Verwahrung der VOL-Bestellscheine zugesichert.

327. *Schriftform nicht eingehalten*
- Aufträge wurden entgegen der in § 7 Beschaffungsordnung grundsätzlich vorgegebenen Schriftform selbst bei nicht geringem Auftragswert vielfach nur mündlich bzw. fernmündlich erteilt. Der Landesbetrieb hat Beschaffungen von bis zu 6.000 Euro (Vieh und Viehfutter) und die Küche der JVA Lebensmittelkäufe mit Werten bis zu 1.600 Euro ohne schriftliche Grundlage abgewickelt.

Ohne Einhaltung der Schriftform ist die Rechts- und Verfahrenssicherheit und damit ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln nicht gewährleistet. Auf die Schriftform kann deshalb nicht verzichtet werden.

Die Justizbehörde stimmt dem zu und wird zukünftig die Einhaltung der Schriftform beachten.

328. *Vertretungsbefugnis unzureichend geregelt*
- In mehreren Fällen hat der Leiter des Landesbetriebs Verträge mit einem Volumen von jeweils mehr als 10.000 Euro allein unterzeichnet. Vertragliche Erklärungen zu Beschaffungen über 10.000 Euro können gemäß Abschnitt V der „Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19.04.2001“² rechtsverbindlich nur von zwei Vertretungsbefugten gemeinsam abgegeben werden. Weil aber nur ein Mitarbeiter die Befugnis zur Vertretung der Stadt besaß, war dies im Landesbetrieb nicht möglich. Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, unverzüglich eine zweite Vertretungsbefugnis zu erteilen.

Die Justizbehörde hat dies zugesichert.

329. *Zahlungsanweisungen nicht ordnungsgemäß*
- Die mit Zahlungsvorbereitungen befassten Bediensteten missachteten vielfach Vorschriften der ordnungsgemäßen Anweisung von Zahlungen (Verwaltungsvorschrift –VV– zu § 70 LHO); sie bescheinigten insbesondere nicht die sachliche bzw. rechnerische Richtigkeit.

In einem Fall ordnete ein Bediensteter des Referats für Wirtschaftsverwaltung eine sachlich berechtigte Zahlung auf sein eigenes

² Vgl. Amtlicher Anzeiger 2001, S. 1433.

Konto an, obwohl die Ausübung einer Anordnungsbefugnis, durch die Bedienstete selbst oder ihre Angehörigen betroffen sind, gemäß § 63 Hamburgisches Beamtengesetz und VV Nr. 20.1 zu § 70 LHO unzulässig ist. Der Rechnungshof hatte entsprechende Defizite bereits 1999 in der Untersuchung „Prüfungsämter bei dem Hanseatischen Oberlandesgericht und Personalstelle für Referendare“ und 2001 in der Prüfung „Aus- und Fortbildung in der Justizbehörde“³ festgestellt.

Die Justizbehörde hat zugesichert, die Ordnungsmäßigkeit von Anweisungen sicherzustellen.

330. Insbesondere zu Ostern und Weihnachten haben die im Landesbetrieb Landwirtschaft tätigen Gefangenen ohne Zustimmung der Anstaltsleitung Geschenke (Tabakwaren, Kaffee und Süßigkeiten) erhalten, die – ebenso wie ein im Dezember 2002 für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der JVA, des Landesbetriebs sowie dort tätige Gefangene durchgeführtes „Hoffest“ – aus Haushaltsmitteln bezahlt wurden. Derartige Maßnahmen dienen nicht der Erfüllung staatlicher Aufgaben (§ 6 LHO) und sind daher haushaltsrechtlich nicht zulässig. Wie andere Gefangene erhalten im Landesbetrieb tätige Gefangene Arbeitsentgelte.

*Haushaltsmittel
zweckfremd
verwendet*

Darüber hinaus verstößt diese Praxis gegen die Dienst- und Sicherheitsvorschriften für den Strafvollzug, wonach die Bediensteten ohne Zustimmung der Anstaltsleitung Gefangenen weder Geld noch andere Sachen aushändigen dürfen.

Dienst- und Sicherheitsvorschriften für den Strafvollzug nicht beachtet

Die Justizbehörde hat erklärt, eine Inanspruchnahme von Mitteln des Wirtschaftsplans des Landesbetriebs für persönliche Zwecke unverzüglich unterbunden zu haben. Sie werde dafür Sorge tragen, dass die Dienst- und Sicherheitsvorschriften für den Strafvollzug künftig eingehalten werden.

331. Mehrfach wurden Ausgaben auf Haushaltstitel gebucht, die den Ausgabezweck nicht deckten (§§ 13, 35 Abs. 1 und 45 Abs. 1 LHO). Die JVA buchte Investitionsmaßnahmen bei Betriebsausgaben. Das Referat für Wirtschaftsverwaltung bezahlte aus Betriebsausgaben zu finanzierende Gefangenenbekleidung aus Mitteln für Baumaßnahmen.

Ausgaben aus sachlich unzutreffenden Titeln geleistet

Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, die unrichtig gebuchten Ausgaben – soweit dies haushaltsrechtlich nachträglich noch möglich ist – auf die sachlich zutreffenden Titel umzubuchen.

Die Justizbehörde hat dies zugesagt.

³ Vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 276.

Ursachen der Mängel und Forderungen des Rechnungshofs

Aufsicht

332. Das Referat für Wirtschaftsverwaltung ist gegenüber der JVA seiner Funktion als aufsichtsführender Dienststelle nicht gerecht geworden. So hat das Referat dort

Aufsicht unzureichend

- keine regelmäßigen Kontrollen von Beschaffungsvorgängen durchgeführt,
- seine Beratungsfunktion in Fragen des Beschaffungswesens gegenüber der JVA nicht hinreichend wahrgenommen sowie
- einschlägige Rahmenverträge der JVA in der Regel nicht fristgerecht zugänglich gemacht.

Eine Aufsicht gegenüber dem Landesbetrieb hat die Justizbehörde in den vergangenen Jahren nicht ausgeübt. Sie ist auch bisher für diesen Landesbetrieb nicht konkret gemäß den VV zu §§ 26 (1 und 4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO festgelegt.

Fachaufsicht intensiver wahrnehmen

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Aufsichtsfunktionen – einschließlich der über das Beschaffungswesen – gegenüber dem Landesbetrieb zu regeln und die Ausübung der Fachaufsicht sowohl gegenüber dem Landesbetrieb als auch gegenüber der JVA künftig erheblich zu verstärken.

Die Justizbehörde hat inzwischen den Kaufmännischen Leiter der JVA mit der lückenlosen Kontrolle der einzelnen Beschaffungsvorgänge für die Anstalt betraut. Darüber hinaus solle die Anstaltsleitung selbst stichprobenartig Beschaffungsvorgänge überprüfen. Die kaufmännische Abteilung der JVA sei mit der Aufsicht über die Beschaffungen des Landesbetriebs beauftragt worden. Jeder einzelne Beschaffungsvorgang werde von ihr kontrolliert.

Schulung der Bediensteten

333. In allen untersuchten Bereichen fehlten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erforderliche Kenntnisse zur ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Durchführung von Beschaffungen. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert,

Erforderliche Schulungsmaßnahmen

- kurzfristig für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesbetriebs eine Grundschulung in der Anwendung der Beschaffungsordnung der Stadt sicherzustellen,
- mittelfristig mit Aufbauschulungen für die Bediensteten der JVA und des Referats für Wirtschaftsverwaltung vorhandene Kenntnisse aus Ausbildung und Berufserfahrung zu aktualisieren.

Die Justizbehörde hat umgehend zentrale Schulungen für Beschaffungssachbearbeiterinnen und -bearbeiter veranlasst, an denen auch Bedienstete der JVA und des Landesbetriebs teilgenommen haben. Weitere Schulungen plane sie für das Jahr 2005. Im Übrigen werde sie die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zum

Anlass nehmen, mit den Kaufmännischen Leitern sowie den Beschaffern aller Anstalten eine Informationsveranstaltung zu den aufgezeigten Defiziten durchzuführen.

Arbeitsmittel

334. In der JVA und im Landesbetrieb verfügten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht über notwendige aktuelle Vergabehandbücher und einschlägige Rahmenverträge, so dass eine ordnungsmäßige und wirtschaftliche Durchführung der Beschaffungen von vornherein in Frage gestellt war. Auch ein Zugriff auf das Intranet für die Hamburger Verwaltung (FHHintranet) bestand nicht.

Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, den Beschaffungssachbearbeiterinnen und -sachbearbeitern der JVA und des Landesbetriebs unverzüglich alle benötigten Unterlagen – möglichst unter Verwendung elektronischer Datenträger – zur Verfügung zu stellen.

*Benötigte
Arbeitsmittel
unverzüglich
beschaffen*

Die Justizbehörde hat dies inzwischen veranlasst. Im Übrigen sei für alle Beschaffer des Strafvollzugs eine elektronische Plattform eingerichtet worden, die zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch genutzt werden kann.

Weitergehende Empfehlungen

335. Der Rechnungshof hat der Justizbehörde empfohlen, das Referat für Wirtschaftsverwaltung zu einem Kompetenzzentrum für das Beschaffungswesen im Justizvollzug mit dem Ziel weiterzuentwickeln, einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch aller Beschaffungsstellen im Strafvollzug herbeizuführen und eine qualifizierte Beratung zu gewährleisten. Er hat darüber hinaus angeregt zu prüfen, inwieweit eine zusätzliche „Qualitätssicherung für Vergabeverfahren“, wie sie die Behörde für Inneres auf Empfehlung des Rechnungshofs eingerichtet hat ⁴, zu einer Beseitigung der Mängel beitragen kann.

Die Justizbehörde hat eine Prüfung zugesagt.

⁴ Vgl. Jahresbericht 2001, Tzn. 74 – 83.

Behörde für Bildung und Sport

Regionale Beratungs- und Unterstützungsstellen

Die Regionalen Beratungs- und Unterstützungsstellen (REBUS) nehmen gleichartige Aufgaben mit unterschiedlich hohem Personalaufwand wahr. Um ihre Kapazitäten effizienter zu nutzen, sollten sie ihre Arbeit an verbindlichen Standards ausrichten.

Ein auffallend hoher Anteil nicht näher definierter Tätigkeiten bei REBUS bedarf der Überprüfung.

Eine Verringerung von Standorten würde die Wirtschaftlichkeit der REBUS verbessern und einen flexibleren Personaleinsatz ermöglichen.

Aufgabenstellung

336. Die Behörde für Bildung und Sport (BBS) hat zum 01.10.2000 flächendeckend für alle Stadtteile 15 REBUS eingerichtet. Dafür hat sie das Personal der Schülerhilfe, der Schulstellen der Erziehungshilfe, der Schulen für Verhaltensgestörte und eines Teils des Haus- und Krankenhausunterrichts sowie die Psychologinnen und Psychologen des sozialpädagogischen Beratungsdienstes der Gesamtschulen zusammengeführt.
- Nach dreijähriger Einführung noch kein verbindliches Konzept für alle REBUS*

Aufgaben der REBUS sind insbesondere die Beratung und Unterstützung von

- Schülerinnen und Schülern sowie deren Erziehungsberechtigten bei Schulschwierigkeiten,
- Lehrerinnen und Lehrern bei Problemen in ihren Klassen und in besonderen Konfliktsituationen sowie
- Lehrerkollegien und -teams bei der Gestaltung und Veränderung von pädagogischen Angeboten und Strukturen in der Schule.

Im Rahmen einer dreijährigen Einführung sollte das pädagogische, psychologische und sozialpädagogische Personal seine konkreten Aufgaben erfahrungsoffen organisieren und regionale Profile bilden. Anschließend wollte die BBS über ein für alle REBUS geltendes Konzept entscheiden. Ein derartiges Konzept liegt auch ein Jahr nach Abschluss der Einführungsphase noch nicht vor.

Aufgabenwahrnehmung

337. Die erfahrungsoffene Konzept- und Angebotsentwicklung hat dazu geführt, dass sich bei den REBUS ein unterschiedliches Aufgabenverständnis und voneinander abweichende Arbeitsweisen in der täglichen Praxis verfestigt haben:

Zweifel an wirtschaftlichem Personaleinsatz

- Die REBUS betreiben unterrichtsersetzende Förderung einzelner Schülerinnen und Schüler außerhalb ihrer Schulen in sehr unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichem Zeitumfang.
- Zeit- und Personalaufwand für wöchentliche Fallverteilungskonferenzen der einzelnen REBUS weichen deutlich voneinander ab.
- Einige REBUS fordern die als vorrangig vorgesehene Beteiligung der Beratungslehrkräfte von Schulen nicht konsequent ein.
- Einige REBUS bieten regelmäßige Sprechstunden in Schulen an, andere REBUS sehen hierfür keine Notwendigkeit.
- Psychologinnen und Psychologen einiger REBUS unterstützen noch immer regelhaft den sozialpädagogischen Beratungsdienst der Gesamtschulen, aus dem sie vor Jahren herausgelöst worden sind.
- Einige REBUS gehen davon aus, dass alle Professionen in allen Bereichen Aufgaben übernehmen können. Alle anderen setzen ihr Personal ausschließlich ihrer Qualifikation entsprechend ein.
- Die REBUS sind im Antrags- und Bewilligungsverfahren für Außerunterrichtliche Lernhilfen in unterschiedlichem Maße in Aufgaben eingebunden, die vorrangig von den Schulen zu leisten sind.

Diese ungleiche Aufgabenentwicklung und der damit verbundene unterschiedlich hohe Personaleinsatz begründen Zweifel, ob bei der gewünschten regionalen Profilbildung in allen REBUS das Personal effizient eingesetzt wird.

338. Der Rechnungshof hat der BBS empfohlen,

- für alle REBUS gleichermaßen geltende Standards zu entwickeln und dabei best-practice-Erfahrungen zu nutzen;
- die Arbeit der REBUS mit dem Ziel zu evaluieren, den Erfolg der Beratungs- und Unterstützungsleistungen nachzuweisen;
- zu prüfen, ob unterrichtsersetzende Maßnahmen an einigen wenigen Standorten zusammengefasst und durchgeführt werden können, um einen effizienteren Personaleinsatz sowie eine Reduzierung der flächendeckend in allen REBUS vorgehaltenen Unterrichts-, Spiel- und Werkräume zu erreichen;
- das Verfahren bei Anträgen für Außerunterrichtliche Lernhilfen zu überprüfen und die REBUS von den damit verbundenen verwaltungsmäßigen Routinearbeiten zu entlasten.

339. Die BBS hat mitgeteilt, sie beabsichtige den Anregungen des Rechnungshofs zu folgen und

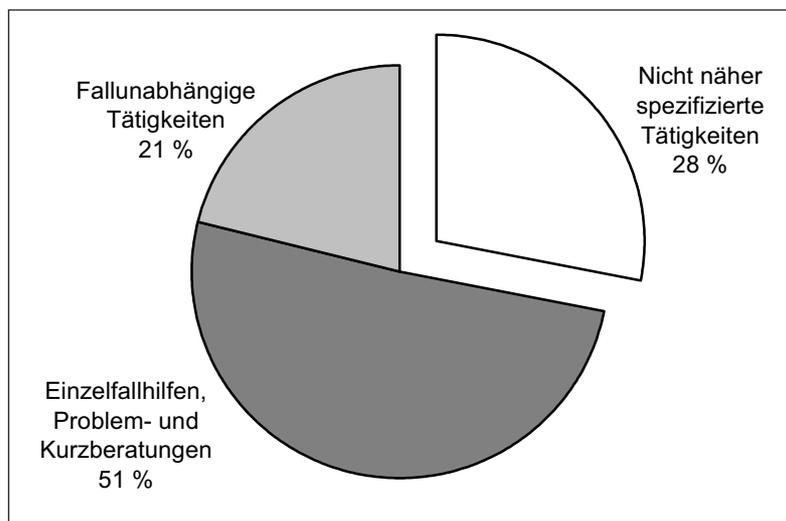
- für alle REBUS verbindliche Standards – insbesondere für die Diagnostik – zu entwickeln;
- durch Evaluationsmaßnahmen eine Wirksamkeitskontrolle einzuführen;
- regionale Arbeitsverbände zu gründen, wie z.B. die zentrale Einrichtung von Fördergruppen (u. a. für unterrichtsersetzende Maßnahmen);
- Sprechzeiten in Schulen nur noch anlassbezogen durchzuführen;
- ein neues Verfahren für die Bewilligung der außerordentlichen Lernhilfen zu erarbeiten und zu implementieren.

Personaleinsatz

340. *Hoher Anteil nicht näher spezifizierter Tätigkeiten*

Der Rechnungshof hat für das Schuljahr 2002/03 in den 15 REBUS den Einsatz der unmittelbar für Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen verfügbaren personellen Ressourcen¹ untersucht. Danach sind 51 % dieser Personalkapazität für Einzelfallhilfen mit und ohne Entwicklungsförderungen, Kurzberatungen und fallübergreifende Problemlösungen sowie 21 % für fallunabhängige Tätigkeiten² eingesetzt worden.

Rechnerisch verblieben somit 28 % der verfügbaren Personalkapazität für nicht näher spezifizierte Tätigkeiten.



Teilweise mag dieser Zeitverbrauch auf Tätigkeiten zurückzuführen sein, die statistisch nicht erfasst werden. Dabei kann es sich beispielsweise um kollegiale Gespräche, allgemeine und interne Verwaltungstätigkeiten und Literaturrecherche gehandelt haben. Auch bei angemessener Berücksichtigung dieser Gründe ist der für nicht näher spezifizierte Tätigkeiten ermittelte Zeitanteil in Relation zu den eigentlichen fachbezogenen Tätigkeiten überproportional hoch.

¹ Ohne die Beratungseinheit REBUS-Beruf sowie abgrenzbare nicht für Beratung und Unterstützung verfügbare Anteile (u.a. Leitung, Verwaltung).

² Z.B. Team- und Organisationsunterstützung und -entwicklung sowie Vernetzung mit Einrichtungen in der Region.

Der Rechnungshof hat die BBS gebeten, den hohen Zeitanteil mit dem Ziel zu überprüfen, die fachbezogenen Zeitanteile zu vergrößern. Die BBS will prüfen, ob diese Zeitanteile mit einem angemessenen Erfassungssystem transparent gemacht werden können.

Multiprofessionalität

341. Nach Maßstäben der BBS sollen einzelne REBUS jeweils mit mindestens zwei Psychologinnen und Psychologen, vier Lehrkräften sowie zwei Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen ausgestattet sein. Die tatsächliche Zuordnung der Professionen entspricht nicht den Vorgaben. So verfügt z.B. eine REBUS weder über eine Sozialpädagogin bzw. einen Sozialpädagogen noch über eine entsprechende Stelle. Insgesamt stehen bei 15 REBUS lediglich 22 Sozialpädagogenstellen – anstatt der vorgesehenen 30 – zur Verfügung. Somit ist die für notwendig erachtete multiprofessionelle Aufgabenwahrnehmung nicht durchgehend gewährleistet.

*Zu viele Lehrkräfte
anstatt sozialpädagogischer
Fachkräfte*

Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, frei werdende Stellen mit Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen zu besetzen, bis die vorgesehene Ausstattung mit den Berufsgruppen erreicht ist; dies hat die BBS zugesagt.

Standorte

342. In Abhängigkeit zu ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich variiert die Ausstattung der einzelnen – zum Teil räumlich nahe zueinander gelegenen – REBUS zwischen rd. sechs und 15 Stellen. Über ein Drittel der REBUS verfügt über weniger als zehn Stellen. Diese kleinen Beratungseinheiten können bei Personalausfall ihrem Anspruch auf unmittelbare Erreichbarkeit und angemessene Intensität der Beratungs- und Unterstützungstätigkeit nicht immer gerecht werden.

*Kleine REBUS
nicht hinreichend
flexibel*

Die Zusammenführung kleinerer Standorte zu größeren Beratungseinheiten würde einen flexibleren Personaleinsatz, die Einsparung von Stellen für Leitungs- und Verwaltungsaufgaben sowie von Bewirtschaftungs- und Raumkosten ermöglichen, ohne dass die Qualität der Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigt wird.

343. Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert zu prüfen, ob
- die räumlich nahe zueinander gelegenen Standorte
 - o Mitte und Altona,
 - o Nord und Bramfeld-Farmsen sowie
 - o Wilhelmsburg, Harburg und Süderelbe
 an jeweils einem Standort zusammengeführt werden können.
 - darüber hinaus im Rahmen der Schulentwicklungs-/Schulstandortplanung eine mögliche Neuausrichtung und Reduzierung der Standorte erfolgen kann.

344. Die BBS hat mitgeteilt, dass die REBUS Wilhelmsburg und Süderelbe zu einer Arbeitseinheit zusammengelegt worden seien. Ähnliche Überlegungen würden für REBUS Nord und Rahlstedt-Tonnendorf angestellt werden.

Der Rechnungshof sieht dies als ersten Schritt der Neuausrichtung an. Er hält im Interesse einer wirksamen und wirtschaftlichen Beratungs- und Unterstützungsarbeit eine weitere Konzentration der Standorte für notwendig und machbar.

Jugendmusikschule

Der staatliche Mitteleinsatz für die Jugendmusikschule in Höhe von rd. 4,7 Mio. Euro jährlich kann reduziert werden, wenn Gebühren erhöht werden und auf gebührenfreien Unterricht sowie den Erlass bzw. die Ermäßigung von Gebühren möglichst weitgehend verzichtet wird. Umsteuerungen beim Personaleinsatz würden zudem erhebliche Einsparungen ermöglichen.

Im Hinblick auf zusätzliche Angebote der Jugendmusikschule hat der Rechnungshof gefordert, ihre Aufgaben und Ziele neu zu bestimmen.

Aufgaben

345. Die Staatliche Jugendmusikschule (JMS) ist eine Einrichtung der Behörde für Bildung und Sport (BBS). Sie ist keine Schule im Sinne des Hamburgischen Schulgesetzes; ihre Angebote stellen eine freiwillige Leistung der Freien und Hansestadt Hamburg dar. Den Ausgaben der JMS, die sich im Jahr 2003 auf rd. 7 Mio. Euro beliefen, standen eigene Einnahmen von rd. 2,3 Mio. Euro und damit ein staatlicher Mitteleinsatz von rd. 4,7 Mio. Euro gegenüber. Nach dem Stand vom 01.01.2004 waren bei der JMS 270 Lehrkräfte beschäftigt, die 6.144 Schülerinnen und Schülern Musikunterricht erteilt haben.

346. Die Schulordnung¹ der JMS sieht folgende Ziele vor: Unterstützung der musikalischen Arbeit der allgemein bildenden Schulen, Vermittlung einer musikalischen Ausbildung für Kinder und Jugendliche sowie Förderung des Singens und Musizierens. Der Unterricht ist in „Singklassen, Chorklassen, Rhythmikgruppen, Instrumentalkursen und Spielkreisen“ vorgesehen. Tatsächlich erteilt die JMS ganz überwiegend instrumentalen und vokalen Einzelunterricht für Kinder und Jugendliche. Die JMS hat ihr Angebotsspektrum in den vergangenen Jahren erheblich erweitert, indem sie u. a. Angebote zur Vorbereitung auf eine musikalische Berufsausbildung und Angebote für Erwachsene eingerichtet und damit Zielgruppen angesprochen hat, die die Schulordnung nicht vorsieht.

Ausweitung des Angebotsspektrums

Da die Schulordnung das derzeitige Aufgaben- und Angebotsspektrum nicht mehr zutreffend beschreibt, hat der Rechnungshof eine Neubestimmung von Aufgaben und Zielen der JMS gefordert, durch die insbesondere

Keine aktuelle Ziel- und Aufgabenbeschreibung

- Zielsetzungen inhaltlich konkret beschrieben,
- Zielgruppen festgelegt und

¹ Schulordnung für die Staatliche Jugendmusikschule vom 09.10.1969 mit Änderung vom 21.11.1988.

- alle Unterrichtsangebote vor dem Hintergrund der neu zu definierenden Aufgabenstellung auf ihre zwingende Notwendigkeit überprüft werden sollten.

In diesem Zusammenhang sollte angesichts der Zielsetzung, nur Kinder und Jugendliche musikalisch zu fördern, auch die zurzeit geltende Altersbegrenzung von 25 Jahren kritisch überprüft werden.

347. *Wettbewerbsorientierte Ausgestaltung des Angebots der JMS sinnvoll*
- Musikalische Bildung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen wird in Hamburg auch von privaten Musikschulen und Musiklehrern sowie vom Hamburger Konservatorium angeboten. Insofern konkurriert die JMS mit zahlreichen Anbietern, die – mit Ausnahme des Hamburger Konservatoriums – nicht staatlich gefördert werden. Es liegt deshalb nahe, dass die JMS mehr als bisher ihr Angebot am Wettbewerb und ihren Leistungsprozess an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ausrichtet. Der Rechnungshof hält auch eine Verselbstständigung für möglich, wenn sie nachvollziehbar begründet und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung damit verbessert wird.²
348. *Unterschiedliche Förderung gleicher Aufgaben*
- Das Hamburger Konservatorium erhält von der Kulturbehörde als institutionelle Förderung jährliche Zuwendungen von rd. 0,6 Mio. Euro. Somit fördern zwei Behörden in zwei verschiedenen Einrichtungen weitgehend gleiche Aufgaben der Jugendmusikerziehung in unterschiedlichen Organisationsformen und nach unterschiedlichen Finanzierungs- und Förderbedingungen. Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, diese staatlichen Leistungen – auch im Vergleich untereinander – in Abstimmung mit der Kulturbehörde einer kritischen Würdigung zu unterziehen.
- 349.
- Die BBS sieht die JMS unter Hinweis auf ihr herausragendes, weil grundlegend bedeutsames Bildungsangebot nur bedingt in der Konkurrenz mit anderen Anbietern. Die JMS bereite zurzeit eine Aktualisierung der Schulordnung vor. Der Frage einer möglichen Verselbstständigung werde die BBS zu gegebener Zeit nachgehen.
- BBS und Kulturbehörde sehen die JMS und das Hamburger Konservatorium als nicht vergleichbar an. Die BBS begründet dies mit dem Privatschulcharakter des Hamburger Konservatoriums; die Leitungen beider Einrichtungen seien aber um Synergien bemüht. Die Kulturbehörde hat auf die Besonderheit der Integration von Laien- und Berufsausbildung im Hamburger Konservatorium verwiesen. Bezüglich ihres örtlichen Wirkungskreises gebe es aber Absprachen zwischen den beiden Einrichtungen zur Vermeidung von Doppelangeboten.
- 350.
- Nach Auffassung des Rechnungshofs schließt der hohe Qualitätsanspruch der JMS eine Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern, auf die angemessen zu reagieren ist, nicht aus. Die von ihm geforderte grundlegende Neubestimmung von Aufgaben und Zielen der JMS einschließlich der Überprüfung des gesamten Unterrichtsangebots (vgl. Tzn. 346-347) wird nicht schon dadurch geleistet, dass die JMS ihre Schulordnung aktualisiert. Die Neubestimmung liegt vielmehr primär in der Verantwortung der Trägerbehörde BBS. Die

² Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 134 ff.

vom Rechnungshof geforderte Überprüfung zielt im Übrigen nicht auf einen Vergleich der Einrichtungen JMS und Konservatorium ab, sondern auf die unterschiedliche staatliche Förderung der Jugendmusikerziehung. Diese Aufgabe wird in beiden Einrichtungen, auch bei Berücksichtigung der im Konservatorium praktizierten engen Verbindung mit der Berufsausbildung, in vergleichbarer Weise ausgeübt. Dies bestätigt auch der Hinweis der Kulturbehörde auf ortsbezogene Absprachen zur Vermeidung von Doppelarbeit.

