

# **Jahresbericht**

**des Rechnungshofs**

**der Freien und Hansestadt Hamburg**

**2007**





Rechnungshof  
der Freien und Hansestadt Hamburg

# Jahresbericht 2007

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2005

Hamburg, den 29. Dezember 2006

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](mailto:rechnungshof@rh.hamburg.de)  
Internet: <http://www.rechnungshof.hamburg.de>

## Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1 - 5
Beschränkung der Prüfung	6
<b>I. Haushaltsrechnung 2005</b>	
Allgemeine Bemerkungen	7 - 10
Jahresergebnis	11
Vermögensübersicht	12 - 14
Haushaltsüberschreitungen	15 - 17
<b>II. Eröffnungsbilanz der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 1. Januar 2006</b>	18 - 32
<b>III. Erschließung, Sicherung und Ausschöpfung von Einnahmepotenzialen</b>	33 - 46
<b>Haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen</b>	47 - 52
<b>Beitreibung von Steuerforderungen</b>	53 - 65
<b>Ausgaben für Dolmetscher, Übersetzer und Sachverständige</b>	66 - 73
<b>Mieten und Pachten (Liegenschaftsverwaltung)</b>	74 - 84
<b>Mieten und Pachten (Universität Hamburg)</b>	85 - 101
<b>Konzessionsabgaben der Versorgungsunternehmen</b>	102 - 109
<b>Erstattung von Verwaltungskosten der ARGE</b>	110 - 126
<b>Sicherung und Einziehung von Sozialhilfedarlehen</b>	127 - 138
<b>Einnahmen und Ausgaben der Freiwilligen Gerichtsbarkeit</b>	139 - 146
<b>Erhebung von Erschließungsbeiträgen (II)</b>	147 - 158
Weitere Feststellungen zur Einnahmeerhebung enthalten folgende Beiträge:	
- Parkraumbewirtschaftung mittels Parkuhren und Parkscheinautomaten (Tzn. 266 bis 290),	
- Abnahme von Prüfungen im Gesundheitswesen (Tzn. 386 bis 390),	
- Beauftragung eines Tierschutzvereins (Tzn. 404 bis 415),	
- Neubau von P+R-Anlagen (Tzn. 420 bis 438),	

## Textzahlen

	- Sondervermögen Naturschutz und Landschaftspflege (Tzn. 488 bis 498),	
	- Fluglärmschutzbeauftragter (Tzn. 499 bis 507),	
	- Besondere Einheiten bei Polizei und Feuerwehr (Tzn. 516 bis 527),	
	- Verwertung von beweglichem Staatsgut (Tzn. 532 bis 534),	
	- Auswertung von Mitteilungen bei Verdacht der Geldwäsche (Tzn. 535 bis 542),	
	- Aufgaben des mittleren Dienstes im Besteuerungsverfahren der Körperschaften (Tzn. 543 bis 549).	
<b>IV.</b>	<b>Förderung der sozialen Integration</b>	159 - 166
	<b>Soziale Integration von Migranten</b>	167 - 173
	<b>Zuwendungen an einen Träger von Integrationszentren</b>	174 - 188
	<b>Förderung der Träger der Kinder- und Jugendarbeit</b>	189 - 205
<b>V.</b>	<b>Prüfungen bei mehreren Behörden und Institutionen</b>	
	Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universität Hamburg / Finanzbehörde / Dataport (AöR)	
	<b>Betrieb von SAP-Verfahren</b>	206 - 231
	Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf	
	<b>Neugestaltung des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf</b>	232 - 246
	<b>Sanierung und Erneuerung des Sielleitungsnetzes</b>	247 - 253
	Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz / Behörde für Bildung und Sport	
	<b>Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung – Geschäftsbereich Berufliche Bildung</b>	254 - 265
	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Behörde für Inneres / Finanzbehörde / Bezirksamt Hamburg-Mitte	
	<b>Parkraumbewirtschaftung mittels Parkuhren und Parkscheinautomaten</b>	266 - 290
	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Bezirksämter	
	<b>Förderung der sozialen Stadtteilentwicklung</b>	291 - 299

	Textzahlen
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Hamburg Port Authority (AÖR)	
<b>Hochwasserschutz</b>	300 - 311
<b>Zentrale Steuerung von Schleusen</b>	312 - 315
Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Hamburg Port Authority (AÖR)	
<b>Seemannsamt</b>	316 - 323
Finanzbehörde / Bezirksamter	
<b>Bezirkliche Rechtsämter</b>	324 - 333
<b>VI. Prüfungen bei einzelnen Behörden und Institutionen</b>	
Personalamt	
<b>Bearbeitung von Zahlungsvorgängen beim Zentrum für Personaldienste</b>	334 - 341
Behörde für Bildung und Sport	
<b>Bereitstellung von Medien</b>	342 - 356
Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz	
<b>Aufsicht über die Sozialversicherungsträger</b>	357 - 373
<b>Sanierung der ehemaligen BKK Hamburg</b>	374 - 385
<b>Abnahme von Prüfungen im Gesundheitswesen</b>	386 - 390
<b>Drittmittel im Bernhard-Nocht-Institut</b>	391 - 403
<b>Beauftragung eines Tierschutzvereins</b>	404 - 415
<b>Förderung des Baus von Kindertageseinrichtungen</b>	416 - 419
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt	
<b>Neubau von P+R-Anlagen</b>	420 - 438
<b>Flughafen-S-Bahn</b>	439 - 451
<b>Umbau der U-Bahn-Haltestelle Jungfernstieg</b>	452 - 455
<b>Bodensanierung Am Grasbrookhafen</b>	456 - 474
<b>Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr</b>	475 - 487
<b>Sondervermögen Naturschutz und Landschaftspflege</b>	488 - 498
<b>Fluglärmenschutzbeauftragter</b>	499 - 507
Behörde für Wirtschaft und Arbeit	
<b>Europäischer Fonds für regionale Entwicklung</b>	508 - 515

	Textzahlen
Behörde für Inneres	
<b>Besondere Einheiten bei Polizei und Feuerwehr</b>	516 - 527
Finanzbehörde	
<b>Innenrevision</b>	528 - 531
<b>Verwertung von beweglichem Staatsgut</b>	532 - 534
Finanzbehörde – Steuerverwaltung –	
<b>Auswertung von Mitteilungen bei Verdacht der Geldwäsche</b>	535 - 542
<b>Aufgaben des mittleren Dienstes im Besteuerungsverfahren der Körperschaften</b>	543 - 549
<b>VII. Gutachtliche Äußerung</b>	
<b>Übernahme von Bürgschaften durch Anstalten öffentlichen Rechts</b>	550 - 559