Finanzielle Situation

351. Die JMS deckt ihre Kosten nur zu rd. einem Drittel aus eigenen Einnahmen. Der von der BBS ermittelte Kostendeckungsgrad³ schwankte in den letzten zehn Jahren zwischen 31 und 35 %. Gebührenerhöhungen haben in der Vergangenheit den Kostendeckungsgrad nur unwesentlich beeinflusst.
- Niedriger Kostendeckungsgrad*
- Die BBS weist in den Produktinformationen des Haushaltsplans den Kostendeckungsgrad der JMS für drei zurückliegende Jahre aus. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Produktinformationen künftig um Zielwerte zur Kostendeckung zu ergänzen.
352. Über den Kostendeckungsgrad hinaus verdeutlichen weitere vom Rechnungshof ermittelte Kostenkennzahlen⁴ den hohen Ressourceneinsatz für die Leistungen der JMS:
- Der staatliche Mitteleinsatz pro Schüler der JMS beträgt rd. 1.000 Euro jährlich; dies ist mehr als doppelt so viel wie der staatliche Zuschuss für einen Teilnehmer am Hamburger Konservatorium.
 - Für eine Unterrichtswochenstunde (60 Minuten) beträgt der staatliche Mitteleinsatz rd. 2.200 Euro jährlich und ist damit mehr als doppelt so hoch wie der Gebührenanteil der Eltern für eine entsprechende Unterrichtseinheit.
353. Der Senat hat im Rahmen seines Konsolidierungsprogramms im Juni 2004 u. a. beschlossen, durch eine Erhöhung der Gebühren der JMS ab 2006 jährliche Mehreinnahmen von 1,2 Mio. Euro zu erzielen. Damit soll der Finanzbedarf für die JMS, der in den letzten Jahren stets bei über 4 Mio. Euro lag, deutlich reduziert werden. Durch eine lineare Anhebung der Gebühren allein wird dieses Ziel – auch im Hinblick auf Erfahrungen mit früheren Gebührenerhöhungen – nicht zu erreichen sein. Der Rechnungshof hat daher differenzierte Handlungsmöglichkeiten zur Steigerung der Einnahmen und zur Verringerung der Ausgaben aufgezeigt und die BBS gebeten, diese bei den anstehenden Entscheidungen zu berücksichtigen.

³ Fehler bei der Ermittlung, z.B. bei der Berechnung der Personalkosten, Verwendung eines deutlich niedrigeren (5 %) als des für die hamburgische Verwaltung einheitlich festgelegten Verwaltungsgemeinkostenzuschlages (15 %), haben zu einer überhöhten Berechnung des Kostendeckungsgrades geführt (z.B. für 2003: 33,5 % statt 29,6 %).

⁴ Grundlage sind die Kostenermittlungen der BBS zur Bestimmung des Kostendeckungsgrades auf der Basis der Ergebnisse des Haushaltsjahres 2002.

Gebühreneinnahmen

354. Die Einnahmen der JMS resultieren fast ausschließlich aus Unterrichtsgebühren, bei denen – unter Berücksichtigung der neu zu bestimmenden Ziele der JMS – vielfältige Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahmesituation bestehen:

Erhebliche Unterschiede zu marktüblichen Preisen

- Eine Gegenüberstellung der Gebührensätze der JMS mit Preisen vergleichbarer Anbieter zeigt erhebliche Differenzen auf. Die Gebühr für eine Unterrichtseinheit von 45 Minuten im Hauptfachunterricht liegt an der JMS z. B. um 27 % unter dem vom Hamburger Konservatorium geforderten Entgelt für eine vergleichbare Leistung. Im Vergleich zu privaten und anderen kommunalen Musikschulen ist dieser Abstand sogar noch größer.⁵ Es gibt deshalb erheblichen Spielraum für eine Angleichung der Gebühren bis hin zu marktüblichen Preisen. Mit Gebührenerhöhungen könnte auch einer möglichen Wettbewerbsverzerrung infolge staatlicher Förderung begegnet werden.

Neue Gebührentatbestände

- Die Einführung neuer Gebührentatbestände, z. B. für die erstmalige Anmeldung und für außerordentliche Kündigungen des Musikunterrichts, könnte zusätzliche Einnahmen erbringen⁶, die zumindest einen Teil des verursachten Verwaltungsaufwandes abdecken könnten. Darüber hinaus sind gesonderte Gebühren für Erwachsene und auswärtige Schülerinnen und Schüler – soweit sie weiterhin an der JMS zugelassen sein sollen – zu erwägen.

Sachgerechte Gebührendifferenzierungen

- Die bestehenden Gebührendifferenzierungen sind nicht ausgewogen. Sie berücksichtigen z. B. nicht, dass der schülerbezogene Verwaltungsaufwand bei kürzeren Unterrichtseinheiten höher zu Buche schlägt als bei längeren. Außerdem hat die JMS für einige Angebote – wie die „Junge Akademie“ – besonders niedrige Gebührensätze festgesetzt. Der Rechnungshof hat überdies angeregt, eine Gebührendifferenzierung nach Fächern auch unter dem Gesichtspunkt der Nachfrage in Betracht zu ziehen.

Verzicht auf einkommensunabhängige Gebührenermäßigungen

- Die von der JMS bewilligten Ermäßigungen und Erlasse der Unterrichtsgebühren von insgesamt rd. 386.000 Euro jährlich bedürfen dem Grunde und der Höhe nach einer kritischen Überprüfung, zumal die Mehrfächer- und die Geschwisterermäßigungen einkommensunabhängig gewährt werden.

Einschränkung von gebührenfreiem Unterricht

- Bislang gebührenfreier Ensemble- und Ergänzungsunterricht, der die Stadt jährlich mit mehr als 250.000 Euro belastet, könnte künftig grundsätzlich gebührenpflichtig angeboten oder – sofern die JMS dieser Empfehlung aus musikpädagogischen Gründen nicht folgen will – bei der Kalkulation der Gebühren für den Hauptfachunterricht berücksichtigt werden. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass z. B. das Hamburger Konservatorium bei einer Haupt-

⁵ Die kommunale Rheinische Musikschule Köln erhebt z. B. eine um rd. 33 % höhere Gebühr.

⁶ Durch die Einführung einer angenommenen Anmeldegebühr von 35 Euro könnten bei einer durchschnittlichen Fluktuation von rd. 600 Schülerinnen und Schülern pro Jahr Mehreinnahmen von 21.000 Euro erzielt werden.

fachbelegung jedenfalls nur e i n e gebührenfreie Belegung eines Ergänzungsfaches zulässt und für die Teilnahme an weiteren Fächern eine jährliche Gebühr von 220 Euro erhebt.

- Die Gebühren für die Instrumentennutzung sollten auf ihre Angemessenheit überprüft und an das marktübliche Niveau angepasst werden. Die JMS sieht für Klavierbenutzungen im Unterricht – trotz einer entsprechenden Regelung in der Gebührenordnung und damit entgegen § 34 Abs. 2 LHO – von der Erhebung einer Gebühr ab; dadurch wurden jährliche Einnahmen von rd. 110.000 Euro nicht erhoben.
- Auch Veränderungen im Unterrichtsangebot (z. B. Erhöhung der Gruppengröße im Grundfachunterricht und deutliche Anhebung des Anteils von Gruppenunterricht in den Hauptfächern) würden nicht nur einen wirtschaftlicheren Mitteleinsatz, sondern auch Mehreinnahmen ermöglichen.
- Der Verwaltungsaufwand für die Gebühreneinzahlung könnte durch Einführung einer verpflichtenden Abbuchungsermächtigung für Zahlungen in Teilbeträgen und durch Veränderungen im festgelegten Zahlungsrhythmus erheblich reduziert werden.

Konsequente Gebührenerhebung für Instrumentennutzungen

Veränderung von Standards im Unterrichtsangebot

Erleichterter Gebühreneinzug

355. Die BBS will die Gebührenstruktur der JMS zum 01.08.2005 anpassen und strebt eine Erhöhung des Anteils von Gruppenunterricht an. Dabei werde sie die geltenden Ermäßigungstatbestände überdenken und die Einführung neuer Gebühren, wie z. B. eine Einschreibgebühr, prüfen. Höhere Gebühren für die Instrumentennutzung wolle sie mit Rücksicht auf die finanzielle Belastung der Eltern nicht erheben; hinsichtlich der Klavierbenutzungen im Unterricht werde sie für eine Klarstellung mit der nächsten Änderung der Gebührenordnung sorgen.

Der Hinweis der BBS auf eine finanzielle Belastung der Eltern rechtfertigt nach Auffassung des Rechnungshofs für sich keinen generellen Verzicht auf die Erhebung einer Gebühr für Klavierbenutzungen. Dies würde zudem den mit der Bereitstellung der Instrumente verbundenen besonderen Aufwand vernachlässigen und hätte einen dauerhaften Verzicht auf Gebühreneinnahmen in Höhe von rd. 100.000 Euro jährlich zur Folge.

Personalausgaben

356. Um die Kostensituation der JMS, für die der Personalkostenanteil von rd. 93 % die entscheidende Einflussgröße ist, nachhaltig zu verbessern, sollten Möglichkeiten zur Absenkung der Personalkosten genutzt werden. Daher hat der Rechnungshof angeregt zu prüfen, ob die JMS künftig verstärkt stundenweise beschäftigte Musiklehrer mit einer Vergütung nach der Vereinbarung-Unterrichtsvergütung oder freiberuflich tätige Honorarkräfte im Unterrichtsbetrieb der JMS einsetzen kann, auch wenn dafür eine veränderte organisatorische, zeitliche oder inhaltliche Anbindung der Lehrkräfte erforderlich wäre. Dies bietet sich auch deshalb an, weil viele der fest angestellten teilzeitbeschäftigten Lehrkräfte der JMS gleichzeitig als freiberufliche Musiklehrer tätig sind und der Beschäftigungsumfang jeder fünften Lehrkraft an der JMS nicht mehr als sieben Wochen-

Kostenvorteile durch veränderten Personaleinsatz

stunden beträgt; die Hälfte davon hatte sogar nur einen Beschäftigungsumfang zwischen eineinhalb und vier Wochenstunden. Der Rechnungshof hat modellhaft errechnet, dass ein 30%iger Anteil von stundenweise beschäftigten Musiklehrern oder freiberuflich tätigen Honorarkräften in der JMS eine jährliche Reduzierung von Personalkosten im Umfang von rd. 300.000 Euro zur Folge hätte.

357. Die BBS will einen verstärkten Einsatz von Musiklehrern mit einer Vergütung nach der Vereinbarung-Unterrichtsvergütung oder freiberuflich tätigen Honorarkräften prüfen und hinsichtlich der arbeitsrechtlich zu klärenden Fragen mit dem Personalamt abstimmen. Sie hat darauf hingewiesen, dass hochqualifizierte Kräfte nur auf der Grundlage von Anstellungen nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag zu gewinnen seien.

Ziel- und Leistungsvereinbarung

358. Der Rechnungshof hat gegenüber der BBS angeregt, mit der JMS künftig Ziel- und Leistungsvereinbarungen abzuschließen, die die Ziele und Leistungen sowohl qualitativ als auch quantitativ verbindlich festlegen und gegebenenfalls mit der Zuteilung finanzieller Mittel verknüpfen. Damit könnte die Kosten- und Leistungstransparenz verbessert und ein verstärktes Kostenbewusstsein bei allen Beteiligten erreicht werden.

*Verknüpfung von
Kosten und Leis-
tungen*

Die BBS hat diese Anregung begrüßt. Eine neue Musikschulsoftware könne Verwaltungsabläufe verbessern und eine größere Kostentransparenz – u. a. durch weitere Kostenkennzahlen – herstellen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Wissenschaft und Gesundheit

Kosten- und Leistungs- kennzahlen der Hamburger Universitäten

Die Hamburger Universitäten weisen im Vergleich zu Hochschulen anderer Länder nach einer vom Rechnungshof vorgenommenen Auswertung des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs der HIS GmbH (HIS-AKL) unterdurchschnittliche Ausbildungskosten bei überdurchschnittlichen lehrbezogenen und unterdurchschnittlichen forschungsbezogenen Leistungswerten auf.

Die Ergebnisse der HIS-AKL sind auf Hochschul- und Behördenebene zu einer konsequenten Stärken-Schwächen-Analyse zu nutzen.

359. Die norddeutschen Wissenschaftsressorts beauftragten 1997 die Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS), einen Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich für sämtliche norddeutschen Hochschulen durchzuführen.

Berichte der HIS sind in einem zweijährigen Rhythmus vorgesehen – jeweils getrennt für Universitäten, Fachhochschulen und künstlerische Hochschulen. Bisher lagen vollständige Berichte nur über die HIS-AKL 1998 und 2000 (in der Regel jeweils Basisjahr der Erhebungen) vor; ein erster Berichtsteil – nur mit den Daten der Fachhochschulen – aus dem Jahr 2002 wurde im November 2004 veröffentlicht. Über die Ergebnisse des HIS-AKL 1998 hat der Senat die Bürgerschaft mit der Bürgerschaftsdrucksache 17/1497 vom 01.10.2002 unterrichtet.

Den von HIS im Dezember 2002 vorgelegten Abschlussbericht über den HIS-AKL Universitäten 2000 hat der Rechnungshof bezüglich mehrerer besonders aussagekräftiger Kosten- und Leistungskennzahlen der Hamburger Universitäten im Quervergleich mit den anderen einbezogenen Universitäten¹ ausgewertet^{2,3}.

¹ Einbezogen waren neben den Hamburger Universitäten die der Länder Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen und Berlin. Die Universitäten Niedersachsens nahmen – ebenso wie erstmalig die sachsen-anhaltinischen – am HIS-AKL 2002 wieder teil.

² Zur Auswertung von Daten der Hochschule für Musik und Theater aus dem HIS-AKL 1998 siehe Jahresbericht 2003, Tzn. 249-257.

³ Der neueste HIS-AKL Universitäten mit den Daten aus dem Jahr 2002 wird frühestens im 1. Quartal 2005 zur Verfügung stehen.

Ausgewählte Kennzahlen im Quervergleich

360. Die im HIS-AKL vereinbarte gemeinsame Methodik hat es ermöglicht, trotz unterschiedlicher Strukturen in den einzelnen Hochschulen länderübergreifend auf einheitlichen Kriterien beruhende Kennzahlen für Vergleichszwecke zu entwickeln. Gerade für einen Stadtstaat wie Hamburg, in dem die einzelnen Hochschularten und Studienfächer in der Regel jeweils nur einmal vorhanden sind, sind länderübergreifende Vergleiche unerlässlich.

Auswertung der Kennzahlenergebnisse

361. Eine Auswertung der HIS-Kennzahlen für die an der Universität Hamburg und der Technischen Universität Hamburg-Harburg bestehenden Lehreinheiten⁴ bzw. Forschungsschwerpunkte ergibt in Bezug auf eine Über- oder Unterschreitung des von HIS berechneten gewichteten arithmetischen Mittels (GAM) im Quervergleich mit den anderen Universitäten folgendes Bild:

	FHH > GAM	FHH = GAM	FHH < GAM
Kostenkennzahlen			
Lehrkosten für ein Studium in der Regelstudienzeit je Studienplatzäquivalent	28	0	24
Lehrkosten für ein Studium in der Regelstudienzeit je Studierenden in der Regelstudienzeit	14	1	37
Jährliche Lehrkosten je Absolvent	11	2	39
Leistungskennzahlen			
Studierende in der Regelstudienzeit je Studienplatzäquivalent	36	2	14
Absolventen je wissenschaftlichem Personal	34	2	16
Drittmittel je Professor	18	0	36
Promotionen je Professor	29	2	23

362. Auf der Grundlage dieser Auswertung stellt sich die Position der Hamburger Universitäten zu den einzelnen Kennzahlen wie folgt dar:

Durchschnittliche Vorhaltekosten für Hamburger Studienangebot

Die „**Lehrkosten für ein Studium in der Regelstudienzeit (RSZ) je Studienplatzäquivalent**“ sind ein Indikator für die in der RSZ vorhandene Gesamtausstattung einer Lehreinheit. Sie benennt insoweit die Vorhaltekosten eines Studienangebots unabhängig von der

⁴ Die Lehreinheit „HWP - Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik“ ist wegen der Besonderheit des gestuften Studienangebots der HWP bei dieser Auswertung unberücksichtigt geblieben.

tatsächlichen Auslastung der Lehreinheit. Für die Hamburger Universitäten ist festzustellen, dass die Vorhaltekosten sich im Rahmen des GAM aller einbezogenen Universitäten halten. Es kann daher auf dieser Vergleichsbasis nicht von einer Unterausstattung der Hamburger Universitäten ausgegangen werden.

Bei den „**Lehrkosten für ein Studium in der RSZ je Studierenden in der RSZ**“ handelt es sich um einen Indikator für die Gesamtkosten der von einer Lehreinheit versorgten Studierenden auf der Grundlage der durchschnittlichen Dauer eines Regelstudiums in der betreffenden Lehreinheit. Im Gegensatz zu der vorgenannten Kennzahl spiegelt sich hier die tatsächliche Nachfragesituation in Bezug auf das Studienangebot, d. h. die Auslastung der Lehreinheit begrenzt auf die innerhalb der RSZ vorhandenen Studierenden, wider. Bedingt durch die in Hamburg relativ hohe Studienplatznachfrage und den ebenfalls überdurchschnittlichen Anteil Studierender in der RSZ wird hier bereits bei 37 von insgesamt 52 betrachteten Hamburger Lehreinheiten das GAM unterschritten. Insgesamt sind an den Hamburger Universitäten die Lehrkosten für ein Studium in der RSZ je Studierenden in der RSZ dadurch deutlich niedriger als im Durchschnitt aller einbezogenen Universitäten.

Unterdurchschnittliche Ausbildungskosten in Hamburg

Die Kennzahl „**Jährliche Lehrkosten je Absolvent**“ setzt die jährlichen Lehrkosten in Bezug zu der für eine output-orientierte Steuerung bedeutungsvollsten Erfolgsgröße universitärer Ausbildung, der Absolventenzahl. Noch etwas ausgeprägter als im Falle der vorstehenden Kennzahl wird hier das unterdurchschnittliche Niveau der Ausbildungskosten der Hamburger Hochschulen erkennbar. So wird das GAM in lediglich 12 von 52 Lehreinheiten über-, hingegen in 38 Lehreinheiten unterschritten.

Die Kennzahl „**Studierende in der RSZ je Studienplatzäquivalent**“ ist auf Lehreinheitsebene ein Indikator für die Auslastung und damit für die Nachfrage des Studienangebots. Nach dieser sowohl als Belastungs- als auch als Leistungsgröße zu interpretierenden Kennzahl heben die Hamburger Universitäten sich bei summarischer Betrachtung positiv vom Durchschnittsergebnis ab. Der Anteil der Studierenden innerhalb der RSZ liegt in 36 Lehreinheiten über und lediglich in 14 Lehreinheiten unter dem GAM.

Überdurchschnittliche Auslastung

Auch die lehrbezogene Leistungskennzahl „**Absolventen je wissenschaftlichem Personal**“ weist eine überdurchschnittliche Position der Hamburger Universitäten aus. Die Absolventenquote je Stelle wissenschaftliches Personal übersteigt in 34 Lehreinheiten das GAM des Gesamtvergleichs und unterschreitet dieses in 16 Lehreinheiten.

Überdurchschnittliche lehrbezogene Leistungskennzahlen

Nach der forschungsbezogenen Leistungskennzahl „**Drittmittel je Professor**“ ist der am Drittmittelvolumen je Professor gemessene Forschungserfolg der Hamburger Hochschulen deutlich unterdurchschnittlich. Lediglich 18 Lehreinheiten liegen über, 36 hingegen unter dem GAM aller Vergleichshochschulen (vgl. auch Tzn. 364 und 365), 21 davon um mindestens 50 %.

Unterdurchschnittliche forschungsbezogene Leistungskennzahlen

Die zweite allgemein anerkannte forschungsbezogene Leistungskennzahl „**Promotionen je Professor**“ weist eine ausgeglichene Position der Hamburger Universitäten aus. Im Gesamtvergleich wird das GAM in 29 Lehreinheiten über- und in 23 Lehreinheiten unterschritten.

Zusammenfassende Bewertung

363. Nach dem Kennzahlenvergleich weisen die Hamburger Universitäten auf der Grundlage einer durchschnittlichen Ausstattung unterdurchschnittliche Ausbildungskosten bei überdurchschnittlichen lehrbezogenen und unterdurchschnittlichen forschungsbezogenen Leistungswerten auf. Eine ergänzende, auf die fünf größeren Universitäten Bremen, Kiel und Berlins beschränkte Vergleichsbetrachtung hat dieses Ergebnis bestätigt. Maßgeblich beeinflusst wird dieses Ergebnis durch die vergleichsweise hohe Auslastung der Hamburger Universitäten. Die Hamburger Kennzahlen bilden insoweit eher den Normalfall eines durchschnittlich ausgestatteten und gut ausgelasteten Studienplatzes ab, so dass aus den im Ländervergleich unterdurchschnittlichen Ausbildungskosten nicht die Notwendigkeit einer Ressourcenaufstockung begründet werden kann.

Aus dieser Gesamteinschätzung sind unmittelbare Aussagen über die Qualität von Lehre und Forschung der Hamburger Universitäten weder generell noch für eine einzelne Lehreinheit ableitbar. Zu diesem Zweck sind ergänzende fachliche Evaluationen unerlässlich.

364. Da nur auf der Grundlage des HIS-Kennzahlensystems eine abschließende Beurteilung einzelner Lehreinheiten in der Regel nicht möglich ist, hat der Rechnungshof auf die Notwendigkeit einer konsequenten Überprüfung zahlenmäßiger Auffälligkeiten im Sinne einer Stärken-Schwächen-Analyse durch die Hochschulen und die Behörde hingewiesen. So ist es bedenklich, wenn in einem mit erheblichen Ressourcen ausgestatteten und zum Kern einer Volluniversität zählenden Bereich wie den Wirtschaftswissenschaften die eingeworbenen Drittmittel je Professor lediglich rd. 4.574 Euro betragen und damit das GAM aller Vergleichshochschulen des HIS-AKL Universitäten 2000 um 87 % unterschritten. Im Vergleich mit den größeren Universitäten hatte die Humboldt-Universität Berlin mit rd. 102.252 Euro den Maximalwert. Da auf Professorenstellen neben der Lehre grundsätzlich gleichgewichtig Forschungsaufgaben wahrzunehmen sind, hat der Rechnungshof empfohlen, die vorliegenden und künftige Ergebnisse des HIS-AKL gezielt auch unter dem Aspekt auszuwerten, ob in über einen längeren Zeitraum weniger forschungsaktiven und -aktivierbaren Bereichen ein Ausgleich über eine höhere Lehrverpflichtung herbeigeführt werden müsste.

Drittmittelschwache Lehreinheit

365. Neben Schwächen werden aber auch Stärken einer Universität/Lehreinheit aus den HIS-Kennzahlen deutlich. Dass eine durchschnittliche Ausstattung verbunden mit einer vergleichsweise überdurchschnittlichen Auslastung der Lehreinheit nicht zwangsläufig mit unterdurchschnittlichen Forschungsleistungen korreliert ist, ver-

deutlich z.B. die Lehrereinheit Physik der Universität Hamburg. Obwohl die Lehrkosten auch hier erheblich unter dem GAM aller einbezogenen Universitäten lagen, befanden sich alle forschungsbezogenen Leistungskennzahlen ebenfalls im positiven Bereich:

*Drittmittelstarke
Lehrereinheit*

- Drittmittel je Professor: rd. 177.638 Euro (+ 10 % gegenüber dem GAM),
- Drittmittel je Wissenschaftler: rd. 68.276 Euro (+ 30 % gegenüber dem GAM),
- Promotionen je Professor: 1,72 (+ 23 % gegenüber dem GAM).

366. Die HIS-Kennzahlenvergleiche sind ein wertvolles Instrument zur Steuerung der Hamburger Hochschulen. So liefern sie neben den Ergebnissen fachlicher Evaluationen und seriöser Hochschulrankings u. a. wichtige Erkenntnisse, um gezielt leistungsfähige Einheiten nach objektiven Kriterien zur Stärkung von Exzellenzbereichen zu ermitteln und – auch im Hinblick auf die gegenwärtig beabsichtigte zusätzliche Förderung dieser Einrichtungen durch den Bund – deren Konkurrenzfähigkeit und Förderungswürdigkeit weiter zu verbessern.

*Förderung von
Exzellenzbereichen
sinnvoll*

Handlungsempfehlungen des Rechnungshofs

367. Der Rechnungshof hat der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit (BWG) empfohlen,
- im Anschluss an die HIS-AKL 2002 der Bürgerschaft über Erkenntnisse und Konsequenzen aus den dann drei Projektdurchläufen zu berichten,
 - die Ausstattungsvergleiche auch für 2004 und die Folgejahre fortzuführen und die Bemühungen auf überregionaler Ebene um Einbeziehung weiterer Länder fortzusetzen,
 - künftig zeitnähere Berichtsvorlagen sicherzustellen und in diesem Zusammenhang eine Verminderung des Erhebungsaufwandes in Hamburg durch weitgehende Datengewinnung aus dem hochschulspezifischen SAP-System anzustreben,
 - in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen die Hochschulen verbindlich zu einer auf den HIS-Kennzahlenergebnissen aufbauenden Analyse zahlenmäßiger Auffälligkeiten und der Darstellung geplanter nachgehender Maßnahmen zu verpflichten,
 - die HIS-Kennzahlenergebnisse sowohl auf Hochschul- als auch auf Behördenebene zu einer konsequenten Stärken-Schwächen-Analyse zu nutzen und hieran anknüpfend konkrete Maßnahmen (so z.B. Tzn. 364 und 366) zu treffen.

Stellungnahme der Verwaltung

368. Die BWG hat den Auswertungen des HIS-AKL durch den Rechnungshof und seinen Handlungsempfehlungen zugestimmt. Sie hat zugesagt, die Bürgerschaft im Anschluss an den HIS-AKL 2002 über Erkenntnisse und Konsequenzen aus den bisherigen Projektdurchläufen z.B. in Form eines Berichts an den Wissenschaftsausschuss

zu informieren. Da die Ziel- und Leistungsvereinbarungen für 2005 mit dem Schwerpunkt einer Umsetzung der „Leitlinien für die Hochschulentwicklung“ bereits vollständig oder zumindest weitestgehend abgestimmt seien, werde sie erst bei deren Fortschreibung die Verpflichtung der Hochschulen zur Analyse der HIS-Kennzahlen einbringen können. Die Auswertung und Umsetzung der Vergleichsergebnisse in den nächsten Jahren müsse die „Leitlinien für die Hochschulentwicklung“ und daraus erwachsende Strukturveränderungen (z.B. Umstellung der Studiengänge auf die Bachelor-/Masterstruktur) berücksichtigen.

Kulturbehörde

Hamburger Öffentliche Bücherhallen

Vor dem Hintergrund knapper Mittel muss die im Wesentlichen über Zuwendungen der Stadt finanzierte Stiftung Hamburger Öffentliche Bücherhallen (HÖB) weitere Maßnahmen zur Kostensenkung prüfen. Dies schließt die Verlagerung, Zusammenlegung oder Aufgabe von Standorten mit geringer Nachfrage ein. Standortentscheidungen setzen allerdings eine vorherige Abwägung mit dem kulturpolitischen Auftrag der HÖB voraus.

369. Aufgabe der HÖB – Stiftung privaten Rechts – ist es nach ihrer Satzung, ein leistungsfähiges System öffentlicher Bücherhallen in Hamburg zu unterhalten. Hierfür erhält sie von der Stadt eine jährliche Zuwendung von rd. 25 Mio. Euro. Dieser Betrag, dessen Höhe seit 1994 im Wesentlichen unverändert geblieben ist, deckte 2004 rd. 90 % der Ausgaben der HÖB, 10 % erwirtschaftete sie aus eigenen Erträgen.¹

Entwicklung der HÖB seit 1992

370. Die HÖB hat den Ergebnissen der letzten Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 1992² im Wesentlichen Rechnung getragen und
- Strukturkonzepte entwickelt, um das Angebot an Bibliotheken und Medienbeständen sowohl den finanziellen Rahmenbedingungen als auch der Nachfrage anzupassen, und dabei insbesondere die Aufbau- und Ablauforganisation neu gestaltet,
 - eine ordnungsgemäße Finanzbuchhaltung, eine aussagefähige Kostenrechnung und eine mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung einschließlich Investitionsplanung aufgebaut,
 - ihr EDV-System weiter entwickelt,
 - jährliche Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der Betriebsleitung und den Bibliotheken getroffen,
 - ein Controllingssystem und eine Innenrevision eingerichtet sowie
 - die Jahresabschlüsse von externen Wirtschaftsprüfern nach handelsrechtlichen Vorschriften prüfen lassen.

Frühere Empfehlungen des Rechnungshofs umgesetzt

Die HÖB hat seit 1996 einundzwanzig von seinerzeit 58 Bibliotheken geschlossen und sieben neu eröffnet.³

¹ Die Stadt wird nach dem Haushaltsplan ihre Zuwendung 2005 um 0,3 Mio. Euro und ab 2006 dauerhaft um 0,6 Mio. Euro pro Jahr absenken.

² Vgl. Jahresbericht 1995, Tzn. 293 - 331.

³ Einschließlich Bücherbusse.

371. Einen Überblick über die Leistungen und Ressourcen der HÖB in den letzten Jahren geben die folgenden Kennzahlen:

Tabelle 1

Struktur- und Leistungsmerkmale	2001	2002	2003
Bibliotheken ⁴ und Bücherbusse (2003: 2)	49	48	44
Stellen	415	420	408
Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	517	523	514
Medienbestand (Bücher, CDs usw.) in Mio.	1,8	1,8	1,8
Ausleihen in Mio.	9,5	10,0	10,3
Besucher in Mio. ⁵	4,5	4,7	4,6
Aktive Entleiher in Tsd. ⁶	147	150	147
Neue Anmeldungen in Tsd.	29,5	32,1	29,4
Gesamtkosten in Mio. Euro	27,4	28,6	28,9
Zuschuss in Mio. Euro	24,5	25,7	25,5
Erträge in Mio. Euro	2,9	3,0	3,4
Personalkosten in Mio. Euro	18,3	19,1	19,1
Medienmittel in Mio. Euro	2,4	2,3	2,4
Medienetat je Einwohner in Euro	1,4	1,4	1,4
Gesamtkosten je Einwohner in Euro	14,3	14,9	14,7

*Einklang von Auf-
trag und Budget
notwendig*

372. Die HÖB steht vor der permanenten Herausforderung, die Erfüllung ihres kulturpolitischen Auftrags in Einklang mit steigenden Kosten und begrenzten Einnahmen zu bringen. Dafür kommen in erster Linie solche Maßnahmen in Frage, die keine Einschränkungen des Betriebs von Bibliotheken mit sich bringen (vgl. Tzn. 373 bis 378). Angesichts der finanziellen Lage der HÖB⁷ können aber auch strukturelle Maßnahmen nicht außer Betracht bleiben, die das Netz von Bibliotheken betreffen (vgl. Tzn. 379 bis 381).

Rationalisierungspotenziale innerhalb bestehender Strukturen

Gebühren

373. Die Benutzungsgebühren sind zuletzt 2003 um rd. 5 % erhöht worden. Aufgrund von Kompensationseffekten⁸ rechnet die HÖB 2004 nur mit einer etwa hälftigen Auswirkung auf ihre Gebühreneinnahmen. Ob auch eine erneute Erhöhung der Nutzergebühren nur eingeschränkt wirksam würde, entzieht sich nach Auffassung des Rechnungshofs einer validen Prognose.

Die Kulturbehörde hat darauf hingewiesen, dass derzeit die Möglichkeit einer Einnahmeerhöhung durch Veränderungen in der Gebührenstruktur geprüft werde.

⁴ Unterteilt in Zentralbibliothek, vier Regional- (Altona, Barmbek, Bergedorf, Wandsbek) und 37 Stadtteilbibliotheken.

⁵ Personen, die eine Bibliothek aufsuchen; unabhängig von einer Ausleihe; wird mit Zählanlagen erfasst.

⁶ Personen, die mindestens einmal im Berichtsjahr eine Ausleihe vornehmen.

⁷ Die HÖB hat zum 31.12.2003 einen Verlustvortrag von 638.000 Euro ausgewiesen; im Übrigen vgl. Fn. 1.

⁸ Z.B. Nutzung desselben Leserausweises durch mehrere Familienmitglieder.

Leistungen im Interesse von Fachbehörden

374. Die HÖB nimmt öffentliche Aufgaben wahr, die zumindest auch im Interesse von anderen Fachbehörden als der Kulturbehörde liegen. Dies gilt z.B. für die Justizbehörde im Strafvollzug oder für die Behörde für Bildung und Sport bei schulbezogenen Aktivitäten der HÖB. In diesen Fällen sollte die Kulturbehörde mit den begünstigten Fachbehörden über deren dauerhafte Kostenbeteiligung verhandeln.

Kostenbeteiligung von Fachbehörden

Die Kulturbehörde will gemeinsam mit der HÖB in Verhandlungen mit anderen Fachbehörden über eine angemessene Beteiligung an den Kosten bestehender und gegebenenfalls neuer Projekte treten.

Personalkosten

375. Die Personalpolitik der HÖB ist ihrer wirtschaftlichen Lage entsprechend restriktiv ausgerichtet. Sie hat seit 1994 ihren Stellenbestand von 541 auf 408 abgebaut (vgl. Tabelle 1). Weitere Einsparmöglichkeiten ergeben sich zum einen bei solchen Bibliotheken, deren Personalbemessung oder -struktur über den an den Ausleihzahlen orientierten Durchschnittswerten der anderen Bibliotheken liegt.⁹ Zum anderen sollten Hilfskräfte, die die HÖB neben Bibliothekaren und ausgebildeten Bibliotheksassistenten beschäftigt, verstärkt für einfachere Tätigkeiten wie das Einstellen von Büchern eingesetzt werden, um Bibliotheksassistenten ausbildungsadäquat zu beschäftigen und insgesamt mittelfristig Personalkosten einzusparen.

Anpassung der Personalkörper

Einsatz von Hilfskräften

Die Kulturbehörde hat erklärt, dass derzeit der verstärkte Einsatz von Hilfskräften und Ehrenamtlichen geprüft werde. Ein Konzept über die Einbeziehung ehrenamtlich Tätiger werde von der HÖB erarbeitet.

Einsparungen von Mietkosten

376. Für einige Bibliotheken ist ein vergleichsweise hoher Mietzins/m² zu zahlen, durch den insbesondere in Verbindung mit einer nicht erforderlich erscheinenden Flächenausstattung eine unnötige Kostenbelastung entsteht.¹⁰ Der Rechnungshof hat empfohlen, in geeigneten Fällen zügig eine Reduzierung der Mietbelastungen anzustreben und gegebenenfalls auch Bibliotheken an einen ebenso gut geeigneten, aber kostengünstigeren Standort zu verlegen.

Nicht notwendige Flächen und teure Mietobjekte

Die Kulturbehörde hat mitgeteilt, dass die Mietverträge der Standorte Mümmelmannsberg und Steilshoop zum nächstmöglichen Zeitpunkt gekündigt und die Bibliotheken als Familienbibliotheken in kleineren Räumen weitergeführt werden.

⁹ In den Bibliotheken Kirchdorf, Neugraben, Billstedt und Eidelstedt besteht im Verhältnis zu den Ausleihzahlen und/oder im Verhältnis Bibliothekare zu Assistenten ein übersetzter Personalkörper.

¹⁰ Die Regionalbibliothek Harburg weist einen verhältnismäßig hohen Mietzins, vor allem aber eine zu große Fläche auf; die anderen drei Regionalbibliotheken Altona, Bergedorf und Wandsbek wickeln vergleichbar viele Ausleihen auf etwa der halben Fläche ab. Bei den Bibliotheken Steilshoop, Lokstedt und Mümmelmannsberg sind ebenfalls vergleichsweise große Flächen oder hohe Quadratmeterpreise festzustellen.

Anpassung der Angebote an die Nachfrage

377. *Nachfragegerechte Belegenheit und Medienbestände*
- Standorte und Medienbestände der Bibliotheken sollten sich unter Berücksichtigung des Bildungs- und Kulturauftrags der HÖB auch an der tatsächlichen Nachfrage orientieren. Zwei Bibliotheken bleiben mit niedrigen Ausleihquoten und einer geringen Aktivierung der potenziellen Leserschaft hinter ihren Möglichkeiten zurück.¹¹ Ursache dürften die nicht nachfragegerechte Lage dieser Bibliotheken und/oder die nicht dem Publikumsinteresse entsprechende Größe und Struktur der Medienbestände sein. Bei diesen Bibliotheken sollte eine Verlagerung, Verkleinerung oder zumindest Bestandsanpassung erwogen werden.

Die Kulturbehörde hat mitgeteilt, dass die Bücherhalle Blankenese aufgegeben und vorübergehend mit der Bücherhalle Iserbrook zusammengelegt werde. Geplant sei ein späterer Umzug an den Blankeneser Bahnhof.

Kennzahlensteuerung

378. *Kennzahlen zur Gesamtsteuerung*
- Der Rechnungshof hat empfohlen, weitere Kostenkennzahlen, wie er sie im Rahmen der Prüfung entwickelt hat, als Basis einer Gesamtsteuerung der HÖB zu verwenden. Die dafür erforderlichen Daten werden im Wesentlichen schon erhoben, z.T. wäre es aber auch erforderlich, die Ausleihdatenbank der HÖB zu ergänzen, um verbesserte Zeitreihen zu ermöglichen. Die Daten der HÖB müssten – unter Wahrung des Datenschutzes – allerdings neu aggregiert werden. Sinnvoll sind Kennzahlen über
- das allgemeine Leserverhalten, um Korrelationen etwa zwischen Lesergruppen, Art und Menge von entliehenen Medien, Leserstrukturen/-wanderungen zu erkennen;
 - vorbestellte bzw. über den internen Leihverkehr bestellte Bücher, um eine verbesserte Kenntnis der Nachfrage zu erhalten, die Hinweise für die Beschaffung von Medien geben und als Frühindikator dienen kann;
 - Empfehlungen/Beschaffungen der Lektoren und tatsächliche Ausleihen dieser Medien, um eine Erfolgskontrolle des Lektoratswesens zu ermöglichen;
 - alle Ausleihen in der HÖB, um die Medien verlässlich identifizieren zu können, die überall besonders nachgefragt werden. Auf dieser Basis könnte z.B. geklärt werden, wie ähnlich die Bibliotheken – bezogen auf den Medienbestand – sind und wo sie differieren. Dies ist Voraussetzung für notwendige Überlegungen, inwieweit sich ein zentrales Lektorat und eine zentrale Beschaffung für die kleinen Bibliotheken anbieten.

Die Kulturbehörde hat mitgeteilt, dass die HÖB die vom Rechnungshof entwickelten Leistungsparameter aufgreifen und in die verbindliche kostenorientierte Kennzahlensteuerung der Stadtteilbibliotheken integrieren werde.

¹¹ Bibliotheken Blankenese und Horn.

Standortüberlegungen

379. Die Realisierung der Einsparpotenziale innerhalb der bestehenden Strukturen wird unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen einen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben noch nicht herstellen können. Vielmehr wird dazu auch eine Optimierung des Standortkonzepts und damit neben der Verlagerung (vgl. Tz. 377) auch die Zusammenlegung von Standorten sowie die Aufgabe einzelner Standorte geprüft werden müssen; denn die für die HÖB maßgeblichen Kostenfaktoren Personal und Mieten sind im Wesentlichen nur über solche Maßnahmen zu steuern. Für solche Überlegungen ist als erster Schritt eine vergleichende Bewertung aller Standorte nach einschlägigen und einheitlichen Kriterien notwendig.
- Überprüfung von Standorten*
- 1. Schritt: Standorte vergleichen*
380. Da es einen Standard der insoweit einschlägigen Kriterien und des Maßes ihrer Erfüllung für die HÖB nicht gibt, hat der Rechnungshof aus dem zur Verfügung stehenden Datengerüst ein überschau- und damit handhabbares System von Kennzahlen entwickelt¹², mit dem Größe, Leistung und Ressourcenverbrauch aller Bücherhallen¹³ modellhaft nach objektiven Maßstäben verglichen werden können. Welcher Stellenwert einem Standort im Vergleich zu den anderen ausschließlich unter betriebsbezogenen Gesichtspunkten zukommt, lässt sich nicht zuletzt an seiner Größe festmachen, die insbesondere von der Zahl der Leser und der Ausleihen sowie vom Umfang des Medienbestands bestimmt wird. Die geringe Größe einer Bücherhalle ist mit Einschränkungen im Medienangebot – und damit in der fachlichen Attraktivität und Bindungswirkung für zahlreiche Leser – sowie in der Regel stark reduzierten Öffnungszeiten verbunden. Auch wenn kleine Bücherhallen wegen günstiger Mietkosten oder Personalstruktur teilweise nur unterdurchschnittliche Kosten verursachen und für einen eingeschränkten Leserkreis nach wie vor interessant sind, entziehen sie knappe Ressourcen einer Verwendung für ein inhaltlich wie zeitlich leistungsstärkeres Angebot zugunsten einer höheren Leserschaft an anderer Stelle. Schon in seinem Jahresbericht 1995¹⁴ hatte der Rechnungshof die Konzentration der bibliothekarischen Versorgung auf attraktive Standorte mit leistungsfähigen Betriebsgrößen durch Verzicht auf weniger leistungsfähige und Zusammenlegung kleinerer Bücherhallen empfohlen.
- Kennzahlen*
381. Bei Anlegen des gewählten Maßstabs bleibt eine Gruppe von zehn Bücherhallen mit ihren Leistungen erkennbar hinter den anderen zurück.¹⁵ Die zehn Bücherhallen weisen im Vergleich mit den übrigen die geringsten Leser- und Ausleihzahlen auf. Unter diesen Bücherhallen finden sich mit Mümmelmansberg, Steilshoop und St. Pauli auch die mit den höchsten Kosten pro Leser und pro Ausleihe, hinsichtlich der Kosten je Leser gefolgt von den Bücherhallen

¹² Anzahl aktiver Leser, Besucher und Ausleihen sowie Größe des Medienbestands als Indikatoren für die Größe einer Bibliothek; Absatz und Umsatz des Medienbestands als Indikatoren für die Leistung einer Bibliothek sowie Kosten pro Ausleihe und pro Leser als Indikatoren für den Ressourcenverbrauch.

¹³ Ohne Bücherbusse, ohne 2004 in die Zentralbibliothek eingegliederte Musik-, Film- und Videobibliotheken und ohne Zentralbibliothek, die sich im Hinblick auf Größe sowie Angebot einem Vergleich mit den anderen Bücherhallen entzieht und darüber hinaus Leistungen auch für die übrigen Bücherhallen erbringt.

¹⁴ Vgl. dort Tz. 328.

¹⁵ In der Tabelle 2 sind die Werte dieser Bibliotheken jeweils grau unterlegt.

Tabelle 2: Kennzahlen von Bibliotheken (sortiert nach Ausleihzahlen)

Bibliotheken	Leser	Ausleihen	Bestand	Umsatz 2002	Kosten Tsd. Euro	Kosten je Ausleihe Euro	Kosten je Leser Euro
Altona	8.402	531.647	66.299	8,15	881	1,66	105
Harburg	5.978	348.357	56.434	5,98	846	2,43	141
Volksdorf	4.618	340.767	44.404	7,60	583	1,71	126
Eimsbüttel	4.018	315.557	46.255	6,72	491	1,56	122
Bramfeld	4.135	301.522	40.483	6,96	473	1,57	114
Rahlstedt	4.241	300.606	36.699	7,73	512	1,70	121
Wandsbek	5.431	298.443	49.987	5,60	599	2,01	110
Farmsen	4.438	294.984	37.244	7,74	523	1,77	118
Poppenbüttel	3.469	287.839	37.954	6,77	453	1,58	131
Barmbek	4.412	287.716	42.687	6,15	522	1,81	118
Bergedorf	5.596	273.038	42.005	6,02	529	1,94	94
Neugraben	4.119	263.136	40.616	6,12	449	1,71	109
Sasel	3.526	243.289	40.207	5,72	441	1,81	125
Winterhude-Eppendorf	3.961	243.039	38.783	5,91	454	1,87	115
Niendorf	3.996	226.745	35.550	5,30	373	1,65	93
Fuhlsbüttel	2.864	223.000	33.059	5,94	351	1,57	123
Billstedt	3.748	209.484	32.802	6,24	455	2,17	121
Langenhorn	3.188	187.451	30.944	5,66	360	1,92	113
Eidelstedt	3.057	184.702	34.494	4,54	395	2,14	129
Horn	1.930	167.136	32.851	4,57	255	1,52	132
Lokstedt	1.930	157.579	26.685	5,72	274	1,74	142
Lurup	1.783	127.213	24.042	4,78	202	1,59	113
Rissen	1.675	117.574	25.374	4,34	207	1,76	124
Blankenese	1.709	117.336	29.369	3,81	221	1,88	129
Sülldorf-Iserbrook	1.653	113.751	14.597	7,69	243	2,14	147
Kirchdorf	2.245	113.040	24.257	4,52	207	1,83	92
Holstenstraße	1.696	107.472	18.270	5,45	212	1,97	125
Neuallermöhe	1.788	103.691	18.088	5,66	199	1,92	111
Jenfeld/Hohenhorst	1.886	101.869	19.858	5,61	242	2,37	128
Stellingen	1.099	97.815	16.646	4,97	159	1,63	145
Mümmelmannsberg	1.614	97.257	29.230	4,07	258	2,65	160
Osdorfer Born	1.571	92.599	25.252	3,61	201	2,17	128
Steilshoop	1.096	85.352	19.252	3,74	275	3,22	251
Dulsberg	1.171	83.802	19.423	3,48	162	1,93	138
Wilhelmsburg	1.110	72.327	19.756	3,60	159	2,20	143
Dehnhaiide	615	67.845	10.925	5,18	68	1,00	110
Schnelsen	774	47.498	9.555	5,67	72	1,51	93
Finkenwerder	956	46.958	15.908	2,95	80	1,70	83
St. Pauli	493	38.203	11.531	2,76	97	2,53	196
Minimum	493	38.203	9.555	2,76	68	1,00	83
Maximum	8.402	531.647	66.299	8,15	881	3,22	251
Median ¹⁵	2.555	175.919	31.873	5,66	313	1,81	123

Stellingen und Dulsberg¹⁷. Die potenzielle Leserschaft einer Reihe dieser Bücherhallen wird – auch dies ein Indiz für ihre geringere Attraktivität – von anderen, in der Regel deutlich größeren Bücherhallen abgezogen (in Dulsberg von Wandsbek, in Wilhelmsburg von Kirchdorf, Harburg sowie der Zentralbibliothek, in Dehnhaiide von Barmbek, Wandsbek und der Zentralbibliothek und in St. Pauli von Altona, Holstenstraße und der Zentralbibliothek). Die Bücherhallen Osdorf und Dulsberg sind ungünstig gelegen; die Bücherhalle Dulsberg ist mit erheblichen Baumängeln behaftet.

382. 2003 entstanden für diese zehn Bücherhallen Kosten von insgesamt über 1,5 Mio Euro. Dieser Betrag bezeichnet damit – noch ohne Berücksichtigung von Kosten für Folgemaßnahmen, wie z.B. die Kosten für endgültige Schließungen oder Zusammenlegungen von Bücherhallen – den Rahmen des bei Aufgabe dieser Standorte erzielbaren jährlichen Gesamteinsparpotenzials. Hierauf könnte zum notwendigen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben – mit Blick auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse und Mietverträge jedenfalls mittelfristig – zurückgegriffen werden.

¹⁶ Der Median bezeichnet die Mitte einer Reihung.

¹⁷ Vergleichbare Kosten pro Leser auch in Sülldorf-Iserbrook.

383. Überlegungen zu Standortschließungen, Zusammenlegungen und Verlagerungen als Maßnahmen zur Kostensenkung setzen in einem zweiten Schritt allerdings der HÖB und der Kulturbehörde obliegende Antworten darauf voraus, ob die vergleichsweise geringe Größe und Leistung einer Bücherhalle im Einzelfall im Interesse der Umsetzung des kulturellen Auftrags der HÖB in Kauf genommen werden und ob die Versorgung der von Standortveränderungen betroffenen Büchereinutzer anderweitig angemessen sichergestellt werden kann. Ebenso mag es im Einzelfall gerechtfertigt sein, auch vergleichsweise besser gestellte Bibliotheken unter Bedarfsge-sichtspunkten in Frage zu stellen.

2. Schritt: Abwägung mit Auftrag der HÖB im Einzelfall notwendig

Auch die Kulturbehörde hält Standortveränderungen bei den Stadtteilbibliotheken für unumgänglich. Sie hat eine unabhängige Expertenkommission eingesetzt, die sich auch mit dem System der Stadtteilbibliotheken befasst hat. Den Empfehlungen dieser Kommission, die weitgehend denen des Rechnungshofs entsprechen¹⁸, habe sich der Stiftungsrat angeschlossen.

Standort der Zentralbibliothek

384. Nach den Vorstellungen des Senats soll mittelfristig ein beabsichtigter Neubau auf dem Domplatz auch die Zentralbibliothek aufnehmen. Diese hat nach dem Umzug aus den Großen Bleichen erst Anfang 2004 ihren Betrieb in einem neu hergerichteten Gebäude am Hühnerposten wieder aufgenommen. Nach einem halben Jahr konnten hier in verkehrsgünstiger Lage eine Ausleihsteigerung von bis zu 15 % sowie rund 1.000 Neuanmeldungen und Reaktivierungen von Lesern verzeichnet werden. Die Zentralbibliothek wurde auch nach Einschätzung der Kulturbehörde am neuen Standort gut angenommen.

Hinsichtlich einer Verlagerung der Zentralbibliothek zum Domplatz ist bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO angestellt worden. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, zügig eine solche Untersuchung vorzunehmen und dabei die Vor- und Nachteile beider Standorte, die zu erwartenden laufenden Kosten an beiden Standorten und die einmaligen Kosten eines neuerlichen Umzugs gegeneinander abzuwägen, um eine haushaltsrechtlich ausreichende Grundlage für eine abschließende Entscheidung über einen Standortwechsel zu schaffen.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Kulturbehörde hat darauf hingewiesen, dass ein Wirtschaftlichkeitsvergleich durchgeführt werde, sobald die Planungen den erforderlichen konkreteren Stand erreicht haben.

¹⁸ Seine Ergebnisse vom 06.09.2004 haben der Kommission vorgelegen und sind von ihr in ihrem Bericht vom November 2004 herangezogen worden.

Neubau eines Betriebsgebäudes für die Hamburgische Staatsoper

Die Inanspruchnahme der für den Neubau des Betriebsgebäudes veranschlagten Mittel in Höhe von 30,7 Mio. Euro hätte nicht erfolgen dürfen, weil der Bau- und Kostenunterlage maßgebliche Positionen für die Etatreife fehlten. Zudem kann die spätere Entwicklung von Mehrkosten in Höhe von 7 Mio. Euro nicht nachvollzogen werden.