**Anlage zu Tzn. 18 bis 32**

**Bericht zur Prüfung der Eröffnungsbilanz der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 1. Januar 2006**

## Abkürzungen

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AGV	Allgemeines Grundvermögen
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARGE	Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II, team.arbeit.hamburg
BBS	Behörde für Bildung und Sport
Bfl	Behörde für Inneres
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKK	Betriebskrankenkasse
BNI	Bernhard-Nocht-Institut für Tropenmedizin
BSG	Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung
CCC	Customer Competence Center
DAV	Deutsche Aktuarvereinigung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
eLVIS	elektronisches Liegenschafts- und Verwaltungssystem
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FSB	Flughafen-S-Bahn
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWG	Geldwäschegesetz
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HCH	HafenCity Hamburg GmbH
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
HHA	Hamburger Hochbahn AG
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HLB	Hamburger Lehrerbibliothek
HmbKHG	Hamburgisches Krankenhausgesetz
HmbNatSchG	Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HPA	Hamburg Port Authority – Anstalt öffentlichen Rechts –
HU-Bau	Haushaltsunterlage – Bau – nach § 24 LHO

HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HVV	Hamburger Verkehrsverbund
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik(en)
IZ	Integrationszentrum
JuMiKo	Justizministerkonferenz
JuMoG	Justizmodernisierungsgesetz
JVEG	Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz
KA	Konzessionsabgabe(n)
KMRD	Kampfmittelräumdienst
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
LBK	Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg
LEB	Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung
LEB-BB	Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung – Geschäftsbereich Berufsbildung
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LKA	Landeskriminalamt
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken, Gewässer
LuftKostV	Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung
MBV	Mittelbewirtschaftungsverfahren
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PauschVO	Pauschalförderungsverordnung
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PET	Positronen-Emissions-Tomograph
P+R-Anlagen	Park-and-ride-Anlagen
RpflG	Rechtspflegergesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
STEP	Stadtteilentwicklungsprogramm
UHH	Universität Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A
VPSt	Vorprüfungsstelle
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Baufaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
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 2005 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (§ 97 Absatz 1 LHO). Der Bericht ist schon deswegen keine Zusammenfassung der gesamten Tätigkeit des Rechnungshofs.  
*Jahresbericht als wesentliche Grundlage für Entlastung des Senats*
2. Den geprüften Stellen wurde Gelegenheit gegeben, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Diese Äußerungen sind in die Beratungen des Kollegiums des Rechnungshofs einbezogen und mit ihren wesentlichen Inhalten im Bericht berücksichtigt worden.  
*Stellungnahmen der geprüften Stellen berücksichtigt*
3. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 29. Dezember 2006 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 2006, gelegentlich auch aus früheren Jahren (§ 97 Absatz 3 LHO). Die in der LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Rechnungshofs zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung (Abschnitt I des Jahresberichts) bezieht sich auf das Jahr 2005.  
*Prüfungsergebnisse aus dem Jahr 2006*
4. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 2004 in ihrer Sitzung am 11. Dezember 2006 Entlastung erteilt.
5. Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2004 in ihrer Sitzung am 11. Dezember 2006 Entlastung erteilt.

## Beschränkung der Prüfung

6. Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 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 Absatz 2 LHO). Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat er, wie in den Vorjahren, Gebrauch gemacht. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs erfasst somit in jedem Jahr nur einen Teil des Verwaltungsgeschehens. Auch aus der Bildung von Prüfungsschwerpunkten ergibt sich zwangsläufig, dass über einige Behörden mehr berichtet wird als über andere.

# I. Haushaltsrechnung 2005

## Allgemeine Bemerkungen

7. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005 am 21. November 2006 vorgelegt.<sup>1</sup>

### Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

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

### Jahresabschlüsse netto veranschlagter Einrichtungen (§ 15 Absatz 2 LHO)

10. Wie bereits in den Vorjahren (für die Haushaltsjahre 2002 bis 2004)<sup>2</sup> haben die Hochschulen – mit Ausnahme der Hochschule für Musik und Theater – und die Staats- und Universitätsbibliothek für das Jahr 2005 erneut keine prüffähigen kamerale Jahresabschlüsse fristgerecht vorgelegt. Auch für 2004 standen diese nach einer Mitteilung der Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde bis Mitte November 2006 noch überwiegend aus, obwohl Finanzbehörde und Rechnungshof im August 2006 auf Antrag der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) einer beschleunigten Erstellung der kamerale Rechnungsabschlüsse 2004 und 2005 im Weg der Überleitung aus den kaufmännischen Abschlüssen zugestimmt hatten.

*Vorlagefristen  
wiederum nicht  
eingehalten*

Für die fehlenden Jahresabschlüsse 2001 und 2002 der Universität Hamburg haben die BWF und die Finanzbehörde zwischenzeitlich dargelegt, dass – in Übereinstimmung mit dem Ergebnis der von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Zusammenhang mit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2003 durchgeführten Untersuchung – die Erstellung endgültiger Abschlüsse für diese beiden Jahre faktisch unmöglich geworden sei. Nicht zuletzt aufgrund des

<sup>1</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5306 vom 21. November 2006.

<sup>2</sup> Vgl. Jahresberichte 2004, Tz. 10, 2005, Tz. 11, und 2006, Tz. 9.

deaktivierten kameralen Berichtssystems Mittelbewirtschaftungsverfahren (MBV) sei unter wirtschaftlichen und technischen Aspekten eine Aufarbeitung nicht zu empfehlen. Zudem könne das Risiko eines größeren, nicht aufgedeckten Defizits bei der Universität aufgrund der im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz vorgenommenen Saldenabstimmungen mit der Kasse Hamburg vernachlässigt werden. Auf die Vorlage endgültiger kameraler Abschlüsse 2001 und 2002 der Universität solle daher verzichtet werden. Der Rechnungshof hat diese Darlegungen zur Kenntnis genommen und gebeten, der Bürgerschaft den Sachverhalt entsprechend mitzuteilen. Der Senat hat dieser Bitte in der Kurzfassung der Haushaltsrechnung 2005<sup>3</sup> entsprochen.