Aus Kostengründen wurde auf den Bau von Räumen verzichtet, die nun angemietet werden müssen. Diese Änderung des Raumprogramms wurde gegenüber der Bürgerschaft nicht transparent dargestellt.

Die Kulturbehörde hat nicht dafür Sorge getragen, dass die Zuwendungsempfängerin honorar- und vergaberechtliche Vorschriften beachtet hat.

Kostentransparenz

385. Um für den Opernbetrieb bisher fehlende Räumlichkeiten vor Ort zu schaffen, wurde ein Gebäudekomplex bestehend aus dem Neubau eines Betriebsgebäudes (Erweiterungsbau) der Hamburgischen Staatsoper und einer Mantelbebauung der Sprinkenhof AG (SpriAG) mit Büros und Läden errichtet. Bauherrin der Mantelbebauung war die SpriAG selbst. Ihr ist von der Hamburgischen Staatsoper auch die Bauherrenvertretung für das Betriebsgebäude übertragen worden. Für das Betriebsgebäude bewilligte die Kulturbehörde der Hamburgischen Staatsoper im Wege einer Projektförderung eine Zuwendung.
386. Zum Zeitpunkt der erstmaligen Veranschlagung des Betriebsgebäudes im Haushaltsplan 2001 lag entgegen § 24 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 5 LHO keine Haushaltsunterlage –Bau– (HU-Bau) vor, sondern lediglich ein von einem Architekturbüro im Auftrag der SpriAG erstelltes Kostengutachten von 1998, das Kosten von rd. 30,7 Mio. Euro auswies. Deswegen blieben die Mittel für die Maßnahme gemäß § 24 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 5 LHO vorerst gesperrt.

Mit der Aufstellung und Vorlage einer als „HU-Bau“ bezeichneten Bau- und Kostenunterlage durch die SpriAG an die Kulturbehörde endete die Sperre gemäß Nr. 7 der Verwaltungsvorschrift (VV) zu §§ 24, 54 LHO und die Mittel standen damit im Haushaltsjahr 2002 zur Verfügung¹.

¹ Einer ausdrücklichen Entsperrung durch die Finanzbehörde bedarf es nicht.

387. Mit der so genannten „HU-Bau“ sind allerdings lediglich die Kosten gegenüber dem Gutachten von 1998 aktualisiert worden. Nicht berücksichtigt wurden zu diesem Zeitpunkt z. B. die Kosten für die Einhaltung des Brandschutzes, der Arbeitsstättenrichtlinien und des Schall- und Wärmeschutzes. Demzufolge war die so genannte „HU-Bau“ unzureichend und damit nicht etatreif.

Mangelnde Kostentransparenz durch unvollständige Gesamtkostendarstellung

Der Verzicht der Kulturbehörde auf eine gemäß Nr. 6 der VV zu § 44 LHO zuwendungsrechtlich vorgeschriebene baufachliche Prüfung der „Bau- und Kostenunterlage“ hatte zur Folge, dass sie die mangelnde Etatreife nicht erkannt hat. Die Entsperrung der Haushaltsmittel ist damit zu Unrecht erfolgt.

388. Das Kostengutachten von 1998 enthielt als ursprüngliches Raumprogramm die Unterbringung aller erforderlichen Räume, u. a. Probe- und Studiobühne, Lager, Werkstätten, Büros und Kantine für die Staatsoper im Betriebsgebäude. Aufgrund der Kostenentwicklung wurde das Bauvolumen des Betriebsgebäudes durch den Verzicht auf die Kantine und mehrere Büroräume verringert. Die nicht mehr unterzubringenden, aber dennoch benötigten Flächen werden jetzt im Mantelgebäude untergebracht und müssen für 110.000 Euro per anno von der Hamburgischen Staatsoper bei der SpriAG angemietet werden.

Die wesentlichen Änderungen der Maßnahme infolge der Reduzierung des Raumprogramms hätten gemäß § 17 Abs. 2 LHO in Verbindung mit Nr. 2.1 der VV sowohl im Haushaltsplan 2002 als auch in der Bürgerschaftsdrucksache² dargestellt werden müssen.

Änderungen des Raumprogramms nicht dargestellt

389. Zusätzlich beantragte der Senat bei der Bürgerschaft die Finanzierung weiterer Mehrkosten von rd. 7 Mio. Euro, z. B. für vorbereitende Maßnahmen, Baugrunderschwernisse und aufgrund von höheren Ausschreibungsergebnissen. Diese weiteren Mehrkosten werden in oben genannter Bürgerschaftsdrucksache zwar einzeln dargestellt und begründet, eine der Transparenz dienende Gegenüberstellung³ mit Ist-/Soll-Vergleich gegenüber der so genannten „HU-Bau“ ist jedoch nicht erfolgt.

390. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Mittel in Anspruch genommen wurden, obwohl die so genannte „HU-Bau“ nicht etatreif war. Er hat weiter beanstandet, dass die Kulturbehörde die Raumprogrammänderungen sowie die weiteren Mehrkosten in Höhe von rd. 7 Mio. Euro nicht transparent dargestellt hat und entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften keine baufachliche Prüfung vorgenommen hat. Er hat die Kulturbehörde aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Vorschriften in Zukunft zu beachten.

Die Kulturbehörde hat die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, künftig die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten und konzeptionelle Raumprogrammänderungen sowie Mehrkostenentwicklungen darzustellen.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1406 vom 10.09.2002.

³ Entsprechend VV-Bau Nr. 2.4.1.3 in Verbindung mit VV-Bau II, Anlage 100.

Vergabe und Honorierung

391. Die Hamburgische Staatsoper hat für den Neubau des Betriebsgebäudes bestimmte Bauherrenaufgaben, so genannte Baumanagementleistungen, mit einem Auftragswert von 948.000 Euro an die SpriAG vergeben.

Vergabevorschriften nicht beachtet

Entgegen den Bestimmungen des Zuwendungsbescheids hat die Hamburgische Staatsoper die Baumanagementleistungen an die SpriAG ohne EU-weites Vergabeverfahren vergeben, das bereits ab einem Auftragswert von 200.000 Euro ohne Umsatzsteuer vorgeschrieben ist. Sie hat durch die Beauftragung der SpriAG zusätzlich einen Interessenkonflikt ermöglicht, da die SpriAG dadurch sowohl das Baumanagement für das Betriebsgebäude als auch die eigenen Bauherreninteressen bei der anschließenden Mantelbebauung wahrnimmt (vgl. Tz. 385).

392. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, im Rahmen der Bewilligung von Zuwendungen sicherzustellen, dass die Zuwendungsempfänger die Vergabevorschriften einhalten und bereits bei der Auswahl von Teilnehmern am Wettbewerb Interessenkonflikte vermeiden.

Interessenkonflikt nicht erkannt

Die Kulturbehörde hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu folgen.

393. Als Grundlage für die Honorierung der SpriAG hat die Hamburgische Staatsoper einen festen Prozentsatz der Gesamtabrechnungssumme nach Baufertigstellung vereinbart. Damit erhöht sich das Honorar linear mit einer Steigerung der Baukosten.

Unwirtschaftliche Honorarvereinbarung

Mit dieser Vereinbarung blieb ein Degressionsfaktor, wie ihn die Honorartabellen für Baumanagement⁴ vorsehen, unberücksichtigt. Außerdem wäre die – ebenfalls mögliche – Vereinbarung eines Festhonorars auf Grundlage der Kostenschätzung⁵ wirtschaftlicher gewesen.

394. Der Rechnungshof hat die unwirtschaftliche Honorarvereinbarung im Vertrag zwischen der Hamburgischen Staatsoper und der SpriAG beanstandet.

Er hat gefordert, dass die Kulturbehörde die entsprechenden Empfehlungen der VV-Bau konsequent im Rahmen der Bewilligung von Zuwendungen an die Zuwendungsempfänger weitergibt und dafür Sorge trägt, dass die bestehenden Honorarermittlungsverfahren von den Zuwendungsempfängern angewendet werden.

Die Kulturbehörde hat dies zugesagt.

⁴ VV-Bau I – Anlage 3 (4).

⁵ Nr. 2 VV-Bau I – Anlage 3 (3 und 4).

Behörde für Soziales und Familie

Leistungen bei Krankheit nach dem Asylbewerber- leistungsgesetz

Aus der Haushaltsrechnung lassen sich die tatsächlichen Ausgaben aufgrund erheblicher Zuordnungsmängel nicht entnehmen.

Abrechnungen werden nicht oder nicht ausreichend auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit geprüft.

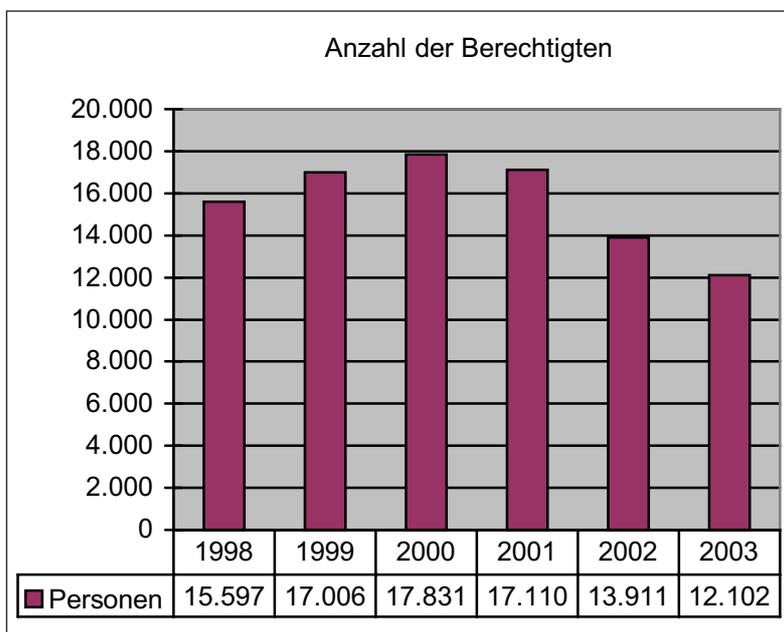
Es gibt noch kein Instrumentarium, um sicherzustellen, dass die Leistungen den gesetzlichen Begrenzungen entsprechend gewährt werden.

Die Verwaltung sollte ihren Gestaltungsspielraum nutzen und untersuchen, wie die gesundheitliche Betreuung gesetzeskonform und damit auch kostengünstig gestaltet werden kann. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, Vertragsärzte zu beauftragen und die ärztliche Versorgung in der Erstaufnahmeeinrichtung auszubauen.

395. Nach § 4 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sind die Ansprüche der Berechtigten bei Krankheit insbesondere auf
- die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie
 - bei Zahnersatz auf medizinisch unaufschiebbare Fälle
- beschränkt.

Anzahl der Leistungsberechtigten

396. Die Anzahl der grundsätzlich Leistungsberechtigten hat sich seit 1998 wie folgt entwickelt:



Ausgaben

Belastbarkeit der Haushaltsergebnisse

397. Die Ausgaben betragen lt. Haushaltsrechnung im Jahr 2003 rd. 11,6 Mio. Euro. Die tatsächliche Ausgabenentwicklung ist jedoch nicht anhand der Haushaltsrechnung ablesbar, weil die Behörde nur einen Teil der Ausgaben verursachungsgerecht verbucht und deshalb Ausgaben in erheblichem Umfang nach Umbuchungsschlüsseln zwischen der Krankenhilfe im Rahmen der Sozialhilfe und dem AsylbLG verteilt werden.
- Verbuchung der Ausgaben in erheblichem Umfang nicht verursachungsgerecht*

Die Behörde hat erklärt, sie sei bislang technisch nicht in der Lage, alle Leistungsarten entsprechend ihrer Verursachung zuzuordnen.

- Haushaltsergebnisse nicht belastbar*
- Die Behörde hat weiter darauf hingewiesen, dass ihre Umbuchungsschlüssel, besonders in den Jahren 1998 bis 2000, ungenau gewesen seien. Erst ab 2001 sei die Zuordnung der Ausgaben durch Änderung der Umbuchungsschlüssel verbessert worden. Nach wie vor stellen die Umbuchungsschlüssel jedoch nur auf die Zahl der Leistungsberechtigten, nicht aber auf die von ihnen jeweils verursachten Kosten ab.

398. Die fehlende verursachungsgerechte Zuordnung verstößt gegen das Gebot des Einzelnachweises gemäß § 35 Abs. 1 LHO, wonach Ausgaben grundsätzlich mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür in der Veranschlagung vorgesehenen Titel zu buchen sind. Infolgedessen wurde über die Zahlungen nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung Buch geführt (§ 71 Abs. 1 LHO) und Rechnung gelegt (§ 81 Abs. 1 LHO).
- Fehlende Zuordnung verstößt gegen Haushaltsrecht*

Controlling

399. Die Behörde hat keinen Überblick, wie viele Behandlungsscheine in einem bestimmten Zeitraum ausgegeben worden sind. Es ist außerdem nicht möglich, die Ausgaben pro Person mit hinreichender Sicherheit zu ermitteln. Die fallbezogene Zuordnung der Kosten setzt eine automationsgerechte Übermittlung der Leistungsdaten voraus, die bisher nicht gegeben ist. Die Datenlage lässt keine belastbaren Analysen zur Entwicklung der Ausgaben im mehrjährigen Vergleich zu.
- Dieser Zustand kann vor dem Hintergrund der Höhe der Gesamtausgaben im Jahre 2003 und der daraus folgenden Notwendigkeit eines Controllings nicht hingenommen werden, sondern bedarf dringend der Transparenz.

Keine Transparenz über ausgegebene Behandlungsscheine und Kosten

Herstellung von Transparenz für Controlling dringlich

Abrechnung

400. Für die Abrechnung der Leistungen nach § 4 AsylbLG hat die Behörde keine Verträge mit der Kassenärztlichen und der Kassenzahnärztlichen Vereinigung sowie dem Apothekerverein abgeschlossen.
- Darüber hinaus werden die Abrechnungen für Leistungen nach § 4 AsylbLG – abgesehen von Prüfungen der Kassenärztlichen Vereinigungen (KV) – nicht sachlich und rechnerisch geprüft.¹ Damit ist eine Prüfung der Einzelbelege auf Einhaltung des abgesenkten Leistungsumfangs nicht sichergestellt. Eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Ausgaben (§ 34 Abs. 3 LHO) ist somit nicht möglich.

Keine Verträge mit Kassenärztlichen Vereinigungen und Apothekerverein

Sachliche und rechnerische Prüfungen werden nicht durchgeführt

Forderungen des Rechnungshofs

401. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Behörde aufgefordert,
- im Interesse der Rechtssicherheit und Klarheit Verträge mit den Leistungserbringern abzuschließen und dabei gegenüber der Kassenzahnärztlichen Vereinigung (KZV) und dem Apothekerverein eine gesonderte Abrechnung der Leistungen nach dem AsylbLG sicherzustellen²,
 - für Abrechnungen, bei denen bisher keine vorhergehende Prüfung auf sachliche und rechnerische Richtigkeit erfolgt³, künftig diese Prüfung zu gewährleisten⁴ sowie dabei für alle Abrechnungen durch Stichproben zu klären, ob die Anforderungen des § 4 AsylbLG im Einzelfall eingehalten sind,

Verträge mit Leistungserbringern abschließen

Sachliche und rechnerische Richtigkeit prüfen

Stichproben zu den Anforderungen des § 4 AsylbLG durchführen

¹ Solche Prüfungen konnten bei zahnärztlichen Behandlungen, Zahnersatz, Apothekenleistungen und stationären Behandlungen nicht festgestellt werden. Lediglich die KV führt Prüfungen auf der Grundlage einer für die Sozialhilfe geltenden Vereinbarung durch.

² Gegenüber der KV wird bereits gesondert abgerechnet.

³ Vgl. Fn. 1.

⁴ Vgl. hierzu auch die entsprechenden Forderungen des Rechnungshofs zur Medikamentenversorgung von Sozialhilfeempfängern (Jahresbericht 2002, Tz. 389 f.), Sozialhilfeleistungen für Zahnersatz (a.a.O., Tz. 399 ff.) und zur Abrechnung stationärer Krankenbehandlung nach dem BSHG (Jahresbericht 2004, Tz. 419 ff.).

- Automationsgerechte Datenübermittlung von Leistungsdaten vereinbaren*
- zur Durchführung der Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und auch eines laufenden Controllings, die Leistungsdaten zu den einzelnen Fällen zu erfassen sowie mit den Leistungserbringern zu diesem Zweck eine automationsgerechte Übermittlung der Leistungsdaten zu vereinbaren.

Organisation der gesundheitlichen Versorgung

402. Gegenwärtig wird die gesundheitliche Versorgung nach § 4 AsylbLG weit überwiegend von niedergelassenen Ärzten und Zahnärzten wahrgenommen, unter denen die Leistungsberechtigten – wie gesetzlich Krankenversicherte – die freie Wahl haben.

Hohe Abforderung von Behandlungsscheinen

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Behandlungsscheine in hohem Maße abgefordert werden. So ergab eine Auszählung der Behörde, dass im ersten Quartal 2003 rd. 24 % der abgerechneten Behandlungsscheine für zahnärztliche Behandlung auf Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG entfielen, obwohl der zahlenmäßige Anteil an der Gesamtheit der Leistungsberechtigten, zu denen auch die Sozialhilfeempfänger gehörten, nur 20 % ausmachte.

Ambulante zahnärztliche Behandlung auch über gesetzliche Begrenzung hinaus

Die Auswertung einer Stichprobe durch den Rechnungshof ergab, dass bei ambulanten Zahnarztleistungen gegen die gesetzliche Begrenzung des Behandlungsanspruchs auf akute Krankheiten und Schmerzzustände verstoßen wurde. Die Behörde hat eingeräumt, dass diese Leistungen z.T. auch nicht von der gesetzlichen Krankenversicherung übernommen werden.

403. Die Verwaltung hat noch kein Instrumentarium, um die Leistungen entsprechend den gesetzlichen Vorschriften zu begrenzen. Die Entscheidung, ob ein Behandlungsanspruch nach § 4 AsylbLG besteht, kann nur bei Kenntnis des Krankheitsbildes erfolgen. Dies dürfte in der Regel ärztlichen Sachverstand oder auch eine ärztliche Untersuchung voraussetzen. Deshalb können an die Antragsprüfung durch die bezirklichen Sozialdienststellen bei der Ausgabe von Behandlungsscheinen keine hohen Anforderungen gestellt werden. Die bewilligenden Sozialdienststellen erfahren überdies bei dem gegenwärtigen Abrechnungsverfahren auch im Nachhinein nicht, welche Behandlungen erforderlich waren und welche Beträge hierfür abgerechnet worden sind.

404. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen zu untersuchen, inwieweit die gesundheitliche Versorgung der Leistungsberechtigten gesetzeskonform und kostengünstig erbracht werden kann, ohne dass die erforderliche Versorgung eingeschränkt wird. Dies könnte z.B. durch von der Behörde beauftragte Ärzte (Vertragsärzte) geschehen.⁵ Vorteile dieser Lösung wären insbesondere, dass sich im Rahmen vertraglicher Vereinbarung

⁵ Die Behörde hat einen weiten Gestaltungsspielraum, der auch den Ausschluss der freien Arztwahl zulässt (vgl. Gemeinschaftskommentar zum AsylbLG, § 4, RN. 162 ff.).

- eine Orientierung der behandelnden Ärzte an den gesetzlichen Vorgaben,
- Transparenz über die Verordnungs- und Behandlungspraxis auf der Grundlage anonymisierter Daten und
- eine einheitliche, d.h. gerechte Praxis bei der Leistungsgewährung

wirksamer erreichen lässt sowie

- ein Benchmarking zwischen den verschiedenen Erbringern ärztlicher Leistungen

ermöglicht werden kann.

405. Der Rechnungshof hat weiter empfohlen, umfassend zu prüfen, inwieweit Kompetenz, Sachnähe und Erfahrung der in der Erstaufnahme für Asylbewerber tätigen Ärzte für die gesundheitliche Versorgung besser genutzt werden können. Diese ärztliche Einrichtung könnte für die in der Erstaufnahme und die in der Nähe Wohnenden als Anlaufstelle bei Krankheit vorgesehen werden.

Bessere Nutzung und Ausbau der ärztlichen Dienste in der Erstaufnahmeeinrichtung

Gleichzeitig könnten die Diagnose- und Behandlungsmöglichkeiten auf das Niveau einer allgemeinärztlichen Praxis gehoben werden, so dass in vielen Fällen keine weitere Behandlung erforderlich sein würde oder diese von dort aus koordiniert werden könnte.

Vergütung niedergelassener Ärzte und Zahnärzte

406. Soweit Leistungen durch niedergelassene Ärzte und Zahnärzte erfolgen, richtet sich die Vergütung nach den am Ort der Niederlassung geltenden Verträgen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Behörde bestimmt, welcher Vertrag Anwendung findet (§ 4 Abs. 3 AsylbLG).
407. Die Behörde hat sich als Handlungsgrundlage auf ihre Verträge mit der Kassenärztlichen bzw. der Kassenzahnärztlichen Vereinigung aus den Jahren 1993 bzw. 1974 bezogen, die sie für den Bereich der Sozialhilfe abgeschlossen hat. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass diese Praxis nicht im Einklang mit den genannten gesetzlichen Vorschriften steht, die auf die Auswahl eines günstigen Vertrages zielen.⁶ Er hat die Behörde aufgefordert, für die Vergütung der niedergelassenen Ärzte und Zahnärzte einen Vertrag aus dem Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung auszuwählen.

Bisherige Vergütungspraxis nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften

⁶ Vgl. Gesetzesbegründung, Bundesratsdrucksache 724/95.

Stellungnahme der Verwaltung

408. Die Behörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Sie will seine Forderungen und Empfehlungen aufgreifen.⁷ Die Behörde hat zugesichert, Ausgabentransparenz im Rahmen der Neustrukturierung der Krankenhilfe sicherzustellen. Dies sei untrennbar mit einer zweckmäßigen IuK-Lösung verbunden. Die Frage, wie die gesundheitliche Versorgung der Leistungsberechtigten künftig organisiert werden soll, wolle sie auch unter Einbeziehung der Erfahrungen anderer Bundesländer prüfen. Die über den gesetzlich festgelegten Behandlungsumfang hinausgehenden ambulanten Zahnarztleistungen sollen künftig nicht mehr gewährt werden. Die Behörde hat zugesagt, im Rahmen der Neustrukturierung der Krankenhilfe zu entscheiden, welcher Vertrag aus dem Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung künftig für die Vergütung niedergelassener Ärzte und Zahnärzte angewendet werden soll.

⁷ Für stationäre Behandlungen hat sie bereits zum Jahresbericht 2004, Tz. 419 ff. zugesagt, ein Prüfkonzept zu erarbeiten.

Beförderung Schwerbehinderter im Öffentlichen Nahverkehr

Bei der Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter gibt es erhebliche Einsparpotenziale.

409. Die Behörde für Soziales und Familie (BSF) erstattet den Verkehrsunternehmen des hamburgischen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) nach § 145 ff. SGB IX¹ die Fahrgeldausfälle, die aus der unentgeltlichen Beförderung Schwerbehinderter folgen. Die Erstattung errechnet sich aus den nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsunternehmen, multipliziert mit einem Prozentsatz, der der Relation von Schwerbehinderten zur Gesamtbevölkerung entspricht.²

Die Erstattungen aus dem Hamburger Haushalt für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im ÖPNV betragen 2002 rd. 12 Mio. Euro.

Kombitickets

410. Die aus dem Verkauf von so genannten Kombitickets (Theaterfahrkarten) erzielten Fahrgeldeinnahmen werden zurzeit bei der Erstattung der Fahrgeldausfälle berücksichtigt. Durch die Nutzung eines Kombitickets entstehen den Verkehrsunternehmen jedoch keine Fahrgeldausfälle, weil die Beförderung unentgeltlich ist. Diese Praxis ist daher sachlich und rechtlich nicht gerechtfertigt.³

Überhöhte Berechnungsgrundlagen

Der Zweckbestimmung der Haushaltsmittel für die Erstattung von Fahrgeldausfällen an die Verkehrsunternehmen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter wird ebenfalls nicht entsprochen, wenn mit diesen Mitteln Sonderfahrkarten subventioniert werden.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Einnahmen aus Kombitickets nicht mehr zu den Fahrgeldeinnahmen zu zählen.

Die BSF hat zugesagt, die Einnahmen aus den Kombitickets bei der nächsten Erstattung an die Verkehrsunternehmen nicht mehr zu berücksichtigen.

¹ Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen.

² Die Verkehrsbetriebe können auf Antrag – aufgrund einer Verkehrszählung – einen abweichenden Prozentsatz der Erstattung zugrunde legen lassen.

³ So sind die Bezirksregierungen in Bayern aufgrund einer Prüfung des dortigen Rechnungshofs (Jahresbericht 2004, S. 127) vom zuständigen Staatsministerium angewiesen worden, Erträge aus Kombitickets bei den Einnahmen zur Erstattung der Fahrgeldausfälle für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter nicht mehr zu berücksichtigen.

Erhöhtes Beförderungsentgelt

411. Nach § 148 Abs. 2 SGB IX zählen erhöhte Beförderungsentgelte für Schwarzfahrten ausdrücklich zu den Fahrgeldeinnahmen.

Ungerechtfertigte Fahrgeldanteile

Das Risiko, durch Schwarzfahrten Einnahmen zu verlieren, tragen die Verkehrsunternehmen jedoch bei allen Fahrgästen. Es entstehen insoweit keine Einnahmeausfälle aus der Schwerbehinderung. Sachlich gibt es daher keinen Ansatz, das erhöhte Beförderungsentgelt als Faktor für die Erstattungen an die Verkehrsunternehmen zu berücksichtigen. Wird der „Straf“- und Verwaltungsgebührenanteil des erhöhten Beförderungsentgeltes aus den Fahrgeldeinnahmen herausgerechnet, könnte die Erstattungssumme nach Berechnungen des Rechnungshofs jährlich um rd. 100.000 Euro gesenkt werden.

Der Rechnungshof hat die BSF gebeten, sich auf Bundesebene für eine entsprechende Gesetzesänderung einzusetzen.

Die BSF hat dies zugesagt.

Erhöhung der Eigenbeteiligung

412. Schwerbehinderte, die berechtigt sind, die unentgeltliche Beförderung im Nahverkehr zu nutzen, benötigen einen entsprechenden Ausweis mit gültiger Wertmarke. Diese Wertmarke wird gegen Entrichtung eines Betrages von 60 Euro für ein Jahr bzw. 30 Euro für ein halbes Jahr ausgegeben. Der Bundesgesetzgeber hat seit über 20 Jahren keine Anpassung mehr vorgenommen.⁴

Dagegen haben sich die Einkommen im Zeitraum 1984 bis 2002 um 66 bis 91 % erhöht. Im selben Zeitraum sind die Preise für den ÖPNV (Hamburger Verkehrsverbund – HVV) im Durchschnitt um knapp 55 % gestiegen.

Eine Erhöhung der Eigenbeteiligung um mindestens 50 % ist deshalb auch unter Berücksichtigung der Sozialverträglichkeit angemessen, zumal Schwerbehinderte, die nach dem SGB II Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende oder laufende Leistungen für den Lebensunterhalt nach dem SGB XII beziehen, die Wertmarke auf Antrag kostenlos erhalten (§ 145 Abs. 1 SGB IX).

Jährliche Mehreinnahmen in Höhe von 500.000 Euro

Die Wertmarke würde dann nach einer entsprechenden Erhöhung um monatlich 2,50 Euro gegen einen Betrag von 90 Euro für ein Jahr bzw. 45 Euro für ein halbes Jahr ausgegeben. Dies würde Mehreinnahmen von bis zu 500.000 Euro im Jahr für Hamburg erbringen.

⁴ Die Eigenbeteiligung in Höhe von 120 DM jährlich ist durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984 vom 22.12.1983 (BGBl. I S. 1532) eingeführt worden.

Der Rechnungshof hat die BSF gebeten, sich auf Bundesebene für eine Gesetzesänderung mit dem Ziel einzusetzen, zukünftig den Preis für die Wertmarke in Anpassung an die Entwicklung der Fahrpreise und Einkommen um mindestens 50 % anzuheben.

Die BSF hat dies zugesagt.

Einkommensabhängigkeit der Freifahrt

413. Zurzeit werden mit der einkommensunabhängigen Freifahrtberechtigung auch Personen aus Haushaltsmitteln begünstigt, die finanziell nicht auf eine unentgeltliche Beförderung angewiesen sind. Bei zahlreichen Gesetzen oder Subventionsregelungen wird auf die Einkommensverhältnisse Bezug genommen. Der Begünstigung von Personen durch Haushaltsmittel ohne soziale Notwendigkeit steht gegenüber, dass diese Mittel in einem erheblichen Umfang von Personen mit niedrigem Einkommen durch direkte und indirekte Steuern aufgebracht werden. Es wäre daher möglich, auch die Freifahrtberechtigung in Abhängigkeit von den Einkommensverhältnissen zu gestalten.

Der Rechnungshof hat das Einsparpotenzial für eine einkommensabhängige Freifahrtberechtigung mit Hilfe der Daten von 2002 im Rahmen einer Modellrechnung überschlägig ermittelt. Bei der Modellrechnung wurde berücksichtigt, dass

- sich gleichzeitig auch die Einnahmen aus dem Verkauf von Wertmarken verringern würden,
- die Schwerbehinderten, die keine Freifahrtberechtigung mehr erhielten, zukünftig Fahrausweise beim HVV erwerben würden. Dies würde die Fahrgeldeinnahmen erhöhen und hätte damit Einfluss auf die Erstattungssumme,
- die Prüfung der Einkommensverhältnisse gegebenenfalls Verwaltungsaufwand nach sich zieht, der gegenwärtig nicht exakt quantifiziert werden kann.

Der Rechnungshof geht aufgrund dieser Modellrechnung davon aus, dass sich durch die Einkommensabhängigkeit der Freifahrtberechtigung die Erstattungen an die Verkehrsunternehmen um jährlich rd. 3 Mio. Euro reduzieren ließen.

Geringere Erstattungen von rd. 3 Mio. Euro pro Jahr

Die BSF hält die Vorschläge des Rechnungshofs zur einkommensabhängigen Freifahrt grundsätzlich für sachlich angemessen. Sie verweist allerdings auf die politische Relevanz einer entsprechenden Änderung sowie auf den erheblichen Abstimmungsaufwand mit den zuständigen Stellen in Bund und Ländern sowie mit den Verbänden. Sie will, abgesehen von der Prüfung des Verwaltungsaufwandes, zunächst den Personenkreis ermitteln, der von einer unentgeltlichen Beförderung ausgenommen werden könnte.

Behörde für Stadt- entwicklung und Umwelt

Überwachung von Betrieben

Bei Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Regelüberwachungen ist die Behörde nicht mit der gebotenen Einheitlichkeit vorgegangen. Sie hat aus vergleichbaren Verstößen unterschiedliche Konsequenzen für die Betriebe gezogen.

Gebühren zur Abgeltung des Verwaltungsaufwands wurden nicht vollständig und gleichmäßig erhoben. Durch die verspätete – vom Rechnungshof schon 1995 geforderte – Einführung von zusätzlichen Überwachungsgebühren sind Hamburg Einnahmen in Höhe von mindestens 450.000 Euro entgangen.

414. Das Amt für Immissionsschutz und Betriebe der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt überwacht mit rd. 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den geprüften Bereichen¹ die Einhaltung umweltfachlicher Gesetze² bei rd. 1.200 Überwachungseinheiten³. In 2003 wurden 622 Regel-, 1.165 Anlass- und acht Sonderüberwachungen durchgeführt.

Maßgebliche Grundlage der Überwachungstätigkeit des Amts ist ein Überwachungskonzept, dessen Entwicklung der Rechnungshof 1995 gefordert hatte.⁴ Der über mehrere Jahre unveränderte Zielerreichungsgrad von nur rd. 50 % der geplanten Überwachungszahlen veranlasste die Behörde im Juni 2001, das Konzept aus 1995 zu überarbeiten, um Anforderungen und Ressourcen in Einklang zu bringen.

Neben der Überwachung stellt die Bearbeitung von Genehmigungsanträgen den weiteren Schwerpunkt der Arbeit des Amts dar.

Aufgabenwahrnehmung

415. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei der Regelüberwachung trotz einheitlicher Rahmenvorgaben in der Praxis schon innerhalb

¹ Geprüft wurden 15 Referate (jetzt Sachgebiete) der damaligen Fachämter (jetzt Abteilungen) -E- (Kraftwerke und Chemiebetriebe) und -K- (Hafenwirtschaft, Mineralöl- und Hüttenindustrie).

² Im Wesentlichen: Bundes-Immissionsschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Hamburgisches Wassergesetz, Hamburgisches Abwassergesetz, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz.

³ Vollständige Betriebe oder Betriebsteile, die der Überwachung unterliegen.

⁴ Jahresbericht 1996, Tzn. 437 – 439.

der beiden Fachämter uneinheitlich vorgegangen wurde. Das führte dazu, dass weder das der Behörde mögliche Optimum an Risikovermeidung noch die gebotene Gleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte erreicht wurden.

- Die Terminüberwachung und -planung und damit die Festlegung der Überwachungsprioritäten unterhalb der Vorgaben des Konzepts erfolgte nicht anhand einheitlicher Kriterien. Entscheidungen über die Priorität ausstehender Überwachungen, insbesondere bei Erledigungsrückständen, wurden überwiegend auf Sachbearbeiterebene und nicht durch die für die Steuerung der Kontrolle in bestimmten Branchen verantwortlichen Referatsleiter getroffen. Damit fand eine koordinierende unterjährige Steuerung – z. B. auf der Grundlage von Quartalsstatistiken – nicht in allen Referaten statt.

Steuerung bei Erledigungsrückständen verbesserungsbedürftig

Die Verwaltung hat darauf hingewiesen, dass unterjährige Erfolgskontrollen auf der Grundlage einer Halbjahresstatistik vorgeschrieben und Prioritätsentscheidungen damit in der Regel zu erwarten seien. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass schon die Halbjahresstatistik nur z. T. für Steuerungszwecke genutzt wurde.

- Bei der Durchführung von Überwachungen wurde nur teilweise nach Checklisten vorgegangen oder anhand von Mindestanforderungen geprüft; teilweise wurden – auch bei bedeutenden Betrieben und Überwachungseinheiten – bloße Betriebsbegehungen durchgeführt, in deren Rahmen auf Auffälligkeiten geachtet wurde. Dies hat auch die von der Behörde in ihrer Stellungnahme geltend gemachte Abstimmung zwischen Sachbearbeitern und Referatsleitern nicht verhindert. Nur ein durchgehend systematisches Vorgehen vermeidet aber das Übersehen von Kontrollgesichtspunkten, stellt die Kontinuität der Überwachung und die risikoorientierte Gleichbehandlung der Betriebe innerhalb der Referate wie auch branchenübergreifend sicher und schöpft das Effizienzpotenzial des Amts aus.

Generelle Mindestanforderungen fehlen

- Fehlende Verbindlichkeit und unzureichende Regelungsdichte hinsichtlich der IuK-gestützten Datenbank für Überwachung haben dazu geführt, dass die Dokumentation festgestellter Mängel unsystematisch und teilweise verspätet erfolgte, teilweise unvollständig war. Dies erschwert den schnellen Zugriff auf Informationen bei erforderlichen Sofortmaßnahmen in Notfällen mit Umweltschäden, die Überwachung der Mängelbeseitigung im Rahmen von Anlassüberwachungen und die erforderliche Kontinuität der Regelüberwachung.

Dokumentation unzureichend

- Die Behörde hat aus vergleichbaren Verstößen unterschiedliche Konsequenzen für die Betriebe gezogen. Mangels einheitlicher Vorgaben reichten diese Konsequenzen von mündlichen oder schriftlichen Aufforderungen zur Mängelbeseitigung über den Abschluss von öffentlich-rechtlichen Sanierungsverträgen bis zu Anordnungen mit Zwangsmittellandrohung, vereinzelt auch bis zur Einleitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren. Dass jede Verfolgung eines Mangels – so die Behörde – einen gesondert zu behandelnden Einzelfall darstellt, entbindet sie nicht davon, die in allen Verwaltungsbereichen gebotene Rechtssicherheit und Gleichbehandlung im Verfahren zu gewährleisten.

Uneinheitliche Sanktionen

Sachliche Gründe für ihr insgesamt uneinheitliches Vorgehen hat die Behörde nicht anführen können.

416. Der Rechnungshof hält es zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung und zur Unterstützung von Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Regelüberwachung für geboten,
- Einheitliche Prioritätensetzung*
- Mindestanforderungen für Überwachung*
- Aussagekräftige Dokumentation*
- Einheitliche Mängelverfolgung*
- ein einheitliches, referatsübergreifendes System zur Terminplanung und -überwachung und damit zur Prioritätensetzung sowie auch ein entsprechendes System zur unterjährigen Steuerung zu schaffen,
 - branchenbezogene Muster für Checklisten mit Mindestanforderungen bereitzustellen,
 - durch einheitliche Vorgaben eine aussagekräftige Dokumentation der Überwachung sicherzustellen und
 - einheitliche Kriterien für die Verfolgung von Mängeln zu erarbeiten.
417. Die Behörde hat auf ihre bestehenden Rahmenvorgaben zum Vorgehen hingewiesen, zugleich aber auch angekündigt, sie werde
- die Jahresplanung für Regelüberwachungen und das sachgebietsübergreifende quartalsweise Controlling der Regelüberwachung durch Software-Anpassungen des vorhandenen luK-Systems vereinheitlichen sowie
 - bis Ende 2004 eine Muster-Checkliste für die Durchführung von Regelüberwachungen und
 - Vorgaben für die Dokumentation festgestellter Mängel sowie das Vorgehen bei der Beseitigung von Mängeln entwickeln.

Gebührenerhebung

418. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass infolge der uneinheitlichen Dokumentation und unterschiedlichen Vorgehensweisen nach Mängelfeststellungen die Gebühren nach der Umweltgebührenordnung zur Abgeltung des durch die Verfolgung von Mängeln entstandenen Aufwands unter Verstoß gegen § 34 Abs. 2 LHO nicht vollständig und gleichmäßig erhoben wurden. Er hat die Behörde aufgefordert, die vorhandenen Gebührentatbestände künftig konsequent anzuwenden.

Die Behörde hat zugesagt, sie werde dies durch Aktualisierung der amtsinternen Handlungsanweisung sicherstellen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Beachtung vorhandener Gebührentatbestände hinweisen.

419. Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten zu prüfen, ob für die Verfolgung von Mängeln, die nach der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (VAwS) im Rahmen von Sachverständigenprüfungen festgestellt werden, ein Gebührentatbestand geschaffen werden kann.
- Neue Gebührentatbestände schaffen*

Die Behörde hat mitgeteilt, sie werde die Anregung des Rechnungshofs aufgreifen und einen entsprechenden Vorschlag in das Verfahren zur Änderung der Umweltgebührenordnung einbringen.

420. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Behörde erneut⁵ aufgefordert, Gebührentatbestände entsprechend § 52 Abs. 4 Satz 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz für Regelüberwachungen, bei denen keine Mängel festgestellt wurden, einzuführen.

Die Behörde hat mitgeteilt, der Senat habe inzwischen die Einführung entsprechender Gebührentatbestände zum 01.01.2005 beschlossen. Sie solle im Verfahren zur Änderung der Umweltgebührenordnung umgesetzt werden.

Dadurch, dass die neuen Gebührentatbestände nicht zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Überwachungskonzepts 1997, sondern erst zum 01.01.2005 geschaffen werden, sind der Freien und Hansestadt Hamburg nach Schätzung der Verwaltung Gebühreneinnahmen in Höhe von insgesamt 450.000 Euro bis 1.150.000 Euro entgangen.

Entgangene Einnahmen

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁵ Vgl. Jahresbericht 1996, Tzn. 448 - 450.

Verlängerung Friedrich-Ebert-Damm

Die Anerkennung von nicht und unzureichend erbrachten Leistungen durch ein beauftragtes Ingenieurbüro hat zu Überzahlungen von rd. 135.000 Euro geführt.

Die Behörde hat die finanzielle Abwicklung der mehrjährigen Baumaßnahme nicht ordnungsgemäß in den Haushaltsplänen dargelegt.

Leistungsabrechnung

421. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hatte ein Ingenieurbüro mit der örtlichen Bauaufsicht für die Baumaßnahme Verlängerung des Friedrich-Ebert-Damms beauftragt, zu dessen Aufgaben auch die Prüfung von Rechnungen der ausführenden Firmen gehörte. Sie hat teilweise nicht bemerkt, dass das Ingenieurbüro mangelhafte und unzutreffende Leistungsnachweise anerkannt hat.

422. Im Einzelnen hat der Rechnungshof festgestellt:

*Leistungen mit
135.000 Euro
überzahlt*

- Doppelt in Auftrag gegebene Teile der Leistung „Freimachen von Baugelände“ sind – obwohl nur einmal erbracht – zweimal abgerechnet worden. Das hat zu einer Überzahlung von rd. 15.000 Euro geführt.
- Bei der Abrechnung von Erdarbeiten sind eingebaute Bodenmengen doppelt abgerechnet worden. Das hat zu einer Überzahlung von rd. 12.000 Euro geführt.
- Durch die Abrechnung nicht erbrachter Zwischenlagerung von Boden ist eine Überzahlung von rd. 98.000 Euro erfolgt.
- Die abgerechneten Leistungen „Aussortierung und Abtransport unbrauchbarer Bodenbeimengungen sowie von Unrat“ in Höhe von rd. 10.000 Euro waren nicht nachweisbar.

Insgesamt ist es angesichts dieser vom Ingenieurbüro anerkannten Leistungen zu einer Überzahlung in Höhe von rd. 135.000 Euro gekommen.

423. Der Rechnungshof hat die Überwachung des für die örtliche Bauaufsicht eingeschalteten Ingenieurbüros, die der jeweiligen Bau dienststelle im Rahmen ihrer Bauherrenfunktion obliegt, beanstandet und die BSU aufgefordert,

- die Überzahlungen zurückzufordern und
- die Qualität der Leistungen der beauftragten Ingenieurbüros künftig durch entsprechende Kontrollen sicherzustellen; gegebenenfalls muss deren Eignung vor einer Auftragsvergabe sorgfältiger geprüft werden.

424. Die BSU hat darauf hingewiesen, dass sie neben den Rückforderungen aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs durch eigene Prüfungen auch Abrechnungsfehler des Ingenieurbüros festgestellt und umgehend moniert sowie gegenüber dem Ingenieurbüro vorsorglich Regress angemeldet habe.

Weiterhin hat die BSU erklärt, beim Einsatz von Ingenieurbüros regelmäßig durch Stichproben zu überprüfen, ob die beauftragte Leistung ordnungsgemäß erbracht werde. Eine vollständige Kontrolle könne aus Kapazitätsgründen nicht erfolgen. Im Übrigen hafte das Ingenieurbüro in vollem Umfang für die Leistungserbringung.

425. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Kontrolle der Ingenieurbüros im Spannungsfeld von notwendiger Prüfungsdichte und Kapazitätsaufwand steht. Gleichwohl geht er davon aus, dass stichprobenartige Kontrollen nach Art und Ausmaß der Baumaßnahmen angepasst werden, um sicherzustellen, dass Abrechnungsfehler in Zukunft weitestgehend vermieden werden.

Veranschlagung

426. Die BSU hat die Baukosten der mehrjährigen Baumaßnahme „Verlängerung Friedrich-Ebert-Damm“ auf der Grundlage der Haushaltsunterlage - Bau - vom 04.05.1999 in den Haushaltsplänen 2000 bis 2004 mit rd. 10 Mio. Euro unverändert ausgewiesen. In den Jahren 2000, 2001 und 2003 lagen die abgerechneten Baukosten erheblich unter der jährlichen Veranschlagung. In diesem Zeitraum wurden rd. 4 Mio. Euro im Wege der Deckungsfähigkeit auf andere Titel übertragen.

427. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU die finanzielle Abwicklung auf der Grundlage der Kosten entgegen § 17 Abs. 2 LHO nicht in den Erläuterungen zum Haushaltsplan dargelegt hat. So konnte die Bürgerschaft nicht erkennen, ob und inwieweit sich die Finanzierung des Vorhabens gegenüber den bei der Erstveranschlagung zugrunde gelegten Gesamtkosten und den in den folgenden Haushaltsplänen veranschlagten Teilbeträgen verändert hat.

Die Behörde hat diesen Feststellungen nicht widersprochen.

Kostenerstattung durch den Bund

Beim Neubau eines Durchlasses unter einer Bundesfernstraße und beim Ausbau eines benachbarten Hochwasserrückhaltebeckens ist Hamburg unberechtigt mit Kosten von rd. 360.000 Euro belastet worden.

428. Im Verlauf des Raakmoorgrabens ist in den Jahren 1999/2000 das Hochwasserrückhaltebecken Flughafenstraße ausgebaut worden. Das Becken mündet in ein Durchlassbauwerk, das bereits 1996 im Zuge des Neubaus der Bundesfernstraße „Umgehung Fuhlsbüttel“ fertig gestellt wurde und dessen Kosten Hamburg und die Bundesrepublik Deutschland (Bund) jeweils zur Hälfte (je rd. 190.000 Euro) getragen haben.

Um Verstopfungen des Durchlasses vorzubeugen, wurde diesem Bauwerk nachträglich ein Rechen vorgeschaltet. Außerdem erhielt die Sohle des Rückhaltebeckens eine Abdichtung, um den angrenzenden Lärmschutzwall der Umgehungsstraße vor Vernässung zu schützen. Für diese Maßnahmen wurden Ausgaben von zusammen rd. 170.000 Euro ausschließlich aus dem Hamburger Haushalt geleistet.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hat die Kostenübernahme Hamburgs im Wesentlichen mit Festsetzungen der Planfeststellung zum Neubau der Umgehung Fuhlsbüttel begründet. Da der Neubau der Umgehungsstraße und der Ausbau des vorhandenen Gewässers gleichzeitig geplant bzw. veranlasst worden seien, hätten die Baukosten des Durchlasses Raakmoorgraben und des Rechens gemäß § 12 a Abs. 3 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) je zur Hälfte von Hamburg und dem Bund getragen werden müssen. Da bei gleichzeitiger Veranlassung zudem die Belange des jeweils anderen beteiligten Baulastträgers angemessen zu berücksichtigen seien, habe Hamburg die Vorsorgeaufwendungen für den bundeseigenen Lärmschutzwall zu tragen.

429. Der Rechnungshof hat demgegenüber festgestellt, dass die Festsetzungen der Planfeststellung den Regelungen über die Kostentragung bei Kreuzungen zwischen Bundesstraßen und Gewässern des FStrG widersprechen. Eine Kostentragung nach § 12 a Abs. 3 setzt voraus, dass die Umgestaltung eines Gewässers ursächlich für die neue Kreuzung ist. Ursache der Baumaßnahmen war hier aber die Bundesfernstraße „Umgehung Fuhlsbüttel“. Da deren Neubau eine Kreuzung mit einem bestehenden Gewässer erforderte, ist die Regelung des § 12 a Abs. 1 anzuwenden, mit der Folge, dass die Kosten für das 1996 fertig gestellte Durchlassbauwerk nicht hälftig zu teilen sind, sondern allein vom Bund getragen werden müssen.

*Bund zur Tragung
der gesamten
Kosten verpflichtet*

Zugleich oblag dem Bund die Verpflichtung, diese Kreuzungsanlagen so auszuführen, dass unter Berücksichtigung der über-

sehbarer Entwicklung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse der Wasserabfluss nicht nachteilig beeinflusst wird. Daher waren auch die Kosten für den sein Bauwerk ergänzenden Rechen allein vom Bund zu tragen. Gleiches gilt für die Abdichtung der Sohle des Rückhaltebeckens. Wenn – wie in diesem Fall – wegen einer absehbaren Vernässung des bundeseigenen Lärmschutzwalls und damit der Beeinträchtigung seiner Standsicherheit vorsorglich Schutzmaßnahmen getroffen werden müssen, ist der Bund zu deren alleiniger Finanzierung verpflichtet.

430. Da Hamburg nach dem FStrG nicht verpflichtet war, sich finanziell an den Aufwendungen für die Bauwerke des Bundes bzw. deren Schutz zu beteiligen, hat der Rechnungshof die Kostenbelastung Hamburgs als ungerechtfertigt beanstandet. Er hat die BSU aufgefordert, die Möglichkeit einer Beschränkung der finanziellen Belastung Hamburgs auf den gesetzlich vorgesehenen Umfang sowie Rückforderungsansprüche gegenüber dem Bund zu prüfen.

*Rückforderung
gegenüber dem
Bund prüfen*

Die BSU hat eine entsprechende Prüfung zugesagt. Ein Ergebnis liegt noch nicht vor.

Ausbau der AKN in Eidelstedt

Die Finanzierungsanteile der von Hamburg, dem Bund und der AKN Eisenbahn AG gemeinsam zu tragenden Gesamtkosten von 67 Mio. Euro sind von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt nicht zutreffend ermittelt worden. Sie hat Zuwendungen an die AKN verfrüht ausgezahlt.

Eine der Hamburger Stadtentwässerung zugestandene Erstattung von 326.000 Euro entspricht nicht den geltenden Regelungen.

Finanzierung

431. In Eidelstedt ist auf einer Länge von rd. 3 km der zweigleisige Ausbau der AKN-Strecke¹ baulich weitgehend abgeschlossen. Die Maßnahme umfasst neben der Tieferlegung der Bahntrasse und dem Neubau von Haltepunkten die Baumaßnahmen zur Aufhebung sowie zum Ausbau höhengleicher Bahnübergänge und den Neubau eines Straßenteilstücks.

Bauherrin des insgesamt rd. 67 Mio. Euro teuren Streckenausbaus ist die AKN. Die Finanzierung erfolgt durch Hamburg, den Bund und die AKN. Aufgrund der gemeinsamen baulichen Konstruktionen ist es nicht ohne weiteres möglich, die Baukosten für die Beseitigung der Bahnübergänge von den Aufwendungen für den zweigleisigen Streckenausbau sowie den Neubau der Haltepunkte nach den Bestimmungen des Eisenbahnkreuzungsgesetzes korrekt abzugrenzen. Deshalb musste auf der Grundlage eines Fiktiventwurfs ein Teilungsfaktor ermittelt werden. Dessen Höhe haben die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) und die AKN in einer eisenbahnkreuzungsrechtlichen Vereinbarung festgelegt. Die Gesamtkosten werden danach mit 38 Mio. Euro überwiegend durch Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz aus den Finanzhilfen des Bundes finanziert. Der Eigenanteil der AKN beträgt 16,6 Mio. Euro. Er wird im Wesentlichen über die Gewährung von Betriebskostenzuschüssen² als Zuwendung aus dem Hamburger Haushalt finanziert. Der Differenzbetrag von 12,4 Mio. Euro ist im Hamburger Haushalt als „Kostenanteil Hamburgs am Ausbau der AKN in Eidelstedt“³ veranschlagt.

Inzwischen hat die AKN weitere Zuwendungen Hamburgs und des Bundes für die Finanzierung einer Ausweitung der Maßnahme um Bauleistungen zur Streckeneinfädung in den Bahnhof Eidelstedt mit Mehrkosten von rd. 14 Mio. Euro beantragt.⁴

¹ Altona-Kaltenkirchen-Neumünster Eisenbahn AG.

² Haushaltstitel 6500.682.01 „Betriebskostenzuschüsse für den ÖPNV“.

³ Haushaltstitel 6300.891.21.

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/379 vom 08.06.2004.