*Endgültige kameraler Abschlüsse 2001 und 2002 der Universität faktisch unmöglich*

Für künftige Jahresabschlüsse hatte der Senat eine nähere Unterrichtung der Bürgerschaft über die geplante Einführung des ausschließlich kaufmännischen Rechnungswesens an den Hochschulen für Juni/Juli 2006 angekündigt<sup>4</sup>. In den Beratungen im Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ war die Vorlage dieser Drucksache vom Senat sodann auf „spätestens September 2006“ verschoben worden. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde und die BWF Ende Oktober 2006 auf die Nichteinhaltung des zugesicherten Termins hingewiesen. Die BWF hat daraufhin unter Hinweis auf aufwendige Abstimmungsbedarfe eine Vorlage für das erste Quartal 2007 in Aussicht gestellt.

*Termin für Unterrichtung der Bürgerschaft überschritten*

Der Rechnungshof beanstandet, dass der Haushaltsrechnung 2005 ein weiteres Mal entgegen § 85 Nr. 3 LHO nur vorläufige Jahresabschlüsse aus dem Hochschulbereich zugrunde gelegt werden können.

## Jahresergebnis

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

	Euro
Ist-Einnahmen	10.321.088.096,89
Ist-Ausgaben	10.321.088.096,89
Abschlussergebnis	0,00

<sup>3</sup> Vgl. Abschnitt C der Kurzfassung der Haushaltsrechnung 2005, Übersichten nach §§ 85 und 86 LHO, Übersicht 6 Tz. 6.6, Wirtschaftsplan Universität Hamburg allgemein.

<sup>4</sup> Stellungnahme des Senats zu Tz. 9 des Jahresberichts 2006, Bürgerschaftsdrucksache 18/4271 vom 9. Mai 2006.

## Vermögensübersicht

12. Der Rechnungshof hat die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31. Dezember 2005 geprüft. In ihr sind verschiedene von den Hochschulen verwaltete Kapitalbeteiligungen sowie das Reinvermögen der öffentlich-rechtlichen Museumsstiftungen nicht erfasst. Der Wert des Sondervermögens Hamburgisches Telekommunikationsnetz ist um die in Höhe von rund 0,912 Mio. Euro gebildete Rücklage zu niedrig ausgewiesen.
- Die Finanzbehörde hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, entsprechende Berichtigungen mit der Vermögensübersicht 2006 durchzuführen.
13. Im flächenmäßigen Nachweis des unbeweglichen Sachvermögens sind der Anstalt öffentlichen Rechts Hamburg Port Authority zugewiesene Hafengrundstücke mit einer Fläche von rund 2612 ha enthalten, weil bis zum 31. Dezember 2005 der Eigentumsübergang nicht ins Grundbuch eingetragen war. Zur Problematik der Bilanzierung der Grundstücke hat sich der Rechnungshof in seinem Beitrag zur Eröffnungsbilanz der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 1. Januar 2006 geäußert (vgl. Tz. 20).
14. Die zum 1. Januar 2005 als Einrichtung nach § 15 Absatz 2 LHO gegründete Kasse.Hamburg hat für 2005 mit einem nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung erstellten Abschluss Rechnung gelegt. Die Vorschriften der LHO lassen jedoch eine ausschließlich kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung für Einrichtungen nach § 15 Absatz 2 LHO bisher nicht zu.
- Die Finanzbehörde hat angekündigt, die rechtlichen Voraussetzungen für eine ausschließlich kaufmännische Buchführung bei netto veranschlagten Einrichtungen nach § 15 Absatz 2 LHO – in Anlehnung an die Regelungen bei Landesbetrieben nach § 26 LHO – bei nächster Gelegenheit durch eine Ergänzung der LHO anzustreben.

Vermögen zum  
Teil nicht zutref-  
fend erfasst

Hafengrundstücke  
ausgewiesen

Fehlende  
kamerale Rech-  
nungslegung

22 Überschreitungen  
in Höhe von  
insgesamt  
903.113,09 Euro

## Haushaltsüberschreitungen

15. In der Haushaltsrechnung 2005 sind 22 Überschreitungen in Höhe von insgesamt 903.113,09 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die der Kurzfassung der Haushaltsrechnung beigefügte Übersicht<sup>5</sup> verwiesen, in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Begründungen sind zutreffend.

<sup>5</sup> S. 20 bis 23 der Kurzfassung der Haushaltsrechnung 2005.

16. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Beauftragung eines Tierschutzvereins“ festgestellt, dass die damalige Behörde für Umwelt und Gesundheit Ende 2003 für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 Verpflichtungen eingegangen ist, ohne hierzu ermächtigt worden zu sein. Dadurch sind Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 2,5 Mio. Euro eingetreten. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass insoweit das Budgetrecht der Bürgerschaft (Artikel 66, 68 HV) nicht beachtet worden ist. Wegen der Einzelheiten wird auf die Tzn. 414 und 415 verwiesen.
- Überschreitung in Höhe von 2,5 Mio. Euro für Tierschutzverein*
17. Der Rechnungshof hat die Maßnahme „Sanierung Am Grasbrookhafen – HafenCity“ geprüft und dabei u. a. festgestellt, dass von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt aus dem gleichnamigen Titel 6700.787.71 für die Erweiterung der Sanierung aufgrund von Planungsänderungen zusätzliche Ausgaben in Höhe von rund 6,6 Mio. Euro geleistet wurden, ohne dass der dafür erforderliche Beschluss der Bürgerschaft vorgelegen hat. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Leistung von Ausgaben, zu denen die Behörde nicht ermächtigt war (Artikel 66, 68 HV), zu einer verdeckten Haushaltsüberschreitung geführt hat. Wegen der Einzelheiten wird auf die Tzn. 470 bis 473 verwiesen.
- Überschreitung in Höhe von 6,6 Mio. Euro für Bodensanierung*

## II. Eröffnungsbilanz der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 1. Januar 2006

**Die vom Senat vorgelegte Eröffnungsbilanz bedarf hinsichtlich Vollständigkeit und Bewertung einzelner Bilanzposten der Korrektur.**

### Vorlage der Eröffnungsbilanz

18. Drei Jahre nach dem Beschluss, ergänzend zur kamerale Buchführung ein an kaufmännischen Regeln orientiertes Rechnungswesen („Doppik“) für die Hamburger Verwaltung einzuführen<sup>1</sup>, hat der Senat am 15. August 2006 die Eröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2006 für die Freie und Hansestadt Hamburg vorgelegt.<sup>2</sup> In kurzer Zeit ist es dem zentralen „Projektteam Doppik“ in der Finanzbehörde gelungen, die notwendigen Konzepte zu entwickeln und umzusetzen. Hamburg hat damit bundesweit als erstes Land den Schritt zur Vorlage einer Eröffnungsbilanz vollzogen.