432. Durch fehlerhafte und unvollständige Kostenzuordnungen hat die BSU den Teilungsfaktor unzutreffend ermittelt mit der Folge, dass die Finanzierungsanteile der Beteiligten falsch berechnet worden sind. Das betraf u. a. Aufwendungen für die Umlegung von Ver- und Entsorgungsleitungen, Umsatzsteueranteile und Grunderwerbskosten. Vor allem die nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz an die Bauherrin AKN zu zahlenden Verwaltungskosten sind bei der Ermittlung des Teilungsfaktors fehlerhaft berücksichtigt worden. Die notwendigen Korrekturen werden nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs zu einer Absenkung des AKN-Anteils um rd. 2,5 Mio. Euro vor allem zu Lasten der Zuwendungen des Bundes führen und eine entsprechende Minderung der Betriebskostenzuschüsse Hamburgs bewirken.
- Finanzierungsanteile unzutreffend ermittelt*
433. Darüber hinaus hat die BSU auf Antrag der AKN Zuwendungen und Kostenanteile Hamburgs zu früh ausgezahlt und damit gegen Nr. 7.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO verstoßen, wonach Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden dürfen, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckes benötigt werden. Damit sind Liquiditätsnachteile Hamburgs verursacht worden.
- Auszahlungen zu früh erfolgt*
434. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, anlässlich der anstehenden Aktualisierung der Kostenberechnung und -teilung alle Aufwendungen zutreffend festzulegen und maßnahmebezogen zuzuordnen. Demzufolge müssen der Teilungsfaktor und die Höhe der einzelnen Kostenanteile Hamburgs, des Bundes und der AKN neu berechnet werden. Dabei ist insbesondere auf eine korrekte Abrechnung der Verwaltungskosten hinzuwirken. Im Hinblick auf die vorzeitigen Abforderungen und Auszahlungen von Zuwendungen und Kostenanteilen hat der Rechnungshof die BSU gebeten, die Geltendmachung von Zinsansprüchen gegenüber der AKN zu prüfen.
435. Die BSU hat zugesagt, die Forderungen und Anregungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen sowie vorzeitige Auszahlungen künftig zu vermeiden. Eine Zinsforderung werde geprüft.

Kostenerstattung an Hamburger Stadtentwässerung

436. Die BSU und die Anstalt öffentlichen Rechts Hamburger Stadtentwässerung (HSE) haben die Grundsätze ihrer Zusammenarbeit in einer Kooperationsvereinbarung vom August 1999 festgelegt. Entgegen den darin enthaltenen Regelungen hat die AKN der HSE für die im Zuge der Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen notwendigen Bauarbeiten zur Umlegung vorhandener Siele neben den Baukosten zusammen 326.000 Euro für einen Gemeinkostenzuschlag, kapitalisierte Unterhaltungskosten sowie eine Verwaltungsgebühr gezahlt. Begründet wurden diese Zahlungen von der BSU damit, dass nicht sie selbst Bauherrin des Vorhabens sei und deshalb die Bestimmungen der zwischen Hamburg und der HSE abgeschlossenen Vereinbarung hier keine Anwendung fänden.

437. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es sich bei den Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen um hamburgische Straßenbauvorhaben handelt, für die nach den gesetzlichen Bestimmungen neben der AKN die Stadt Bau- und Kostenträger ist und für die gemäß der zwischen der BSU und HSE abgeschlossenen Vereinbarung keine derartige Kostenerstattung vorgesehen ist. Auch wenn aus Gesichtspunkten der Praktikabilität die AKN als Bauherrin des Gesamtvorhabens fungiert, besteht die Verpflichtung zur Anwendung der Vereinbarung.
- Erstattung von
326.000 Euro
nicht gerechtfertigt*
438. Die BSU ist der Auffassung des Rechnungshofs gefolgt. Sie wird nach den Regelungen der Kooperationsvereinbarung verfahren und darüber hinaus auch den gesetzlich vorgesehenen Vorteilsausgleichs zwischen HSE und Hamburg durchführen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Inneres

Dienstsport bei Polizei und Feuerwehr

Der während der Dienstzeit ausgeübte Dienstsport bei der Polizei weist in Konzeption und Durchführung grundlegende, strukturelle Mängel auf und wird den eigenen Anforderungen und Zielen der Polizei nicht gerecht. Er bindet erhebliche personelle Kapazitäten, die der Wahrnehmung der Kernaufgabe entzogen werden.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert zu prüfen, ob sie künftig noch Sport in der Dienstzeit durchführen lassen will. Hält sie auch künftig daran fest, bedarf der Dienstsport bei der Polizei einer grundlegenden Neukonzeption.

Der innerhalb der Bereitschaftszeit ausgeübte Dienstsport bei der Feuerwehr weist ebenfalls Mängel auf.

439. Polizei und Feuerwehr führen Dienstsport während der Ausbildungszeit der Anwärter zu Polizei- und Feuerwehrvollzugsbeamten, in der sich anschließenden regulären Dienstzeit der Beamten und in Form eines besonderen Wettkampfsports durch.

Unterschiedliche Konzeptionen bei Polizei und Feuerwehr

Der Rechnungshof hat Ausrichtung und Durchführung des Sports in der regulären Dienstzeit sowie den Wettkampfsport geprüft.

Der Dienstsport soll die körperliche Leistungsfähigkeit der Vollzugsbeamten erhalten, sie steigern sowie Anreize für eigene weitere sportliche Aktivitäten in der Freizeit schaffen. Mit dem Wettkampfsport sollen der Gemeinschaftssinn und die Motivation der Beamten gefördert werden. Er ist zudem Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Behörde. Des Weiteren fördern Polizei und Feuerwehr den Sport in der Freizeit u. a. durch die Gewährung von Dienstunfallschutz.

Trotz gleicher Zielrichtung werden Sport bzw. Sportförderung von Polizei und Feuerwehr auf sehr unterschiedliche Art und Weise betrieben.

Polizei

Sport in der regulären Dienstzeit

440. Der Sport in der regulären Dienstzeit gliedert sich inhaltlich in die Bereiche „Allgemeine Konditionierung“ und „Training einsatzrelevanter Techniken“. Letzteres wird darüber hinaus auch als Bestandteil der Maßnahme „Einsatzbezogenes Training (ETR)“¹ durchgeführt.

Der Sport in der Fortbildung ist unter Anleitung ausgebildeter Sportübungsleiter durchzuführen. Die Verantwortung für die Durchführung in den vom Rechnungshof geprüften Bereichen Zentralkommando und Wasserschutzpolizei² obliegt den Dienststellenleitern.

441. Gemäß Dienstanweisung³ müssen grundsätzlich alle Polizeivollzugsbeamten Hamburgs am Dienstsport teilnehmen.

216 Stellen im Wert von 11 Mio. Euro durch Dienstsport gebunden

Polizeivollzugsbeamte haben die Möglichkeit, Sport

- an eigens hierfür eingerichteten Zentralen Sportstützpunkten,
- an zusätzlichen, durch die Kommissariate akquirierten Sportstätten,
- in Sport- und Krafträumen der Kommissariate oder
- eigenverantwortlich in der näheren Umgebung der Kommissariate

auszuüben.

Jeder Vollzugsbeamte hat innerhalb eines Monats drei Stunden dienstlich Sport zu treiben; zusätzlich ist gemäß Dienstzeitregelung insgesamt eine Stunde für An- und Abfahrt vorgesehen. Insgesamt werden bei der Stellenplanung hierdurch jährlich rd. 363.000 Arbeitsstunden gebunden; dies entspricht rd. 216 Stellen mit einem rechnerischen Budgetwert in Höhe von rd. 11 Mio. Euro. Nach Angaben der Behörde leistet die Polizei jährlich Sachausgaben von insgesamt rd. 145.000 Euro⁴.

Teilnahme am Sport in der regulären Dienstzeit

442. Die Polizeivollzugsbeamten kommen ihrer Verpflichtung zum Sport nur unzureichend nach.

Teilnahmeverpflichtung läuft leer

Der Teilnahmeanteil der Zentralkommando beträgt lediglich rd. 50 %, der der Wasserschutzpolizei sogar nur rd. 22 %.⁵

Teilnahmekontrollen finden im Rahmen der Dienstaufsicht nicht statt. Die Dienststellenleiter sehen den Sport in der regulären

¹ Das ETR erfolgt im Rahmen eines vom Dienstsport unabhängigen Schulungskonzepts in bestimmten regelmäßigen, auf die dienstliche Tätigkeit gezielt abgestimmten Lehrgängen und im Dienstunterricht.

² Die geprüften Bereiche umfassen 4.660 Polizeivollzugsstellen und somit 61,6 % aller Polizeivollzugsstellen (Stand: 01.03.2004).

³ Dienstanweisung für den Sport in der Polizei Hamburg vom 01.01.1997.

⁴ Einschließlich Wettkampfsport.

⁵ Ergebnis einer vom Rechnungshof 2004 durchgeführten Erhebung.

Dienstzeit als eher hinderlich an, weil er Kapazitäten für den Dienstbetrieb bindet und die Flexibilität beim Einsatz der Polizeivollzugsbeamten beeinträchtigt. Sie ergreifen deshalb im Regelfall keine Maßnahmen zur Durchsetzung der Dienstsportverpflichtung.

443. Eine hinreichende Teilnahmekontrolle im Rahmen der Dienstaufsicht ist den Dienststellenleitern gegenwärtig auch nicht möglich. Teilnahmenachweise werden weder durchgängig noch flächendeckend geführt noch an einer oder mehreren zentralen Stellen gesammelt und ausgewertet. Regelmäßig werden Nachweise nur an den Zentralen Sportstützpunkten erstellt und an die Zentrale Sportdienststelle der Polizei weitergeleitet. Eine Information der Dienststellenleiter findet jedoch nicht statt. Nachträgliche Eintragungen in den Dienstplan werden überwiegend nur aufgrund eigener Angaben der Polizeibeamten durchgeführt. Eine Bestätigung durch Sportübungsleiter erfolgt nur in den Fällen, in denen – von diesen initiiert – Sport im Kommissariat selbst ausgeübt wird.

Organisatorische Defizite verhindern Dienstaufsicht

Leistungs- und Erfolgskontrolle

444. Die Polizei überprüft die körperliche Leistungsfähigkeit ihrer Vollzugsbeamten nicht. Sie hat dazu auch keine Beurteilungsstandards festgelegt. Damit fehlen ihr gesicherte Erkenntnisse über die Leistungsfähigkeit ihrer Beamten sowohl hinsichtlich Stand, Verbesserungsbedarf und gegebenenfalls Verbesserungserfolg.
445. Entgegen § 7 Abs. 4 LHO führt die Polizei auch keine Erfolgskontrolle durch, inwieweit die von ihr selbst festgelegten, mit dem Dienstsport beabsichtigten Ziele (vgl. Tz. 439) erreicht werden. Sie hat diese Ziele bisher nicht operationalisiert. Die Polizei hat damit keine Erkenntnisse,
- ob und inwieweit die Teilnehmer am Dienstsport
 - die für ihre Dienstausübung erforderlichen sportmotorischen Fähigkeiten (Ausdauer, Kraft, Schnelligkeit, Beweglichkeit und Koordination) bewahren und steigern und
 - Anreize erhalten, um auch außer Dienst intensiv und kontrolliert zu trainieren sowie Maßnahmen zur Verhinderung von Sportverletzungen zu treffen,
 - ob die angebotenen und betriebenen Sportarten zielführend ausgerichtet sind.

Fehlende Erkenntnisse über die Leistungsfähigkeit der Beamten

Notwendigkeit des Dienstsports nicht belegt

Der Erfolg des Dienstsports und daraus resultierend seine Notwendigkeit sind damit nicht belegt.

Ziel- und Aufgabenüberprüfung

446. Der unter Inanspruchnahme beträchtlicher personeller Ressourcen betriebene Sport in der regulären Dienstzeit (vgl. Tz. 441) hält in der heutigen Durchführung einer kritischen Ziel- und Aufgabenüberprüfung nicht stand, wird den eigenen Anforderungen der Polizei nicht gerecht und weist in Konzeption und Durchführung grund-

Dienstsport ist in Frage zu stellen

legende, strukturelle Mängel auf. Fehlende Dienstaufsicht (vgl. Tz. 442) und das vom Rechnungshof im Rahmen der örtlichen Erhebungen festgestellte Desinteresse der mittleren und höheren Polizeiführungsebene, die intern seit langem bekannten Mängel zu beheben, lassen auf eine eher vordergründige Wertschätzung des Sports in der regulären Dienstzeit auch innerhalb der Polizei schließen.

Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund die Behörde aufgefordert, den Dienstsport im bisherigen Modell und in der bisherigen Durchführung auf den Prüfstand zu stellen. Die Aufgabe des geltenden Konzeptes muss nicht zum vollständigen und dauerhaften Verzicht auf sämtliche seiner Inhalte führen. Der Rechnungshof sieht z.B. die Möglichkeit, einzelne Einheiten (wie das Training einsatzrelevanter Techniken) in das ETR, das derzeit von der Polizei neu konzipiert wird, zu integrieren und somit polizeiaufgabentypische Bestandteile des Sports in der regulären Dienstzeit in anderer Struktur zu erhalten⁶. In diesem Zusammenhang wäre auch zu entscheiden, inwieweit sich die Polizeivollzugsbeamten in der Freizeit die erwartete körperliche Fitness aneignen können.

447. Sollte die Behörde nach Prüfung am Sport in der regulären Dienstzeit festhalten, bedarf dieser einer grundlegenden Neukonzeption, die nachstehende Anforderungen erfüllen muss:

*Grundlegende
Neukonzeption*

- Differenzierte, überprüfbare Zielbestimmungen,
- geeignete Standards und Messparameter zur Leistungskontrolle der Polizeivollzugsbeamten,
- Konkretisierung zielführender Sportarten,
- Vorgaben für geeignete Sporträume und Sachausstattungen,
- Vorgaben zur Gewährleistung einer unmittelbaren und hinreichenden Dienstaufsicht einschließlich der Teilnahmekontrolle sowie
- Durchführung von Erfolgskontrollen, mit denen die Polizei nachweist, dass Sport die definierten Ziele (vgl. Tz. 445) tatsächlich erfüllt.

Wettkampfsport

448. Der Wettkampfsport in der Polizei hat eine lange Tradition. Er richtet sich in erster Linie an Spitzen- und Leistungssportler in der Polizei.

*Förderung von
Leistungssport*

Wettkampf- sowie anteilige Vorbereitungszeiten gelten als Dienstzeit, sofern der Wettkampf innerhalb der regulären Dienstzeit durchgeführt wird. Die Zeiten werden nicht auf die Stundenbindung der allgemeinen Dienstsportverpflichtung (vgl. Tz. 441) angerechnet, sondern zusätzlich aufgebracht.

⁶ Soweit eine entsprechende Neukonzeption des ETR zukünftig einen festen Stundenanteil an der monatlichen Dienstzeit erfordert, bliebe eine rechnerische Stellenbindung (vgl. Tz. 441) in entsprechendem Umfang erhalten.

Zuständig für die Ausrichtung von Wettkämpfen, die Beschickung von Meisterschaften und die Bildung von Trainingsgemeinschaften ist die Zentrale Sportdienststelle der Polizei. Zur Wettkampfvorbereitung werden sechs leistungsorientierte Sportstützpunkte unterhalten.

449. 2003 wurden insgesamt 1.174 Arbeitstage für Wettkampfteilnahmen und anteilige Vorbereitungszeit gebunden:

Bindung von rd. sechs Stellen

Meisterschaftsebene	Anzahl Meisterschaften	Hamburger Teilnehmer gesamt	Wettkampftage insgesamt	Gewährte Vorbereitungstage insgesamt	Gebundene Tage insgesamt
Hamburger Polizeimeisterschaft	5	776	776	0	776
Deutsche Polizeimeisterschaft	7	75	248	138	386
Europäische Polizeimeisterschaft	1	2	12	0	12
Gesamt	13	853	1.036	138	1.174

Dadurch ergibt sich für das Jahr 2003 allein für die Wettkampfteilnahme und Vorbereitung eine rechnerische Stellenbindung in Höhe von rd. sechs Vollzeitstellen, die damit für die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben nicht zur Verfügung stehen. Für die Teilnahme an Wettkämpfen sowie an Trainingsmeisterschaften zur Wettkampfvorbereitung einschließlich der An- und Abfahrten gewährt Hamburg darüber hinaus Dienstunfallschutz.

450. Zusätzlich entstehen für Hamburg Kosten⁷ aus der unmittelbaren Ausrichtung von Wettkämpfen durch die Behörde für Inneres.

Zusätzlicher Aufwand durch Ausrichtung der Wettkämpfe

2004 hat die Polizei vier Hamburger Polizeimeisterschaften, zwei behördeninterne Meisterschaften und mindestens zwei Vorrundengruppen zu Deutschen Polizeimeisterschaften ausgerichtet. Zudem beabsichtigt sie, zukünftig weitere Wettkämpfe – wie z. B. die International Open Police Fight Competition – durchzuführen.

451. Die Polizei kann wegen fehlender Erfolgskontrolle nicht belegen, inwieweit die von ihr mit dem Wettkampfsport beabsichtigten Ziele (vgl. Tz. 439) erreicht worden sind. Ob Wettkampfsport in der Polizei insgesamt, d. h. auch bei Nichtteilnehmenden, eine positive Wirkung auf den Gemeinschaftssinn hat, ist fraglich. Die örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs haben vielfach ergeben, dass die Abwesenheit von Polizeibeamten für Wettkämpfe z.T. zu erheblichem Unmut bei den Dienststellenleitern und den an den Kommissariaten verbleibenden Beamten führt, weil sie zu einer Beeinträchtigung des Dienstbetriebs führen kann. Die Polizei hat nicht ausgewertet, inwieweit der Wettkampfsport das Gemeinschafts-

Beeinträchtigungen des Dienstbetriebs

⁷ Die Zentrale Sportdienststelle hält für die Wettkampfausrichtung eine Stelle AI A 9 vor. Zudem stehen jährlich 9.000 Euro an Sachmitteln zur Verfügung.

bewusstsein, die Motivation und das Image der Polizei gefördert hat. Die Notwendigkeit einer solchen Förderung drängt sich auch nicht ohne weiteres auf.

Ein innerer Zusammenhang zwischen Wettkampfsport und polizeilichen Aufgaben ist hiernach nicht zu erkennen. Der Rechnungshof hat daher die Behörde aufgefordert,

*Wettkampfsport
künftig nicht mehr
auf Dienstzeit an-
rechnen*

- sowohl die Vorbereitungszeit als auch die Wettkampfteilnahme nicht mehr auf die Dienstzeit anzurechnen sowie
- auf die behördliche Ausrichtung von Wettkämpfen zu verzichten und dies künftig Privaten (z. B. Vereinen) zu überlassen.

Feuerwehr

Sport in der regulären Dienstzeit

452. Der Dienstsport bei der Feuerwehr wird überwiegend an den Wachen oder im einsatzbereiten Gruppenverband an geeigneten Sportstätten unter Anleitung ausgebildeter Sportübungsleiter während der Bereitschaftszeit durchgeführt. Einsatzkapazitäten werden im Gegensatz zur Polizei nicht beeinträchtigt.

*Keine einsatzrele-
vante Kapazitäts-
bindung*

Jeder Feuerwehrbeamte soll in Abhängigkeit von der Einsatzlage möglichst sechs Stunden dienstlichen Sport (Leitungsdienst vier Stunden) im Monat ausüben.

*Feuerwehr führt
Leistungs- und
Erfolgskontrollen
durch*

Anders als die Polizei legt die Feuerwehr u.a. zur Leistungs- und Erfolgskontrolle Mindeststandards an körperlicher Leistungsfähigkeit fest. Sie überprüft die Zielerreichung durch

- den Nachweis der Feuerwehrtauglichkeit, die regelmäßig durch den Arbeitsmedizinischen Dienst nach den Berufsgenossenschaftsgrundsätzen G 26 für Atemschutzträger testiert wird, und
- einen jährlichen Durchgang durch die Atemschutzübungsstrecke gemäß Feuerwehrdienstvorschrift.

*Jährliche Fitness-
untersuchung ge-
plant*

Eine anschließend festgestellte Feuerwehrdienstuntauglichkeit führt letztlich zum Ausscheiden aus dem aktiven Feuerwehrvollzugsdienst. Die Feuerwehr beabsichtigt, die Leistungs- und Erfolgskontrollen künftig noch stärker auf die Leistungsfähigkeit jedes einzelnen Feuerwehrbeamten abzustellen. Geplant ist die Einführung einer jährlichen individuellen Leistungserhebung über den Fitnesszustand jedes Feuerwehrbeamten.

Dienstsportunfälle

453. In den Jahren 2001 bis 2003 waren mehr als 40 % der Dienstunfälle auf den Dienstsport – hauptsächlich auf Ballsportarten – zurückzuführen.⁸

*Ballsportarten
Hauptursache für
Dienstunfälle*

Jahr	Dienstunfälle gesamt	Davon Dienstsport- unfälle	Anzahl Unfälle Fußball	Anzahl Unfälle Volleyball	Ausfallta- ge Dienst- sport ge- samt
2001	335	138	40	41	1.964
2002	324	131	45	32	2.034
2003	301	123	48	22	2.588

454. Die mit den Dienstunfällen verbundenen Folgen (Fehlzeiten durch Dienstunfähigkeit, Leistungen der Freien Heilfürsorge) gehen zu Lasten Hamburgs. Die während des Dienstsports betriebenen Sportarten dürfen dem eigentlichen Ziel des Dienstsports – Stärkung der Dienstfähigkeit – nicht durch ein erhöhtes Verletzungsrisiko zuwiderlaufen. Der Rechnungshof hat daher gefordert, die Ausübung besonders unfallträchtiger Sportarten während des Dienstsports zu unterbinden.

Wettkampfsport

455. Die Feuerwehr betreibt Wettkampfsport als Mannschaftssport. Sie orientiert sich dabei vornehmlich an Maßstäben des Breitensports und weniger als die Polizei an der Förderung einzelner sportbegeisterter Beamter. Der Wettkampfsport steht somit allen Feuerwehrbeamten unabhängig von ihrer Leistungsfähigkeit offen. Wettkampf- und Vorbereitungszeiten werden – wenn auch in einem wesentlich geringeren Umfang als bei der Polizei – anteilig auf die Dienstzeit angerechnet.⁹ Für die Zeit des Wettkampfs wird Dienstunfallschutz gewährt. Für die Ausrichtung von Meisterschaften setzt die Feuerwehr zur Organisation und Durchführung von Wettkämpfen Lehrkräfte und Lehrgangsteilnehmer der Landesfeuerweherschule (LFS) ein und stellt diese hierfür vorübergehend vom Lehrbetrieb frei.
456. Der Rechnungshof hat bezweifelt, ob die Besonderheiten des Wettkampfsports der Feuerwehr gegenüber dem der Polizei im Unterschied zu diesem eine Förderung im bisherigen Umfang rechtfertigen. Wettkampfausrichtung und Teilnahme gehören nicht zu den Kernaufgaben der Feuerwehr.

*Förderung von
Breitensport*

⁸ Die Polizei erhebt nicht alle dieser Daten, insbesondere nicht die Gesamtzahl aller Dienstunfälle und nicht die durch Unfälle beim Dienstsport entstehenden Fehlzeiten. Gemessen an der Anzahl der Polizeivollzugsbeamten, die Dienstsport betreiben müssten, ist die Anzahl der Dienstsportunfälle deutlich geringer als bei der Feuerwehr. Allerdings wird auch bei der Polizei der weitaus größte Anteil der Dienstsportunfälle bei Ballsportarten verursacht.

⁹ Die Feuerwehr-Dienstanweisung „Dienstsport“ enthält entsprechende Regelungen allerdings nicht.

Die Praxis der LFS, Lehrkräfte und Lehrgangsteilnehmer für die Ausrichtung von Wettkämpfen vom Unterricht freizustellen, stellt außerdem eine Zweckentfremdung von Ausbildungskapazitäten dar. Aufgabe der LFS und der eingesetzten Lehrkräfte ist es, geeigneten Nachwuchs auszubilden. Dieser Aufgabe dienen der Wettkampfsport und seine Ausrichtung nicht.

Aufgabenkritische Prüfung der Förderung des Wettkampfsports erforderlich

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert,

- aufgabenkritisch zu prüfen, ob und inwieweit der Wettkampfsport zukünftig noch gefördert und Wettkampf- und Vorbereitungszeit als Dienstzeit gelten sollen,
- künftig Lehrgangsteilnehmer und Lehrkräfte der Landesfeuerweherschule nicht mehr für die Ausrichtung von Wettkämpfen vom Unterricht freizustellen und die Möglichkeit zu untersuchen, die Ausrichtung von Wettkämpfen vollständig auf die jetzt schon beteiligten Vereine zu übertragen.

Außerdienstlicher Sport

Unnötige Haushaltsrisiken durch Förderung außerdienstlichen Sports

457. Polizei und Feuerwehr fördern auf Antrag außerdienstlichen Sport u. a. durch Gewährung von Dienstunfallschutz. Seit 1990 sind bei der Polizei rd. 180 Anträge gestellt worden, bei der Feuerwehr wird nach eigenen Angaben von diesem Angebot kaum Gebrauch gemacht. Über die tatsächlich entstandenen Kosten (z. B. höhere Versorgungsbezüge) hat die Behörde keine Angaben gemacht. Im Zuge der Umstellung der Freien Heilfürsorge auf das System der Beihilfezahlungen für neu eingestellte Vollzugsbeamte dürften künftig höhere Kosten als bisher entstehen.

Erhalt und Ausbau der körperlichen Leistungsfähigkeit liegen primär in der Eigenverantwortung der Vollzugsbeamten und sind nicht Aufgabe des Dienstherrn. Freizeitsport wird grundsätzlich zur persönlichen Gesunderhaltung und Steigerung des Wohlbefindens betrieben. Eine Kontroll- und Steuerungsmöglichkeit des Dienstherrn zur Minimierung von Unfallrisiken im Freizeitbereich besteht nicht.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, zur Vermeidung eines unnötigen Risikos für den Haushalt auf die Gewährung von Dienstunfallschutz für außerdienstlichen Sport bei Polizei und Feuerwehr zu verzichten.

Stellungnahme der Verwaltung

458. Hinsichtlich der Polizei will die Behörde die Forderungen des Rechnungshofs zur Optimierung des Dienstsports aufgreifen. Eine inzwischen eingerichtete Arbeitsgruppe bei der Polizei werde ein grundlegend neues Konzept nach Maßgabe der vom Rechnungshof dargestellten Anforderungen, d. h. insbesondere differenzierte, überprüfbare Zielbestimmungen; geeignete Standards und Messparameter zur Leistungskontrolle; Vorgaben zur Gewährleistung einer unmittelbaren und hinreichenden Dienstaufsicht einschließlich der Teilnahmekontrolle; Durchführung von Erfolgskontrollen (vgl.

Tz. 447), erarbeiten. Die Einbeziehung sportpädagogischer sowie sport- und arbeitsmedizinischer Erkenntnisse solle hierbei zu einem neuen zielführenden und bedarfsbasierenden Sportkonzept führen. Darüber hinaus werde die Arbeitsgruppe auch die Integration polizeiaufgabentypischer Bestandteile des Dienstsports in das ETR prüfen.

Die vom Rechnungshof weitergehend aufgeworfene Frage, ob der Dienstsport erhalten bleiben solle, sei angesichts berufsbedingter Anforderungen an die körperliche Leistungsfähigkeit der Vollzugsbeamten positiv zu beantworten.

Die Arbeitsgruppe werde auch untersuchen, ob sich für die Polizei eine Teilnahme am Wettkampfsport ausschließlich außerhalb der Dienstzeit unter Wegfall des Dienstunfallschutzes ermöglichen ließe. Diese Frage sowie die Übertragung der behördlichen Ausrichtung der Wettkämpfe auf Private will die Behörde außerdem auf Bundes- und Länderebene erörtern. Wegen der positiven Wirkung nach innen und der Imagepflege nach außen solle sich die Polizei aber auch künftig am Wettkampfsport beteiligen.

Hinsichtlich der Feuerwehr werde ebenfalls ein Konzept zur Neugestaltung des Dienstsports entwickelt, das die Feststellungen des Rechnungshofs insbesondere zum Feuerwehreinsatzdienst der Landesfeuerwehrschule und zum Wettkampfsport berücksichtigen solle.

Für beide Bereiche will die Behörde prüfen, ob zukünftig auf die Gewährung von Dienstunfallschutz für außerdienstlichen Sport verzichtet werden sollte.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzbehörde - Steuerverwaltung -

Erhebung der Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer trägt fast 14 % zu den bereinigten Gesamteinnahmen des Hamburger Haushalts bei. In bedeutenden Steuerfällen waren durchschnittlich nur 57 % der Gewerbesteuer für das jeweilige Jahr durch die vier Quartalsvorauszahlungen abgedeckt. Bei einer Quote von 80 % wären Zinsnachteile von hochgerechnet 2,9 Mio. Euro vermieden worden.

Die Quartalsvorauszahlungen für das Folgejahr konnten nicht mehr angepasst werden, weil mehr als ein Drittel der Gewerbesteuerklärungen erst im übernächsten Jahr eingereicht wurde. Die Bearbeitung der Erklärungen dauerte in jedem dritten Fall mehr als drei Monate.

Mängel bei der Sachverhaltsermittlung, der Rechtsanwendung und der Zusammenarbeit verschiedener Dienststellen müssen künftig vermieden werden.

459. Als Gemeindesteuer ist die Gewerbesteuer eine wichtige Einnahmequelle der Freien und Hansestadt Hamburg. Ihr Aufkommen belief sich 2003 auf 1.140 Mio. Euro.¹ Der Anteil der Gewerbesteuer an den bereinigten Gesamteinnahmen des Hamburger Haushalts (8.199,6 Mio. Euro²) betrug damit 13,9 %.

Festsetzung von Vorauszahlungen

Quartalsvorauszahlungen

460. Die rechtzeitige Erhebung der Steuern muss insbesondere bei aufkommensstarken Steuerfällen gewährleistet sein. Das geschieht u.a. dadurch, dass vierteljährliche Vorauszahlungen festgesetzt werden.
461. Der Rechnungshof hat die unzureichende Festsetzung von Vorauszahlungen bereits früher beanstandet.³ 1992 hat der Senat zugesagt, das Vorauszahlungsverfahren zu verbessern und die festge-

¹ Vgl. Finanzbericht 2005/2006, S. 20 (vor Länderfinanzausgleich).

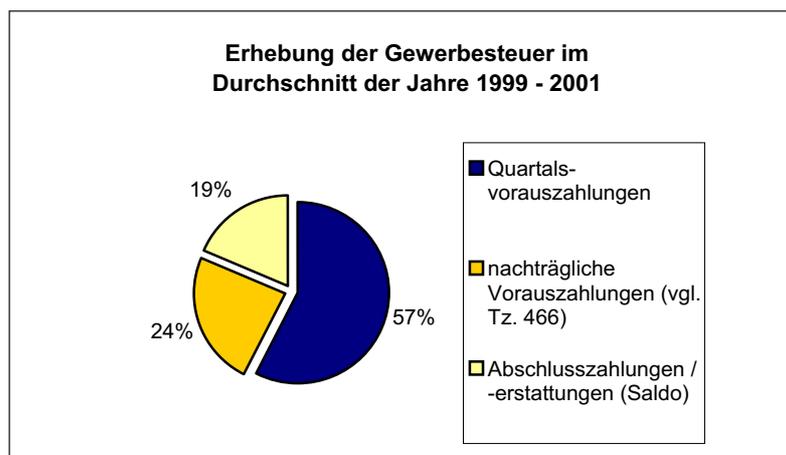
² Vgl. Finanzbericht 2005/2006, S. 17.

³ Vgl. u.a. Jahresbericht 1992, Tz. 56 f.; Sonderbericht über die Lage der Steuerverwaltung vom 21.01.1994, Tz. 4; Jahresbericht 2004, Tz. 55 f.

stellten Mängel abzustellen.⁴ Dazu ist in der Folgezeit vor allen Dingen – wie vom Rechnungshof gefordert⁵ – die Unterstützung bei der Bearbeitung bedeutender Steuerfälle durch elektronisch erzeugte Hilfsmittel verbessert worden. 1999 hat der Senat erklärt, er werde die Finanzämter erneut auf die Bedeutung dieser Arbeitshilfen für eine angemessene Festsetzung von Vorauszahlungen hinweisen und die konsequente Nutzung der Arbeitshilfen einfordern.⁶

462. Bei den aufkommensstarken Gewerbesteuerfällen hat das geprüfte Finanzamt nur 57 % der für die Jahre 1999, 2000 und 2001 entstandenen Gewerbesteueransprüche als vierteljährliche Vorauszahlungen geltend gemacht. Der Rest wurde erst nach Ablauf des jeweiligen Steuerjahres festgesetzt.

Nur 57 % der Jahressteuer durch Quartalsvorauszahlungen gedeckt



Der niedrige Anteil der Quartalsvorauszahlungen ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Festsetzung der Vorauszahlungen zumeist auf veralteten Daten beruht. Vielfach sind es nicht die Daten des Vorjahres, sondern des Vorvorjahres, auf die mangels aktueller Steuererklärung zurückgegriffen werden muss.

463. Obwohl es sich um bedeutende und deshalb mit erhöhter Aufmerksamkeit zu bearbeitende Steuerfälle handelte, wurden
- wichtige Informationsquellen (eingehende Steuererklärungen, maschinelle Bearbeitungshinweise, Liste der Umsatzsteigerungen) nicht oder nicht zeitnah zur Festsetzung oder Anpassung von Vorauszahlungen genutzt,
 - Anträge auf Herabsetzung der Vorauszahlungen nicht gründlich genug geprüft,
 - Fälle, in denen Herabsetzungsanträgen stattgegeben worden war, hinsichtlich der weiteren Ertragsentwicklung nicht aufmerksam genug verfolgt.

Rechtzeitigkeitsmängel durch unzureichende Sachbearbeitung

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 14/2143 vom 23.06.1992, S. 3.

⁵ Vgl. Jahresbericht 1992, Tz. 56 f.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/2952 vom 31.08.1999. Im September 2003 hat die Finanzbehörde den Zugriff auf die Liste der großen Steuerfälle, deren Ziel auch die zeitnahe Anpassung von Vorauszahlungen ist, technisch verbessert. Zugleich hat sie darauf hingewiesen, dass die Listen auch künftig durch die Sachgebietsleitungen und die Vorsteher zu prüfen seien, vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 49 ff., mit Bürgerschaftsdrucksache 18/181 vom 04.05.2004.

Außerdem wurde

- von der technischen Möglichkeit, die Festsetzung der Jahressteuer mit einer Festsetzung von Vorauszahlungen zu verbinden, nur bei weniger als der Hälfte der Veranlagungen Gebrauch gemacht,
- nach der Anmeldung von Gewerbebetrieben die Ertragsprognose nicht immer zeitnah zur Festsetzung von Vorauszahlungen ausgewertet.

Folgende Beispiele verdeutlichen die Mängel:

- Bei einer GmbH, die einen Gewinn von mehr als 5 Mio. Euro erklärt hatte, wurde bei Eingang der Erklärung nicht überprüft, ob der bisherige Verzicht auf Vorauszahlungen aufgrund früherer Verluste noch gerechtfertigt war. Als die Erklärung später zu einer Steuerfestsetzung in Höhe von 375.000 Euro führte, verzichtete das Finanzamt auch bei dieser Gelegenheit auf die spätestens jetzt gebotene Festsetzung von Vorauszahlungen. Auf eine Anfrage zur aktuellen Ertragsprognose antwortete die GmbH erst nach dreimaliger Erinnerung. Das Finanzamt setzte nunmehr Vorauszahlungen in Höhe von 550.000 Euro pro Jahr fest. Für ein weiter zurückliegendes Jahr war die Festsetzung von Vorauszahlungen nicht mehr möglich.
- Eine KG erklärte in vier aufeinanderfolgenden Jahren stets steigende Gewinne. Sie gab die Erklärungen regelmäßig erst 14 Monate nach Ablauf des Steuerjahres ab. Aufgrund der Veranlagungen wurden die Vorauszahlungen maschinell angepasst. Die KG stellte daraufhin unverzüglich Anträge auf Herabsetzung der Vorauszahlungen, denen ohne nähere Prüfung stattgegeben wurde. Kurz vor Beginn der gesetzlichen Verzinsung der Steuerforderungen stellte die KG jeweils einen Antrag auf Heraufsetzung der Vorauszahlungen, durch die die für das betreffende Jahr entstandene Gewerbesteuer punktgenau abgedeckt wurde. Durch diese Handhabung sind die Steuern bei weitem zu spät vereinnahmt worden.

464.

*Zielgröße: 80 %
der Jahressteuer
durch Quartals-
vorauszahlungen
erheben*

*Hochgerechnete
Zinsnachteile: 2,9
Mio. Euro für drei
Jahre*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Quote der durch die vierteljährlichen Vorauszahlungen abgedeckten Gewerbesteueransprüche zu niedrig ist und dem Gebot, die Steuern rechtzeitig zu erheben (§ 34 Abs. 2 LHO), nicht gerecht wird. Der Rechnungshof hat gefordert, gezielt auf die dauerhafte Beseitigung der festgestellten Mängel hinzuwirken und die Quote der Quartalsvorauszahlungen auf eine Zielgröße von 80 % der für das jeweilige Steuerjahr entstandenen Steueransprüche zu steigern. Wäre diese Quote bereits in den geprüften Fällen erreicht worden, hätte die frühere Erhebung Hamburg Zinsnachteile im Umfang von 223.000 Euro erspart. Hochgerechnet ergeben sich für den geprüften Zeitraum von drei Jahren insgesamt Zinsnachteile für Hamburg in einer Größenordnung von 2,9 Mio. Euro.

465.

*Später Eingang
vieler Gewerbe-
steuererklärungen*

*Lange Bearbei-
tungszeiten bei
mehr als einem
Drittel der bedeu-
tenden Steuerfälle*

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass in den geprüften bedeutenden Steuerfällen 35 % der Gewerbesteuererklärungen erst mehr als 14 Monate nach Ablauf des Veranlagungszeitraums und damit außerhalb des regulären Zeitrahmens für Fristverlängerungen abgegeben wurden. Er hat in diesem Zusammenhang die Fristverlängerungspraxis der Finanzämter beanstandet, weil sie der Vorgabe, die Steuerfestsetzung und -erhebung in bedeutenden Steuerfällen zu beschleunigen, zuwiderläuft. Auch die teilweise nicht unerheblichen Zeiten zwischen Erklärungseingang und Abschluss der Veranlagungsarbeiten – 37 % der Fälle waren erst nach mehr als drei Monaten erledigt – hat der Rechnungshof beanstandet.

Nachträgliche Vorauszahlungen und Abschlusszahlungen

466. Nach Ablauf des Steuerjahres können innerhalb von 15 Monaten weitere Vorauszahlungen festgesetzt werden, solange es noch nicht zu einer Festsetzung der Jahressteuer gekommen ist. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von dieser Möglichkeit – jedenfalls was die Gewerbesteuer in bedeutenden Steuerfällen betrifft – zunehmend Gebrauch gemacht wird. Der Anteil der nachträglichen Vorauszahlungen an der insgesamt geschuldeten Gewerbesteuer hat sich für die Jahre 1999, 2000 und 2001 von knapp 6 % auf über 32 % erhöht. Zugleich ist der Anteil der Abschlusszahlungen von knapp 29 % auf weniger als 11 % gesunken. Die Steuerverwaltung hat insofern Fortschritte gemacht.
467. Auf der Grundlage der für die Quartalsvorauszahlungen geforderten Quote von 80 % (vgl. Tz. 464) dürfen die für die nachträglichen Vorauszahlungen und die für die Abschlusszahlungen anzustrebenden Quoten jedoch nicht höher als jeweils 10 % sein. Bei den Abschlusszahlungen ist diese Quote fast erreicht worden. Die Quote der nachträglichen Vorauszahlungen muss demgegenüber zugunsten der Quartalsvorauszahlungen noch deutlich gesenkt werden, um die Gewerbesteuer rechtzeitig dem Hamburger Haushalt zuzuführen (vgl. Tz. 459).

Quote der nachträglichen Vorauszahlungen deutlich senken

Vollständigkeit der Steuererhebung

468. Der Rechnungshof hat in insgesamt vier Finanzämtern weitere steuerfachliche Mängel bei
- der Sachverhaltsermittlung,
 - der Rechtsanwendung und
 - der notwendigen Abstimmung von Veranlagungsdienststellen untereinander

Vollständigkeitsdefizite durch steuerfachliche Mängel

festgestellt. Bei der Ermittlung des für die Gewerbesteuer maßgeblichen Gewerbeertrags wird zwar grundsätzlich von dem einkommen- oder körperschaftsteuerrechtlich ermittelten Gewinn ausgegangen. Wegen des Objektsteuercharakters der Gewerbesteuer⁷ wie auch zur Korrektur einkommen- oder körperschaftsteuerrechtlicher Sonderregelungen gibt es aber eine Vielzahl von Tatbeständen, aufgrund derer es durch Hinzurechnungen und Kürzungen zu Abweichungen des Gewerbeertrags vom Gewinn kommt. Einer der Tatbestände war in den geprüften Finanzämtern weitgehend unbekannt, bei anderen Tatbeständen fehlte es an der nötigen Aufklärung und Überprüfung von Sachverhalten. Bei der gewerbesteuerrechtlichen Behandlung bestimmter Miet- und Pachtzinsen sind nötige Abstimmungen zwischen den Finanzämtern der Vertragsparteien erst aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs nachgeholt worden.

⁷ Besteuerungsgegenstand ist der Gewerbebetrieb, nicht eine natürliche oder juristische Person.

Stellungnahme der Verwaltung

469. Die Finanzbehörde stimmt dem Rechnungshof zu. Die zeitnahe Festsetzung und Anpassung von Vorauszahlungen müsse zumindest bei den großen und intensiv zu prüfenden Fällen umfassend erfolgen. Gerade in gewichtigen Steuerfällen müsse die Verwaltung alle ihr zur Verfügung stehenden Steuerungsmittel wie z.B. die Liste der großen Steuerfälle und die Liste der Umsatzsteigerungen einsetzen. Die Finanzbehörde erwartet, dass die vom Rechnungshof gerügten, z.T. langen Erklärungs-, Liege- und Bearbeitungszeiten im Hinblick auf die inzwischen schon verbesserte Arbeitssituation verkürzt werden können; sie setzt dabei für die Zukunft auch auf die durch eine maschinelle Veranlagung von Massenverfahren freizusetzenden Bearbeiterkapazitäten.
470. Soweit die vom Rechnungshof festgestellten Mängel die Vollständigkeit der Steuererhebung betreffen (vgl. Tz. 468), hat die Finanzbehörde u. a. erklärt, sie werde
- weiterhin auf eine konsequente Umsetzung des Kontroll- und Hinweismitteilungsverfahrens zur gewerbsteuerlichen Erfassung der Gewinnanteile stiller Gesellschafter achten und prüfen, welche Maßnahmen zur Situationsverbesserung zu ergreifen seien;
 - prüfen, welche Maßnahmen geeignet seien, um bei Betriebsverpachtungen die unter bestimmten Umständen notwendige Abstimmung zwischen dem Finanzamt des Pächters und dem Finanzamt der Verpächters sicherzustellen;
 - den Bearbeitern einen Erlass mit praxisgerechten Hinweisen zu den Auswirkungen des einkommensteuerrechtlichen Halbeinkünfteverfahrens bei der Gewerbesteuer an die Hand geben.

Sie hat darüber hinaus zugesagt, für eine bessere Auswertung bestimmter Prüfhinweise zur Gewerbesteuer, die der Sachbearbeiter bei Veranlagungen zur Einkommensteuer erhält, zu sorgen und insoweit auch das Problembewusstsein der Führungskräfte zu verbessern.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Sonderausgabenabzug von Spenden

Spendenbescheinigungen sind häufig nicht hinreichend geprüft worden. Durch Berücksichtigung unzutreffender Höchstbeträge sind Spenden zu Unrecht als Sonderausgaben anerkannt worden. Fehler sind auch beim Spendenvortrag und bei der Abgrenzung des Spendenabzugs von sonstigen Sonderausgaben festgestellt worden. Es sind erhebliche Steuerausfälle entstanden.

471. Die bei der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – eingerichtete Vorprüfungsstelle¹ (VPSt) hat im Auftrag des Rechnungshofs bei der Prüfung eines Finanzamts festgestellt, dass hinsichtlich des Spendenabzugs rd. 66 % der geprüften Steuerbescheide – nach der Fallauswahl meist Fälle mit Jahresbeträgen von mehr als 2.500 Euro – mit Fehlern behaftet waren. In diesen Fällen kam – wegen der finanziellen Größenordnung – der Beachtung der gesetzlichen Obergrenzen für den Spendenabzug besondere Bedeutung zu.
- 66 % der Steuerbescheide zum Spendenabzug fehlerhaft*
472. Zweidrittel der Fehler beruhten darauf, dass die Spenden steuerlich nicht richtig eingeordnet worden waren. Während Ausgaben zur Förderung kirchlicher, religiöser und der als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Zwecke insoweit abzugsfähig sind, als ihr Umfang 5 % des Gesamtbetrags der Einkünfte nicht überschreitet², können Aufwendungen zur Förderung wissenschaftlicher, mildtätiger und als besonders förderungswürdig anerkannter kultureller Zwecke auch darüber hinaus bis zu einer Obergrenze von 10 % des Gesamtbetrags der Einkünfte abgezogen werden. Oftmals hatten Steuerpflichtige erklärt, für die im größeren Umfang abzugsfähigen Zwecke gespendet zu haben, obgleich die Spendenbescheinigung einen anderen, nicht unter diese Voraussetzung fallenden Spendenzweck erkennen ließ.
- Hauptursache: Spenden steuerlich nicht richtig eingeordnet*
- Die unzutreffende Einordnung von Spenden hat in Einzelfällen zu erheblichen Vorteilen für die Steuerpflichtigen geführt:
- Steuern teilweise erheblich zu niedrig festgesetzt*
- Für das Jahr 1999 wurden bei einem Steuerpflichtigen Spenden in Höhe von mehr als 15.000 Euro zum Abzug zugelassen, obgleich nur etwa die Hälfte zulässig gewesen wäre. Für das Jahr 2000 wurden erneut Spenden weit über das zulässige Maß hinaus anerkannt. Insgesamt wurde die Steuer für beide Jahre um mehr als 10.000 Euro zu niedrig festgesetzt.
473. Bearbeitungsfehler sind darüber hinaus bei einer Sonderregelung für bestimmte Großspenden³ aufgetreten, die ausnahmsweise auch
- Rechtsanwendungsfehler bei Großspenden*

¹ Vorprüfungsstelle gemäß § 100 LHO.

² Die alternativ zu prüfende Obergrenze von 2 % der Summe aus Umsätzen, Löhnen und Gehältern kann hier vernachlässigt werden.

³ Einzelzuwendungen von mindestens 25.565 Euro zur Förderung wissenschaftlicher, mildtätiger oder als besonders förderungswürdig anerkannter kultureller Zwecke.

den Abzug im Vorjahr und den fünf folgenden Jahren erlaubt.⁴ Bei der Prüfung des Spendenabzugs ist teilweise übersehen worden, dass die Sonderregelung nur bei Großspenden zur Förderung wissenschaftlicher, mildtätiger oder als besonders förderungswürdig anerkannter kultureller Zwecke anwendbar ist.

- Bei einer Spende in sechsstelliger Höhe ist die Verteilung des Abzugs auf mehrere Jahre zugelassen worden, obwohl die Spende schon nach der Erklärung der Steuerpflichtigen nicht einem insoweit begünstigten Förderungszweck diente. Die regelwidrige Bearbeitung hat zu einem unberechtigten Spendenabzug in Höhe von rd. 9.000 Euro geführt.
- In einem anderen Fall hatte ein Steuerpflichtiger eine höhere sechsstellige Eurosumme gespendet. Obwohl die Bescheinigung die Verwendung der Spende für mildtätige Zwecke nicht eindeutig erkennen ließ, hat das Finanzamt den Spendenvortrag ohne nähere Prüfung zugelassen. In den Folgejahren sind dadurch erhebliche Teilbeträge der Großspende möglicherweise zu Unrecht steuermindernd berücksichtigt worden.

474. Zum Abzug als Spende wurden zu Unrecht auch Schulgeldzahlungen zugelassen:

Fehler bei der steuerlichen Berücksichtigung von Schulgeldzahlungen

- Der Beitrag der Eltern zur Schulausbildung ihres Kindes an einer staatlich anerkannten Privatschule wurde vollen Umfangs als Spende anerkannt, obwohl dies nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) unzulässig ist.⁵ Nach einer speziellen Vorschrift zum Sonderausgabenabzug von Schulgeldzahlungen⁶ hätten lediglich 30 % der Zahlungen berücksichtigt werden dürfen. Der Sonderausgabenabzug war dadurch um fast 1.600 Euro zu hoch. Die Vorschrift zum Sonderausgabenabzug von Schulgeldzahlungen wurde stattdessen auf die für ein weiteres Kind angefallenen Kosten des Studiums an einer privaten Hochschule angewandt. Dadurch wurden weitere rd. 5.000 Euro zu Unrecht als Sonderausgaben berücksichtigt.

475. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet. Anhand der geprüften Akten lassen sich die durch Fehler beim Spendenabzug verursachten Steuerausfälle für das geprüfte Finanzamt auf etwa 45.000 Euro pro Jahr hochrechnen. Entgegen der Auffassung der Finanzbehörde muss davon ausgegangen werden, dass die Situation in den übrigen Veranlagungsfinanzämtern nicht grundsätzlich anders ist. Für die Gesamtheit der Hamburger Finanzämter kann deshalb von Steuerausfällen in einer Größenordnung von 500.000 Euro pro Jahr ausgegangen werden.

Erhebliche Steuerausfälle

476. Spendenbescheinigungen sind nach einer Anweisung der früheren Oberfinanzdirektion zu den Akten zu nehmen. 16 % der zur Vorprüfung vorgesehenen Akten konnten nicht überprüft werden, weil die Bescheinigungen fehlten. Aus Platzgründen kann die regelhafte Ablage von Spendenbescheinigungen in der Steuerakte zwar problematisch sein. In jedem Fall muss aber sichergestellt sein, dass die für die steuerrechtliche Würdigung maßgeblichen Merkmale der Spende in der Akte festgehalten werden. Der Rechnungshof hat gefordert, dass der zum jeweiligen Spendenabzug führende Sachverhalt nachvollziehbar bleiben muss. Er hat für Fälle mit zahlreichen Kleinspenden empfohlen, die Möglichkeit standardisierter Spendenübersichten im Rahmen der Steuererklärung zu prüfen.

Unzureichende Dokumentation des Inhalts von Spendenbescheinigungen

⁴ Vgl. § 10b Abs. 1 Sätze 4 und 5 Einkommensteuergesetz (EStG).

⁵ Vgl. BFH, Urteil vom 25.08.1987, BStBl. I S. 850.

⁶ Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG.

Stellungnahme der Verwaltung

477. Die Finanzbehörde hat die Beanstandungen anerkannt und auf die eingehende Erörterung der Feststellungen im Kreis der Hauptsachgebietsleiter für Lohnsteuer hingewiesen. Sie geht deshalb davon aus, dass die Fehlerquote beim Spendenabzug künftig deutlich sinken wird. Auch hinsichtlich der steuerlichen Berücksichtigung von Schulgeldzahlungen erwartet die Finanzbehörde, dass Fehler dieser Art künftig nicht mehr auftreten werden. Die Vorschläge zur besseren Dokumentation des Inhalts von Spendenbescheinigungen in der Steuerakte sollen aufgegriffen werden.

Steuerung der Mengenbewältigung in den Finanzämtern

Die von den Finanzämtern zwölf Monate nach Ablauf des Steuerjahres erreichten Veranlagungsquoten weichen teilweise erheblich voneinander ab.

Ein besserer Erledigungsstand wurde dort festgestellt, wo die organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten im Finanzamt – z.B. zeitnahe Reaktion auf Arbeitsengpässe oder flexible, entsprechend der Arbeitslage konkretisierte Aufgabenverteilung – intensiv genutzt wurden. Die Veränderung im Aufgabenverständnis ist jedoch unterschiedlich weit vorangeschritten.

Der Rechnungshof hat u.a. einen von der Finanzbehörde organisierten und begleiteten Prozess des Lernens vom Besten angeregt. Die mit den Finanzämtern bisher vereinbarten unterschiedlichen Veranlagungsquoten sollten einander angenähert werden.

Bestrebungen zur Verbesserung des Veranlagungsstandes dürfen jedoch nicht zu Lasten geltender Bearbeitungsvorgaben gehen.