Die Eröffnungsbilanz ersetzt nicht die kamerale Rechnungslegung (Artikel 70 HV, § 80 LHO). Derzeit kann eine Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches nur zusätzlich zur Kameralistik erfolgen (§§ 33a HGrG, 71a LHO). Der gegenwärtige Rechtsrahmen (HGrG, HV und LHO) lässt eine Umstellung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens ausschließlich auf die kaufmännische Buchführung bisher nicht zu. Es ist nach wie vor erforderlich, den Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung nach Einnahmen und Ausgaben darzustellen und darüber Buch zu führen.<sup>3</sup>

### Prüfung durch den Rechnungshof

19. Der Rechnungshof hat wiederholt die Notwendigkeit der
- vollständigen und periodengerechten Abbildung des Ressourcenverbrauchs z.B. durch Berücksichtigung von Abschreibungen und Versorgungsansprüchen,
  - systematischen Darstellung der Vermögens- und Schuldenlage der Stadt,
  - Herstellung von Transparenz über die Belastung jetziger und künftiger Generationen

herausgestellt.<sup>4</sup> Mit den durch die Doppik gewonnenen Informationen aus der Eröffnungsbilanz und den künftigen Jahresabschlüssen wird der Bürgerschaft ein zusätzlicher ergebnisorien-

<sup>1</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3161 vom 5. August 2003.

<sup>2</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4810 vom 15. August 2006.

<sup>3</sup> Vgl. insbesondere Artikel 66, 70 HV, §§ 71, 80 ff. LHO.

<sup>4</sup> Vgl. statt vieler die Jahresberichte 2004, Tzn. 18 bis 44, und 2005, Tzn. 17 bis 31, mit weiteren Nachweisen.

tierter Rechenschaftsbericht des Senats zur Verfügung stehen, dessen Informationsgehalt weit über den der einnahme- und ausgabenbezogenen Kameralistik hinausgeht und auch den Forderungen des Rechnungshofs Rechnung trägt. Der Rechnungshof begleitet deshalb die Einführung der ergänzenden kaufmännischen Buchführung und Rechnungslegung. Er hat im Rahmen des jährlichen Entlastungsverfahrens nicht nur – wie bisher – die kamerale Haushaltsrechnung, sondern auch die vom Senat vorgelegte Eröffnungsbilanz geprüft. Er wird die späteren kaufmännischen Jahresabschlüsse der Stadt prüfen und dem Parlament über das jeweilige Ergebnis berichten. Diese Prüfungen werden – solange verbindliche Rechtsvorschriften für die kaufmännische Rechnungslegung der Stadt nicht bestehen – zunächst im Sinne einer Qualitätssicherung durchgeführt und sollen die Ordnungsmäßigkeit dieser zurzeit zusätzlichen Buchführung und Bilanzierung sicherstellen.

## Ergebnis der Prüfung

20. Zwischen Finanzbehörde und Rechnungshof bestehen teilweise Auffassungsunterschiede über die Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden. In einigen Fällen ist die Finanzbehörde von den Vorgaben des zugrunde liegenden Betriebswirtschaftlichen Fachkonzepts für die Bilanzierung abgewichen, weil sie später andere Bewertungsmethoden für geeigneter gehalten hat, die Vermögenslage zutreffend abzubilden. Darüber hinaus hat sie einige Bilanzposten nicht vollständig erfasst bzw. unzutreffend bewertet. Die wesentlichen Feststellungen enthält die Anlage zum Jahresbericht.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde auf folgende Korrekturbedarfe in der Eröffnungsbilanz hingewiesen:

- Die „Geleisteten Investitionszuschüsse“ sind aufgrund des methodischen Vorgehens der Finanzbehörde um insgesamt bis zu rund 1,3 Mrd. Euro im Ergebnis zu hoch ausgewiesen (Saldo aus nicht bilanzierten Zuschüssen von rund 0,84 Mrd. Euro und in die Bilanz aufgenommenen nicht bilanzierungsfähigen Zuschüssen von rund 2,14 Mrd. Euro, vgl. Anlage, Tzn. 4 bis 14).
- „Grundstücke des Infrastrukturvermögens“ sind um rund 1,1 Mrd. Euro zu hoch angesetzt. Der Bilanzansatz enthält Hafentflächen, die zurzeit sowohl bei der Stadt wie bei der Hamburg Port Authority – Anstalt öffentlichen Rechts – (HPA) unter „Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte“ bilanziert sind (vgl. Anlage, Tzn. 19 bis 22).
- „Bauten des Infrastrukturvermögens“ sind um rund 199 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen und die Anlagen im Bereich der Hochwasserschutzbauten unvollständig bilanziert (vgl. Anlage, Tzn. 25 bis 27).
- Die Aktivierung der „Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen“ in Höhe von rund 3,3 Mrd. Euro beruht in Höhe von rund 1,3 Mrd. Euro nur auf Schätzungen.

Darüber hinaus sind die geschätzten Bestände derzeit nicht durch Einzel- bzw. differenzierte Gruppenbewertungen erfasst. Leihgaben von geringerem Wert in musealen Sammlungen sind unzutreffend bilanziert (vgl. Anlage, Tzn. 29 bis 32).

- Bei dem Bilanzposten „Finanzanlagen“ sind
  - zu über einem Drittel nicht zeitnahe Jahresabschlüsse für die Aktivierung der Anteile und Beteiligungen nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode verwendet worden (vgl. Anlage, Tzn. 37 bis 39),
  - die Anteile an dem Sondervermögen „Stadt und Hafen“ zu niedrig ausgewiesen (vgl. Anlage, Tzn. 37, 40) und
  - die Anteile an den verbundenen Unternehmen SAGA und HGV sowie die Beteiligung an der HSH Nordbank AG abweichend von der für alle Finanzanlagen festgelegten Eigenkapital-Spiegelbildmethode aktiviert worden (vgl. Anlage, Tzn. 37, 41).
- Die Richtigkeit der Ansätze für „Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände“ ist wegen fehlender Summen- und Saldenbestätigungen und der lediglich statistischen Aufteilung der Forderungsbestände nicht überprüfbar (vgl. Anlage, Tzn. 43 bis 54).
- Die Sonderposten für Investitionszuschüsse und für Beiträge und Gebührenausschüsse sind um insgesamt 162,9 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen (vgl. Anlage, Tzn. 57 bis 61).
- Für rund 5.000 Anspruchsberechtigte sind keine Pensionsrückstellungen gebildet worden (vgl. Anlage, Tzn. 64 bis 66).
- Die Pensionsrückstellungen sind zwar entsprechend den Festlegungen im Fachkonzept in rechtlich nicht zu beanstandender Weise ermittelt worden. Gleichwohl bestehen Zweifel daran, dass die Rückstellungen bei einem zugrunde gelegten Kapitalisierungszinssatz von 6 % und bei gleichzeitigem Verzicht auf den Ansatz künftiger Lohn-, Gehalts- und Besoldungssteigerungen die Höhe der künftigen Versorgungsverpflichtungen realistisch abbilden (vgl. Anlage, Tzn. 67 bis 76).

## Ausblick

21. Der Senat geht in seinem Geschäftsbericht davon aus, dass Abschreibungen und Rückstellungsbedarfe ein negatives kaufmännisches Ergebnis von bis zu 1 Milliarde Euro für das Geschäftsjahr 2006 wahrscheinlich erscheinen lassen.<sup>5</sup> Die nach dem Ergebnis der Prüfung notwendigen Korrekturen der Eröffnungsbilanz lassen ein für die Stadt tendenziell günstigeres Ergebnis erwarten. Die veränderte Bilanzierung hat zur Folge, dass künftig weniger Aufwand aus den Abschreibungen von Vermögensgegenständen

---

<sup>5</sup> Vgl. Geschäftsbericht, S. 21; Plenarprotokoll 18/62 vom 24. August 2006, S. 3207 f.

(wie bei den „Geleisteten Investitionszuschüssen“) und den Zuführungsbeträgen für Pensionsrückstellungen zu verbuchen sein wird.

22. Gleichwohl wird das Eigenkapital der Stadt zum Jahresabschluss auf den 31. Dezember 2006 deutlich vermindert und der Ausweis eines geringeren Eigenkapitals unausweichlich sein. Hamburg muss erhebliche Anstrengungen unternehmen, um diesen fortschreitenden Prozess des Eigenkapitalverzehr aufzuhalten. Ungeachtet der unterschiedlichen Beurteilung der Höhe einzelner – wenn auch bedeutender – Bilanzpositionen durch Senat und Rechnungshof ist für die Zukunft von besonderer Bedeutung, dass der Ausweis des Ressourcenverbrauchs und der Entwicklung des Eigenkapitals möglich wird. Die Ankündigung des Senats, den Substanzverzehr zu beenden und die Ergebnisrechnung spätestens in der 2012 beginnenden Legislaturperiode auszugleichen<sup>6</sup>, wird finanzpolitische Disziplin und ein weiteres Konsolidierungsprogramm erfordern.

### **Stellungnahme der Verwaltung und Bewertung durch den Rechnungshof**

#### **Bilanzierung der geleisteten Investitionszuschüsse**

23. Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, sie habe die Werte pauschal ermittelt und bewusst darauf verzichtet, die Investitionszuschüsse hinsichtlich ihrer Nicht-Bilanzierungsfähigkeit, Doppelbilanzierung sowie unterschiedlicher Nutzungsdauern zu überprüfen. Damit habe sie die Absicht verfolgt, den Aufwand für den Inventurprozess in einem vertretbaren Rahmen zu halten und scheinbar genaue Ergebnisse zu vermeiden. Durch eine vorsichtige Schätzung der Nutzungsdauer habe sie die Unterschiede zwischen kameralem und kaufmännischem Investitionsbegriff berücksichtigen wollen.
24. Der Rechnungshof hält die von der Finanzbehörde gewählte Methode der pauschalen Wertermittlung für geleistete Investitionszuschüsse für zu ungenau. Im Ergebnis führt sie zu Doppelbilanzierungen und einem überhöhten Bilanzausweis in Höhe von bis zu 1,3 Mrd. Euro. Es stehen andere Methoden zur Verfügung, die bei vertretbarem Aufwand ein sehr viel genaueres Ergebnis sicherstellen. Dabei sind auch besondere gesetzliche Vorschriften über Abschreibungszeiten zu berücksichtigen.<sup>7</sup>

#### **Bilanzierung der Hafensflächen**

25. Die Finanzbehörde erachtet die Bilanzierung der Hafensflächen bei der Stadt als wirtschaftliche Eigentümerin für richtig. Diese Auffassung sei gutachterlich belegt. Die HPA habe zudem auf Veranlas-

<sup>6</sup> Vgl. Plenarprotokoll 18/62 vom 24. August 2006, S. 3210.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. § 1 der Verordnung über die pauschale Förderung der Krankenhäuser (Pauschalförderungsverordnung – PauschVO) vom 28. November 1995, HmbGVBl. S. 308, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Mai 2006, HmbGVBl. S. 228.

sung der Finanzbehörde und der Behörde für Wirtschaft und Arbeit nicht die Grundstücke, sondern nur ein Recht an den Grundstücken bilanziert.

26. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass bei Ausgründung der HPA sowohl das rechtliche Eigentum an den Flächen als auch die Sachherrschaft übertragen worden ist (vgl. Anlage, Tz. 20 f.). Damit liegt der (Ausnahme-)Fall nicht vor, dass der rechtliche nicht auch der wirtschaftliche Eigentümer ist. Die zentrale Voraussetzung zur Bilanzierung eines wirtschaftlichen Eigentums bei der Stadt ist damit nicht erfüllt.

### Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen

27. Die Finanzbehörde will den gewählten Bilanzansatz zunächst beibehalten, um bei der Erstbilanzierung einen zu niedrigen Wertansatz zu vermeiden. Im Rahmen eines dreijährigen Inventarisierungsprojekts sollen die zurzeit geschätzten Sammlungsgegenstände bis zum 31. Dezember 2009 inventarisiert und dann bis dahin nicht inventarisierte Gegenstände außerplanmäßig abgeschrieben werden. Zusätzlich erwägt die Finanzbehörde die Bildung einer Bewertungsrückstellung.
28. Die Auffassung des Rechnungshofs, nicht inventarisierte Gegenstände seien (zunächst) nicht zu bewerten, wird durch die von der Finanzbehörde vorgesehene außerplanmäßige Abschreibung von bis Ende 2009 nicht inventarisierten Sammlungsgegenständen auf 0 Euro im Ergebnis bestätigt. Die Finanzbehörde bleibt weiterhin aufgefordert, unter Beachtung des Vorsichtsprinzips für den geschätzten Sammlungsbestand zunächst nur einen „Merkposten“ in der Eröffnungsbilanz auszuweisen und eine Bewertung erst nach Abschluss einer vollständigen Inventur vorzunehmen.