Stand der Veranlagungen in den Finanzämtern

478. In der Steuerverwaltung gelten seit dem 01.01.1997 neue Bearbeitungsgrundsätze, die durch Steuerung nach finanziellem Gewicht und risikobezogenen Prüfungsfeldern zu einer nachhaltigen Entlastung der Veranlagungsstellen führen sollten.¹ Dieser Entlastungseffekt war jedoch nur von kurzer Dauer, denn bereits 2000 begann ein Trend deutlich rückläufiger Veranlagungsquoten, der erst im Jahr 2003 nach offenbar eindringlicher Intervention der früheren Oberfinanzdirektion Hamburg (OFD)² gewendet werden konnte. Die nachfolgende Tabelle zeigt für die Jahre nach Inkrafttreten der auf Entlastung der Finanzämter gerichteten Bearbeitungsgrundsätze, wie viel Prozent der Steuerpflichtigen innerhalb der ersten zwölf Monate nach Ablauf des jeweiligen Veranlagungszeitraums veranlagt wurden:

*Rückläufige Veranlagungsquoten;
Trendwende 2003*

¹ Vgl. gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 19.11.1996, BStBl. I S. 1391, und Ausführungsbestimmungen der früheren Oberfinanzdirektion (Dienstanweisung für die Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen zum 01.01.1997 - DA-V 97 -).

² Zur Problematik der Beschleunigung und Mengenbewältigung in den Finanzämtern vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 45 ff. und Tz. 74 ff.

Steuerjahr	Stichtag	Festsetzung von Einkommensteuer (ESt)		Feststellung von Besteuerungsgrundlagen (F)	Festsetzung von Körperschaftsteuer (KSt)
		Fallgruppen 1/3 ³	Fallgruppe 2 ⁴		
1997	31.12.98	48 %	65 %	41 %	40 %
1998	31.12.99	47 %	66 %	41 %	40 %
1999	31.12.00	44 % (a)	63 %	35 %	33 %
2000	31.12.01	42 % (a)	56 %	34 %	31 %
2001	31.12.02	42 % (a)	53 %	34 %	28 %
2002	31.12.03	49 %	62 %	40 %	36 %

(a) Unter Einbeziehung der Ergebnisse für die beiden PRONOVA-Finanzämter, in denen zum 01.01.2000 eine neue Organisationsform des Veranlagungsbezirks eingeführt worden ist, würden sich geringere Durchschnittswerte ergeben.

479. Die Veranlagungsquoten der einzelnen Veranlagungsfinanzämter wichen z.T. erheblich von den genannten Durchschnittswerten ab. Zu den Stichtagen 31.12.2002 und 31.12.2003 ergab sich folgendes Bild:

Veranlagungsstände der Finanzämter breit gestreut

Steuerjahr	Stichtag	Veranlagungsstand nach 12 Monaten in % ESt insgesamt		Veranlagungsstand nach 12 Monaten in % F		Veranlagungsstand nach 12 Monaten in % KSt	
		Mittel	Bandbreite	Mittel	Bandbreite	Mittel	Bandbreite
		2001	31.12.02	49	35 - 63	34	22 - 41
2002	31.12.03	56	48 - 69	40	31 - 48	36	27 - 44

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass schon die von der Finanzbehörde mit den Finanzämtern getroffenen Zielvereinbarungen teilweise um mehr als zehn Prozentpunkte voneinander abweichen.⁵ Dies mag zwar dem unterschiedlichen Leistungsstand der Finanzämter und der Notwendigkeit realitätsgerechter Ziele Rechnung tragen. Auf mittlere Sicht – so die Forderung des Rechnungshofs – muss aber angestrebt werden, die Zielgrößen einander anzunähern, weil es bei prinzipiell ähnlicher Aufgabenstruktur keinen sachlichen Grund für eine dauerhafte Hinnahme derart breit streuender Veranlagungsquoten gibt.

Angleichung der Zielvereinbarungen nötig

³ Einkünfte aus Gewerbebetrieb (ohne Kleinbetriebe), aus selbstständiger Arbeit und aus Land- und Forstwirtschaft (Gewinneinkünfte).

⁴ Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit (ohne so genannte Arbeitnehmerfälle), aus Kapitalvermögen und aus Vermietung und Verpachtung sowie Sonstige Einkünfte (Überschusseinkünfte), Kleinbetriebe mit Einkünften aus Gewerbebetrieb.

⁵ Aggregiert führen die als Ziel vereinbarten Erledigungsquoten zu den in der Produktinformation zum Einzelplan 9.1 genannten Plandaten (bis Haushaltsplan 2004 Produktgruppe 0514; ab Haushaltsplan 2005/2006 Produktgruppe 16).

Aufgabenverteilung und Personalsteuerung

480. Der Rechnungshof hat in drei statistisch unterschiedlich positionierten Finanzämtern Faktoren festgestellt, die die jeweilige Veranlagungsquote günstig oder weniger günstig beeinflusst haben. Dabei hat sich gezeigt, dass Bearbeitungsengpässe auf Amtsebene durch zeitnahe Verlagerung von Aufgaben wie auch eine flexible und vorausschauende Steuerung des Personaleinsatzes vermieden oder zumindest abgemildert werden können. So wurde in einem Finanzamt mit vergleichsweise hohen Veranlagungsquoten
- Vermeidung von Arbeitsengpässen durch zeitnahe Aufgaben- und Ressourcensteuerung*
- Flexible Arbeitsverteilung hilfreich*
- die Abgrenzung zwischen zwei Typen von Veranlagungsdienststellen⁶ nicht starr nach den durch die Fallgruppeneinteilung vorgegebenen Kriterien gehandhabt; vielmehr stimmte sich die mittlere Leitungsebene (Sachgebietsleitungen) darüber ab, dass die Bearbeitung einzelner Fälle aus den Massenveranlagungsstellen gegebenenfalls von den „herkömmlichen Veranlagungsstellen“ übernommen wurde, um Beeinträchtigungen im Arbeitsfluss der Massenveranlagungsstellen durch steuerfachlich zu anspruchsvolle Fälle zu vermeiden;
 - eine Einsatzreserve aus zwei Mitarbeitern des mittleren Dienstes gebildet, die bei Bearbeitungsengpässen in den störungsanfälligen Massenveranlagungsstellen kurzfristig eingesetzt wird.
- Springer helfen Arbeitsengpässe zu vermeiden*
481. Eine besondere Herausforderung stellen längerfristige Vakanzen infolge von Erkrankungen oder ausbleibenden Nachbesetzungen dar. Zwar sehen die Geschäftsordnung und daran anknüpfend die Geschäftsverteilungspläne der Finanzämter Vertretungsregelungen vor. Diese Vertretungsregelungen sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs aber nicht voll belastbar. Mit Rücksicht auf seine eigenen Aufgaben kann der Vertreter in der Regel nur einen Notdienst leisten, aber keine längeren Abwesenheiten überbrücken. Wenn in einer solchen Situation nicht schnell organisatorische Maßnahmen getroffen werden, sind Bearbeitungsrückstände, die zumeist nur mit großer Mühe oder mit steuerfachlich problematischen „Befreiungsschlägen“ wieder abgebaut werden können, eine zwangsläufige Folge.
- Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in dem statistisch weniger gut positionierten Finanzamt später als in den anderen Finanzämtern reagiert worden ist. Auch wenn dieser Umstand weniger gute Veranlagungsquoten nicht allein erklären kann, ist die verzögerte Reaktion zumindest als mitwirkende Ursache zu sehen.
482. Der Rechnungshof hat gefordert, bei längerfristigem Personalausfall zügig eine neue Vertretungsregelung zu schaffen, die die Arbeit auf mehrere Schultern verteilt. Die Vertretungsregelungen nach dem Geschäftsverteilungsplan sollten unter den Vorbehalt abweichender Regelung im Einzelfall gestellt und so in dem sachlich gebotenen Umfang flexibilisiert werden.
- Belastbare Vertretungsregelungen erforderlich*

⁶ Herkömmliche Veranlagungsstellen mit bis zu 800 Steuerfällen und Massenveranlagungsstellen mit bis zu 4.700 Steuerfällen.

Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich auch Einarbeitungsphasen negativ auf die Veranlagungsquote auswirken, wenn das Personal zu oft gewechselt wird. Der Rechnungshof hat empfohlen, auf den jeweiligen Arbeitsplätzen eine Verweildauer von zweieinhalb bis drei Jahren möglichst nicht zu unterschreiten.

Zu häufigen Personalwechsel vermeiden

Aufgabenwahrnehmung in den Dienststellen

483. Auch die Organisation der Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Dienststellen ist für die zügige Sachbearbeitung und den am Jahresende erreichten Veranlagungsstand von Bedeutung. In den für die Gewinneinkünfte zuständigen „herkömmlichen“ Dienststellen hat der Rechnungshof festgestellt, dass

- sich eine feste Struktur des Arbeitstages mit vorrangiger Erledigung einer bestimmten Veranlagungsmenge in der Regel vorteilhaft auf die Veranlagungsquote auswirkt,
- die Veranlagungsquoten umso höher waren, je mehr neben Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes auch Mitarbeiter des mittleren Dienstes an der Veranlagung der Steuerpflichtigen beteiligt waren.

Der Rechnungshof hat angeregt, auch in den Veranlagungsstellen für Körperschaften die strikte Aufgabentrennung zwischen Sachbearbeiter und Mitarbeiter zu überdenken und die Mitarbeiter – wie schon jetzt in den Veranlagungsstellen für Gewinneinkünfte⁷ – für einfache Veranlagungstätigkeiten einzusetzen.

Mittleren Dienst in die Veranlagungstätigkeit einbeziehen

484. In den für die Überschusseinkünfte zuständigen Massenveranlagungsstellen⁸ mit in der Regel sieben Bediensteten haben sich Schwächen der Teamorganisation als erledigungshemmend erwiesen. Einerseits sind die den einzelnen Teilen dieser Dienststellen⁹ „insbesondere“ zufallenden Aufgaben im Rahmen einer Dienstweisung definiert, andererseits sind die Bediensteten nach derselben Anweisung verpflichtet, den Arbeitsanfall „gesamtverantwortlich“ als so genanntes Steuerfestsetzungsteam zu bewältigen und insofern zuständigkeitsübergreifend zu arbeiten. Dieses Spannungsverhältnis aufzulösen ist Aufgabe der Sachgebietsleitung, aber auch eine Herausforderung für die Bediensteten selbst.

Teamorganisation in den Massenveranlagungsstellen verbessern

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dies nicht überall gleich gut gelingt. Während es in erledigungsschwächeren Veranlagungsstellen zwischen den Bediensteten u. a. Reibungen wegen der jeweiligen Bearbeitungszuständigkeiten gab, hatten die Bediensteten in erledigungsstärkeren Veranlagungsstellen interne und je nach Arbeitslage modifizierte Absprachen getroffen, die dem Team die nötige Orientierung gaben. Durch rotierende Bündelung bestimmter Aufgaben (Publikumsverkehr, Telefondienst) stellte das Team sicher, dass der übrige Teil weitgehend ungestört arbeiten konnte.

⁷ Vgl. Fn. 3.

⁸ Vgl. Fn. 4.

⁹ Veranlagungs-Verwaltungsstelle, Übernahmestelle, Amtsprüfstelle.

485. Der Rechnungshof hat gefordert, die eigenverantwortliche Organisation der Arbeitsabläufe in den Sachgebieten zu verbessern und die Sachgebietsleitungen entsprechend zu unterstützen. Als institutionelle Hilfe hat der Rechnungshof angeregt, den Sachgebietsleitungen die Unterstützung von beratenden Kollegen aus der Finanzbehörde oder anderen Finanzämtern anzubieten, unter deren Mitwirkung arbeitsorganisatorische, aber auch kommunikative Probleme innerhalb der Dienststelle besser analysiert und gelöst werden könnten.
- Beratung und Unterstützung der Sachgebietsleitungen verbessern*

Routinegerechte Aufbauorganisation

486. Das Kerngeschäft der Veranlagungsstellen, die Bearbeitung von Steuerfällen, wird – ungeachtet eventueller qualitativer Probleme – in der Regel routiniert und effizient wahrgenommen. Hemmend wirken sich dagegen Aufgaben aus, die fachlich anspruchsvoll, aber nur selten zu erledigen sind. Dazu gehören u. a. Haftungsverfahren, Besteuerungsverfahren bei Insolvenz, aber auch Körperschaftsteuerfälle, soweit sie ausnahmsweise in den für die Personengesellschaften zuständigen Dienststellen geführt werden.¹⁰ Den durch mangelnde Routine hervorgerufenen Effizienzdefiziten könnte durch zentralisierte Bearbeitung der genannten Fälle entgegengewirkt werden. Der Rechnungshof hat gebeten, Vor- und Nachteile einer zentralisierten Bearbeitung zu prüfen.
- Zentralisierte Bearbeitung von Sonderfällen prüfen*

Mengenbewältigung und Qualität

487. Der positiven Bewertung der Maßnahmen einzelner Ämter zur Erreichung und Sicherung hoher Veranlagungsstände standen teilweise Mängel u. a. bei Fristverlängerungen und der Qualität gegenüber:
- Fristverlängerungen trotz unzureichender Arbeitsvorräte*
- Fristverlängerungsanträgen wurde stattgegeben, obgleich der Arbeitsvorrat ein so niedriges Niveau erreicht hatte¹¹, dass im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens ihre Ablehnung angezeigt gewesen wäre. Stattdessen wurden Fälle anderer Dienststellen bearbeitet.
- Mengenbewältigung und Qualitätseinbußen*
- Die Quote der nach den Bearbeitungsgrundsätzen regelwidrig bearbeiteten Fälle hat sich in den drei geprüften Finanzämtern unterschiedlich entwickelt: Während sie sich bei den beiden zügiger arbeitenden Finanzämtern vom einen zum anderen Jahr deutlich erhöhte (teilweise parallel zur Verbesserung des Veranlagungsstandes), ging sie in dem Finanzamt mit dem niedrigeren Veranlagungsstand zurück. Im einen der statistisch besseren Finanzämter ist der Rechnungshof erneut auf eine Amtsverfügung gestoßen, durch die die bundesweit geltenden Bearbeitungsregeln teilweise zurückgenommen wurden.¹²
- Eingriff in allgemeine Bearbeitungsregeln*

¹⁰ Dabei geht es ausschließlich um Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die im Rahmen einer GmbH & Co. KG als Komplementärin fungieren.

¹¹ Niedrigster Wert: vier Steuererklärungen.

¹² Vgl. dazu Jahresbericht 2004, Tz. 74 ff.

- Bei der Erstveranlagung wurde die Steuer in den Finanzämtern mit höherer Veranlagungsquote häufiger unter dem ressourcenschonenden, aber lt. Dienstanweisung nur ausnahmsweise anzuwendenden Vorbehalt der späteren Nachprüfung festgesetzt als in dem Finanzamt mit niedrigerer Veranlagungsquote. Auch bei Anträgen auf Herabsetzung der Vorauszahlungen und sonstigen Anträgen der Steuerpflichtigen war in den statistisch besseren Finanzämtern eine „schlankere“ Bearbeitung als in dem Finanzamt mit dem niedrigeren Veranlagungsstand zu beobachten.

Veranlagung ohne inhaltliche Überprüfung

Der Rechnungshof hat die Regelwidrigkeiten beanstandet und darauf hingewiesen, dass Bestrebungen zur Verbesserung des Veranlagungsstandes nicht zu Lasten geltender Bearbeitungsvorgaben gehen dürfen.

Keine Verbesserung des Veranlagungsstandes zu Lasten der Bearbeitungsvorgaben

Best Practice

488. Der Rechnungshof hat – wie dargestellt – auf Amtsebene positive Ansätze zur Steuerung des Personaleinsatzes, aber auch bei der Organisation der Arbeitsabläufe festgestellt, die auf ein gewandeltes Aufgabenverständnis der Entscheidungsträger hindeuten. Die Veränderungsprozesse sind jedoch unterschiedlich weit vorangeschritten. Deshalb bedarf es entschiedener Anstrengungen, um flexibles Handeln innerhalb gegebener Entscheidungsspielräume zu fördern und die Ergebnisorientierung steuernder Maßnahmen zu verbessern. Der Rechnungshof hat angeregt, einen durch die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – organisierten Erfahrungsaustausch der Finanzämter untereinander mit der Idee des „Lernens vom Besten“ (Best Practice) zu verbinden und den Prozess ergebnisorientiert zu beobachten.

Flexibles Handeln innerhalb gegebener Entscheidungsspielräume fördern

Erfahrungsaustausch und „Lernen vom Besten“ koordinieren

Stellungnahme der Verwaltung

489. Die Finanzbehörde hat den Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs weitgehend zugestimmt. Sie hat darauf hingewiesen, dass die frühere Oberfinanzdirektion bereits Ende 2002 tätig geworden sei, um den bundesweit deutlich unterdurchschnittlichen Veranlagungsstand in den Hamburger Finanzämtern zu verbessern. Wenn der Rechnungshof in Ansätzen ein sich wandelndes Verständnis der Aufgabenträger feststelle und zugleich weitere Anstrengungen einfordere, bestätige dies, dass mit den bereits eingeleiteten Veränderungsprozessen der richtige Weg eingeschlagen worden sei.

Die Finanzbehörde stimme mit dem Rechnungshof überein, dass der Erfolg interner Verwaltungssteuerung ganz wesentlich von der Kompetenz und dem Engagement auf den Leitungsebenen der Finanzämter abhängt, zugleich aber auch die Finanzbehörde gefordert sei, die damit verbundenen Veränderungsprozesse zu fördern und anzuleiten. Mit den Vorsteherinnen und Vorstehern sei die dauerhafte Einrichtung einer moderierten Gesprächsrunde zur Intensivierung und Qualifizierung der internen Verwaltungssteuerung ab 2005 vereinbart worden, durch die das Prinzip des „Lernens

vom Besten“ (Best Practice) mit Leben erfüllt werden solle. Die Finanzbehörde werde die Veränderungsprozesse auch in Zukunft steuern und begleiten. Die vom Rechnungshof geforderte Angleichung der für die einzelnen Finanzämter maßgeblichen Zielgrößen werde sich erst auf mittlere Sicht erreichen lassen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Hamburg, den 12. Januar 2005

Dr. Meyer-Abich

Dr. Knoke

Otto-Abeken

Dr. Martens

Dehne

Frau Seeler-Kling

Anlage zu den Tzn. 17 - 31 (Haushaltslage Hamburgs)

**Präsidentinnen und Präsidenten der
Rechnungshöfe des Bundes und der Länder
fordern Stopp der Staatsverschuldung**

1. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland hat mit rd. 1,3 Billionen Euro bedrohliche Ausmaße angenommen. Rechnerisch entfällt auf jeden Einwohner Deutschlands – gleich welchen Alters – eine Schuldenlast von rd. 16.000 Euro. Das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte war im letzten Jahr mit rd. 82 Mrd. Euro oder rd. 3,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts so hoch wie nie zuvor. Das Ziel, einen ausgeglichenen Staatshaushalt mittelfristig zu erreichen, haben der Bund und die überwiegende Zahl der Länder aufgegeben.
2. Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung wird in ihrer Dramatik immer noch unterschätzt. Die Folgen der fortwährenden Aufnahme neuer Schulden in den letzten 30 Jahren sind jedoch unübersehbar. So steigt die Zinslast in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden immer weiter an. Fast 16 Prozent der Steuereinnahmen in den Haushalten der Gebietskörperschaften müssen allein für Zinsen verwendet werden. Aufgrund der ungünstigen demografischen Entwicklung werden sich die Sozialausgaben weiter drastisch erhöhen. Zudem beanspruchen die Personalausgaben insbesondere bei Ländern und Gemeinden einen hohen Anteil der Gesamtausgaben, wobei vor allem die Versorgungsausgaben für das Personal deutlich ansteigen werden. Hierdurch werden die finanzwirtschaftlichen Gestaltungsspielräume zunehmend eingeschränkt. Immer weniger Haushaltsmittel stehen für die Finanzierung zukunftsrelevanter Aufgaben, wie des weiteren Auf- und Ausbaus einer leistungsfähigen Verkehrs-, Forschungs- und Bildungsinfrastruktur, zur Verfügung.
3. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder betrachten die Verschuldungsentwicklung mit höchster Sorge. Ein Ausweg aus dieser „Schuldenfalle“ wird immer schwieriger. Erforderlich ist ein schnelles und entschlossenes Handeln der politisch Verantwortlichen des Bundes, der Länder und Gemeinden, um die finanziellen Freiräume für zukunftsgerichtete Aufgaben wieder herzustellen. An dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettoneuverschuldung und – daran anschließend – einer Tilgung der aufgehäuften Schulden muss mit konkreten Maßnahmen konsequent festgehalten werden. Es ist nicht zuletzt ein Gebot der sozialen und wirtschaftlichen Gerechtigkeit, geordnete Staatsfinanzen zu schaffen. Die nachfolgenden Generationen müssen ihre Lebensbedingungen eigenverantwortlich gestalten können.
4. Wichtige Konsolidierungsschritte wurden zum Jahresende 2003 unternommen. Die bisherigen Maßnahmen reichen aber nicht aus, um mittel- und langfristig tragfähige Haushalte zu

erhalten. Dennoch mehren sich die Stimmen, die den eingeschlagenen Konsolidierungskurs als zu weitgehend empfinden und Korrekturen fordern. Dem halten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder entgegen, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – neben anderen Reformmaßnahmen – ein wesentliches Element ist, um die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand und der sozialen Sicherungssysteme nachhaltig zu gewährleisten.

5. Bei der Bekämpfung der Staatsverschuldung sind nach Auffassung der Rechnungshöfe vor allem folgende Gesichtspunkte zu beachten:
 - Die weitere Konsolidierung muss langfristig wirken und in eine auf Dauer angelegte Reformstrategie eingebettet sein.
 - Die Planung der öffentlichen Haushalte muss realitätsnäher sein. Es ist nicht akzeptabel, wenn Finanz- und Haushaltspläne bereits kurz nach ihrer Verabschiedung riesige „Haushaltslöcher“ in Form von Einnahmeausfällen und Mehrausgaben aufweisen und sich hierdurch die bereits eingeplanten Finanzierungslücken noch einmal drastisch vergrößern. Das schadet der Glaubwürdigkeit der Haushalts- und Finanzplanung. Den Planungen sollten daher vorsichtige Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zugrunde gelegt werden. Haushaltsrisiken dürfen nicht verdrängt, Chancen nicht überzeichnet werden. Gegebenenfalls sind durch vorsichtige Veranschlagung Reserven zum Ausgleich für mögliche künftige Haushaltsbelastungen vorzusehen.
 - Die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme waren weitgehend unwirksam, weil die für die Höchstgrenzenberechnung des Artikels 115 Grundgesetz und der vergleichbaren Vorschriften der Länder maßgebliche Investitionssumme zu weit gefasst und die Kreditobergrenze nach dem Verständnis der Finanzverwaltungen nur bei der Haushaltsaufstellung zu beachten ist. Die Forderungen der Rechnungshöfe, den Investitionsbegriff zumindest so einzugrenzen, dass Wertverluste und Vermögensveräußerungen sowie Darlehensrückflüsse und die Inanspruchnahme von Gewährleistungen von der Investitionssumme abgesetzt, Doppelzahlungen vermieden und Kredite durch die tatsächlich getätigten Investitionen begrenzt werden, blieben unbeachtet (Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001).
 - Eine zu entwickelnde neue nationale Verschuldungsregel mit mehr „Biss“ sollte in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlauben. Soweit die Aufnahme von Krediten jedoch ausnahmsweise – etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten – zugelassen wird, wäre die Tilgung dieser Kredite bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich zu regeln. Mittel- bis langfristig sind

Haushaltsüberschüsse anzustreben, damit begonnen werden kann, den riesigen Schuldenberg abzutragen.

- Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört insbesondere eine aufgabenkritische Überprüfung des Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel einer Konzentration auf Kernaufgaben. Auch der Verwaltungsapparat selbst verfügt trotz der bislang auf den Weg gebrachten Reformen noch über erhebliche Effizienzpotentiale. Wichtige Bausteine eines modernen Verwaltungsmanagements sind z.B. der Abbau bürokratischer Hemmnisse, eine verursachungsgerechte Kostenanlastung sowie die Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente.
 - Die Konsolidierung der Ausgaben muss zuvorderst bei den konsumtiven Leistungen, Standards und Rechtsverpflichtungen des Staates ansetzen. Dies umfasst auch eine Reform der sozialen Sicherungssysteme, ohne die eine Sanierung der öffentlichen Haushalte nicht gelingen kann.
 - Der Staat benötigt zur Finanzierung seiner vielfältigen öffentlichen Aufgaben eine verlässliche Einnahmenbasis. Deshalb ist eine Stabilisierung der Steuereinnahmen durch verbreiterte Besteuerungsgrundlagen im Zusammenhang mit einer Vereinfachung des Steuersystems anzustreben. Dies würde dazu beitragen, die hohen Fehlerquoten bei der Anwendung des immer komplizierter gewordenen Steuerrechts im Verwaltungsvollzug zu vermindern. Zudem ist den hohen Einnahmeausfällen aufgrund von Steuerbetrug und Steuerumgehung entschieden entgegenzutreten. Dadurch könnte im Ergebnis mehr Steuergerechtigkeit für den einzelnen Steuerpflichtigen erreicht werden. An Stelle der Steuerfinanzierung oder ergänzend dazu sind alternative Einnahmequellen in Betracht zu ziehen, die auf den Kreis der Nutzer von Leistungen der öffentlichen Hand abstellen.
 - Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, bei der alle Gebietskörperschaften zusammenwirken müssen. Im Rahmen der vorgesehenen Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung müssen Bund und Länder daher Wege finden, Bundes- und Landesaufgaben zu entflechten, die Steuerverteilung zu vereinfachen, einen wirksameren Steuereinzug sicherzustellen sowie die nationale Umsetzung der europäischen Stabilitätsverpflichtungen deutlich besser abzustimmen.
6. Deutschland hat in der Finanzpolitik kein grundlegendes Erkenntnisproblem. Es gibt eine Fülle von Analysen und zielführenden Vorschlägen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Sie reichen von den Jahresgutachten des Sachverständigenrates, den Gutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute bis zu den regelmäßigen Expertisen der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank. Auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder geben den Parlamenten und Regierungen auf der Grundlage

ihrer Prüfungserkenntnisse regelmäßig Hinweise dafür, wie die begrenzten Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden können. Die grundsätzlichen Entscheidungen zur Umsetzung vorhandener Konsolidierungsvorschläge und -konzepte sind Sache der Politik.