### Pensionsrückstellungen

29. Die Finanzbehörde weist darauf hin, sie sei bei der Berechnung der Rückstellungen von geltendem Recht ausgegangen. Sie habe der Bilanzierung die vom Bundesfinanzministerium vorgegebenen Sterbetafeln und den nach § 6 a Absatz 3 Einkommensteuergesetz anzuwendenden Rechnungszins von 6 % zugrunde gelegt. Hinsichtlich der Berücksichtigung von Gehaltssteigerungen (lineare Anpassungen) sei die Finanzbehörde den Empfehlungen des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) nicht gefolgt, sondern beabsichtigte Anpassungen der Entgelte erst dann zu bilanzieren, wenn die rechtlichen bzw. tatsächlichen Verpflichtungen gegenüber den Beschäftigten vorliegen. Hinsichtlich bislang nicht passivierter Versorgungsansprüche wolle sie prüfen, ob künftig die Ansprüche von Waisen und die anteiligen Versorgungsansprüche der Beschäftigten der Landesbetriebe passiviert werden können.
30. Der Rechnungshof erhebt gegen die Ermittlung der Höhe der Pensionsrückstellungen zwar keine rechtlichen Bedenken. Gleichwohl

hat er Zweifel daran, dass die Rückstellungen die künftigen Versorgungslasten vollständig oder auch nur annähernd realistisch abbilden, weil zukünftige Steigerungen von Löhnen und Gehältern über Jahrzehnte nicht berücksichtigt wurden.

Um dem Grundprinzip des „True-and-Fair-View“ gerecht zu werden, empfiehlt der Rechnungshof daher, schon bei der Erstbilanzierung der Pensionsrückstellungen künftige Gehaltssteigerungen zu berücksichtigen und daneben zu überdenken, einen am Kapitalmarkt orientierten, niedrigeren Rechnungszins zu verwenden. So bilanzieren viele Kommunen ihre Rückstellungen mit einem Rechnungszins von 5 %.

Darüber hinaus sind nicht nur Ansprüche von Waisen und Beschäftigten der Landesbetriebe, sondern alle bislang nicht passivierten Versorgungsverpflichtungen Hamburgs vollständig zu bilanzieren. Hierzu zählen insbesondere die Belastungen Hamburgs gegenüber den rechtlich verselbständigten Einrichtungen.

## Sonstige Feststellungen

31. Die Finanzbehörde will den von ihr akzeptierten Korrekturbedarf umsetzen. Sie hat insbesondere zugesagt,
- nicht erhobene Investitionszuschüsse in Höhe von rund 840 Mio. Euro nachträglich zu aktivieren (vgl. Anlage, Tz. 9),
  - die Behörden zu bitten, die Prozesse der Anlagenbuchhaltung weiter zu optimieren und genauere Ausweise in Bilanz und Ergebnisrechnung zu gewährleisten (vgl. Anlage, Tz. 17),
  - die Bilanzierung der Brücken zu korrigieren und die Nachaktivierung der Hochwasserschutzbauten auf der Insel Neuwerk zu veranlassen (vgl. Anlage, Tzn. 26, 27),
  - den Bilanzansatz „Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen“ um die noch nicht in Abzug gebrachten Leihgaben zu bereinigen (vgl. Anlage, Tzn. 31, 32),
  - die Anlage im Bau „Modernisierung Planetarium“ in Höhe von 10,6 Mio. Euro auszubuchen (vgl. Anlage, Tz. 34),
  - die Rückstellung für das Sondervermögen „Stadt und Hafen“ aufzulösen und den Ansatz dem Vorsichtsprinzip entsprechend zu berichtigen (vgl. Anlage, Tz. 40),
  - das Fachkonzept dahin gehend zu ändern, dass in bestimmten Fällen Abweichungen vom Ansatz „at equity“ zur Bewertung der Finanzanlagen möglich sind (vgl. Anlage, Tz. 41),
  - die Personen- und Abstimmkonten im SAP-System so umzustrukturieren, dass für die Bilanzierung Forderungen künftig automatisiert aus der Buchhaltung übernommen werden können (vgl. Anlage, Tz. 44),
  - bei den Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen und Beteiligungen Summen- und Saldenbestätigungen für künftige Abschlüsse einzuführen. Sie will mit den vollkonsolidierten Unternehmen beginnen (vgl. Anlage, Tz. 50),

- bei der Bemessung der Wertberichtigungen auf Forderungen künftig auch die Beitreibungsquoten der Steuer- und Justizkasse zu berücksichtigen (vgl. Anlage, Tzn. 47, 48),
- künftig Vorauszahlungen (u. a. Beamtenbezüge) als Rechnungsabgrenzung auszuweisen (vgl. Anlage, Tz. 54),
- bei den Sonderposten für Investitionszuschüsse und für Beiträge und Gebührenaussgleich Nacherhebungen zu veranlassen und die nicht erhobenen erhaltenen Zuschüsse in einer voraussichtlichen Höhe von insgesamt rund 203 Mio. Euro zu passivieren (vgl. Anlage, Tzn. 58, 61) und
- zu prüfen, ob Teilbeträge des Bilanzpostens „Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen“ auch bei den Sonderposten passiviert wurden und gegebenenfalls die Sonderposten entsprechend zu korrigieren sind (vgl. Anlage, Tz. 77).

### **Berichtigung der Eröffnungsbilanz**

32. Angesichts der vom Rechnungshof festgestellten und zum Teil von der Finanzbehörde anerkannten Mängel bildet die Eröffnungsbilanz die Vermögens- und Schuldenlage Hamburgs derzeit nicht zutreffend ab und bedarf der Korrektur.

Die Finanzbehörde will die Forderung des Rechnungshofs aufgreifen und im Rahmen der Erstellung des ersten Jahresabschlusses eine korrigierte Eröffnungsbilanz vorlegen. Sie hat zugesagt, die noch offenen Bilanzierungs- und Bewertungsfragen mit dem Rechnungshof abzustimmen, um zu einer einvernehmlichen Beurteilung zu gelangen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

### III. Erschließung, Sicherung und Ausschöpfung von Einnahmepotenzialen

**Einnahmen werden von der Verwaltung vielfach verspätet oder unvollständig erhoben und stehen zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben nicht bzw. nicht rechtzeitig zur Verfügung.**

**Klare Rechtsgrundlagen und zweckmäßige Organisationsformen können die Effizienz der Einnahmenerhebung deutlich verbessern und einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.**

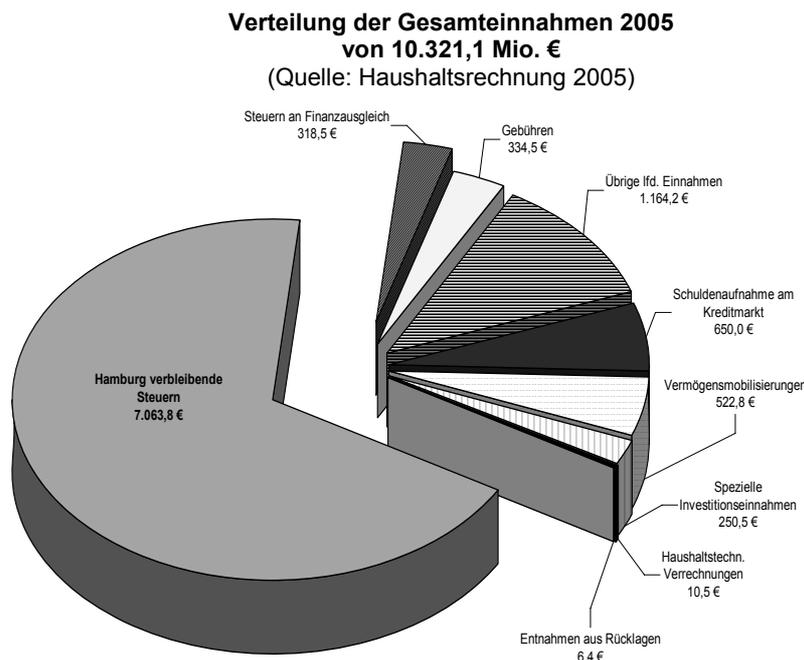
**Vor der Entscheidung, ob ertragswirksame staatliche Aufgaben auf Dritte übertragen werden sollen, sind die Auswirkungen auf den Haushalt zu untersuchen.**

#### Grundlagen der Erhebung von Einnahmen

33. Alle zu erwartenden Steuern, Gebühren, Beiträge, Mieten, Pachten und andere Einnahmen sind im Haushaltsplan zu veranschlagen (§ 11 Absatz 2 Nr. 1 LHO). Die veranschlagten Einnahmen sind Ausgangsbasis für die Deckung der Ausgaben und damit für den Ausgleich des Haushalts (§ 8 Satz 1 LHO). Alle Einnahmen sind aber unabhängig von ihrer Veranschlagung rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Absatz 2 LHO). Der Haushaltsplan besitzt insoweit keine konstitutive Wirkung: Fälligkeit und Höhe von Einnahmen ergeben sich aus gesetzlichen Grundlagen (für Steuern, Gebühren, Beiträge), aus Verträgen oder sonstigen Rechtsgrundlagen.
34. Die staatliche Verantwortung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gegenüber den Bürgern ist untrennbar mit der Verantwortung für die Erschließung, Sicherung und angemessene Ausschöpfung der Einnahmequellen verbunden. Das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 7 LHO) verpflichtet dazu, Rechtsgrundlagen zur Erhebung von Einnahmen zu schaffen, soweit sie zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben rechtlich zulässig und notwendig sind. Bestehende Rechtsgrundlagen sind regelmäßig darauf zu überprüfen, ob sie zur Begründung gebotener Einnahmen noch ausreichen oder dem Grund oder der Höhe nach einer Anpassung bedürfen.
35. Der Rechnungshof hat in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen die Aufgabenwahrnehmung, die mit der Erhebung von Einnahmen verbunden ist, untersucht. Seine Feststellungen belegen, dass Einnahmen verspätet oder nicht vollständig erhoben werden und das Potenzial zur Einnahmengewinnung bei Weitem nicht ausgeschöpft wird. Der Rechnungshof hat die Optimierung der Geschäftsprozesse gefordert und Empfehlungen zur besseren Verwendung der Instrumente gegeben.

## Steuern

36. Steuern sind die größte Einnahmequelle und damit der bedeutendste Faktor für die Fähigkeit der Stadt, ihre Aufgaben zu finanzieren.



Steuern müssen auf der Grundlage zuverlässig ermittelter Sachverhalte festgesetzt und unverzüglich beigetrieben werden. Die Prüfungen<sup>1</sup> des Rechnungshofs haben gezeigt, dass eine nur oberflächliche Kontrolle von Steuererklärungen<sup>2</sup> und mangelnde Kommunikation der mit einem Steuervorgang beschäftigten Veranlagungs- und Vollstreckungsstellen<sup>3</sup> zu vermeidbaren Steuerausfällen geführt haben. Trotz entsprechender Zusagen des Senats in der Vergangenheit<sup>4</sup> erfüllen Dienststellen ihre Mitteilungspflichten gegenüber der Steuerverwaltung über getätigte Zahlungen nicht. Soweit z. B. Bagatellgrenzen der Mitteilung einzelner Zahlungen entgegenstehen, bedarf es einer zentralen Sammlung in den Behörden, um eine summarische Bewertung der Zahlungsvorgänge zu ermöglichen.<sup>5</sup> Mängel bei der Auswertung von Geldwäscheverdachtsanzeigen haben dazu geführt, dass etwa ein Drittel der vom Rechnungshof untersuchten Fälle als von vornherein steuerrechtlich irrelevant eingestuft wurde, obwohl dies im Stadium der Vorprüfung nicht offensichtlich war und es weiterer Überprüfung in den örtlich zuständigen Finanzämtern bedurft hätte.<sup>6</sup> Im Übrigen

<sup>1</sup> Zu den Feststellungen früherer Jahre vgl. auch Jahresberichte 2002, Tz. 158 ff. (Sachverhaltsermittlungen im Besteuerungsverfahren u.a.), 2003, Tz. 94 ff. (Einnahmeerhebung in den Finanzämtern u.a.), 2004, Tz. 45 ff. (Gesetzesvollzug und Mengenbewältigung in den Finanzämtern u.a.), 2005, Tz. 459 ff., und 2006, Tz. 479 ff.

<sup>2</sup> Haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen (Tzn. 47 bis 52).

<sup>3</sup> Beitreibung von Steuerforderungen (Tzn. 53 bis 65).

<sup>4</sup> Jahresbericht 2002, Tzn. 205 und 206.

<sup>5</sup> Ausgaben für Dolmetscher, Übersetzer und Sachverständige (Tzn. 66 bis 73).

<sup>6</sup> Auswertung von Mitteilungen bei Verdacht der Geldwäsche (Tzn. 535 bis 542).

könnte der Personaleinsatz bei der Veranlagung von Körperschaften durch eine partielle Aufgabenverlagerung vom gehobenen auf den mittleren Dienst optimiert werden.<sup>7</sup>

## Einnahmen aus Verträgen

37. Verträge über die entgeltliche Nutzung bzw. die Veräußerung von Grundstücken oder beweglichen Sachen der Stadt unterliegen dem Wirtschaftlichkeitsgebot aus §§ 7 Absatz 1 Satz 1, 63 Absätze 3, 5 LHO. In ihrer Rolle als Eigentümerin bzw. Vermieterin oder Verpächterin ist die Stadt verpflichtet, ihr Vermögen bestmöglich zu nutzen, laufend Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung zu prüfen und diese im Rahmen der Verhältnismäßigkeit auszuschöpfen.<sup>8</sup> Gleichwohl hat die Verwaltung Verwertungen unterlassen, Nutzungen von vornherein unter Wert gestattet, auf festgestellte Wertsteigerungen nicht mit erforderlichen Vertragsanpassungen reagiert oder nicht auf Veränderungen von Vorgaben hingewirkt:

- Die Verwertung des Allgemeinen Grundvermögens durch die Finanzbehörde wird dadurch erschwert, dass der Datenbestand zur Flächenbewirtschaftung Fehler enthält.<sup>9</sup>
- Die Universität Hamburg vermietete und verpachtete Grundstücke und Räume teilweise um 50 % unter dem marktüblichen Zins.<sup>10</sup> Sie besaß keinen Überblick über Räume und Flächen, der ihr einen hinreichenden Aufschluss über das mögliche Nutzungspotenzial geben konnte.
- Die Einnahmen aus der Konzessionsabgabe Gas könnten durch Änderung von Bundesrecht deutlich gesteigert werden; für die Lieferung von Fernwärme wird derzeit überhaupt keine Konzessionsabgabe erzielt.<sup>11</sup>
- Park-and-ride-Anlagen werden bislang unentgeltlich zur Verfügung gestellt, obgleich sie auch für die Nutzer Vorteile begründen. Der Rechnungshof hat – in Anlehnung an die Praxis anderer deutscher Großstädte – empfohlen, die Einführung von Nutzungsentgelten zu prüfen.<sup>12</sup>
- Öffentliche Werbeflächen bleiben zum Teil ungenutzt.<sup>13</sup>

Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die Voraussetzungen für eine optimale Nutzung der Vermögenswerte zu schaffen. Um eigene Kosten bei Veräußerungsvorgängen maximal zu reduzieren, hat er sie im Übrigen gebeten zu prüfen, wie hoch die Veräußerungskosten und zu erwartenden Erlöse bei der Verwendung unterschiedlicher Veräußerungsmethoden sind.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Aufgaben des mittleren Dienstes im Besteuerungsverfahren der Körperschaften (Tzn. 543 bis 549).

<sup>8</sup> Vgl. Dommach in Heuer, Bundeshaushaltsordnung, § 34 Anmerkung 2.

<sup>9</sup> Mieten und Pachten (Liegenschaftsverwaltung) (Tzn. 74 bis 84).

<sup>10</sup> Mieten und Pachten (Universität Hamburg) (Tzn. 85 bis 101).

<sup>11</sup> Konzessionsabgaben der Versorgungsunternehmen (Tzn. 102 bis 109).

<sup>12</sup> Neubau von P+R-Anlagen (Tzn. 420 bis 438).

<sup>13</sup> Parkraumbewirtschaftung mittels Parkuhren und Parkscheinautomaten (Tzn. 266 bis 290).

<sup>14</sup> Verwertung von beweglichem Staatsgut (Tzn. 532 bis 534).

## Erstattungsforderungen

38. Hamburg erbringt in großem Umfang Leistungen zum Nutzen des Bundes oder anderer Gebietskörperschaften. Um die hierbei entstehenden Kosten zu decken, stehen Hamburg kraft Gesetzes oder vertraglicher Vereinbarung Erstattungsansprüche zu. Die Geltendmachung und Einziehung der Forderungen ist gefährdet bzw. scheitert zum Teil bereits deshalb, weil die Verwaltung keinen vollständigen Überblick über ihre Kosten besitzt:
- Der Anteil der Verwaltungskosten, den der Bund aufgrund des von Hamburg und der Bundesagentur geschlossenen ARGE-Vertrages zu tragen hat, konnte deshalb bisher nur pauschal festgelegt werden.<sup>15</sup>
  - Dem Bund zuzurechnende Kosten bei der Räumung von Kampfmitteln bleiben unberücksichtigt, obgleich bereits durch Rechtsprechung die Kostenzuordnung klargestellt worden ist.<sup>16</sup>

In beiden Fällen hat die Verwaltung zudem auf rechtzeitige Abschlagszahlungen verzichtet, so dass Zinsnachteile entstanden sind. Im Übrigen fehlt es an einem sicheren Datenaustausch zwischen den für die Leistung und den für die Abrechnung zuständigen Dienststellen, der für unverzügliche Abrechnungen unverzichtbar ist.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung – auch vor dem Hintergrund vergleichbarer Mängelfeststellungen in den Vorjahren<sup>17</sup> – aufgefordert, unverzüglich die tatsächlichen Kosten zu ermitteln bzw. für deren Abschätzung zumindest eine valide Datenbasis zu schaffen, sie – gegebenenfalls unter Vornahme von Vertragsänderungen – geltend zu machen und die Geschäftsprozesse auf fristgerechte Abrechnungen auszurichten.

39. Soweit Hamburg die Wahrnehmung eigener Aufgaben Dritten überantwortet, müssen Einnahmen, die Dritten aus dieser Tätigkeit von anderer Seite zufließen, im Finanzierungskonzept der Stadt angemessen Berücksichtigung finden. Dies ist im Vertrag mit einem Tierschutzverein nicht beachtet worden.<sup>18</sup> Dem Verein ist es gestattet worden, vom Berechtigten bei Abholung von Fundtieren die Erstattung der Futter-, Tierarzt- und Pflegekosten zu verlangen, ohne dass diese Einnahmen, obgleich sie wirtschaftlich der Stadt zustehen (§ 970 BGB), in die Bemessung der Leistungen Hamburgs nachvollziehbar einfließen.

<sup>15</sup> Erstattung von Verwaltungskosten der ARGE (Tzn. 110 bis 126).

<sup>16</sup> Besondere Einheiten bei Polizei und Feuerwehr (Tzn. 516 bis 527).

<sup>17</sup> Vgl. z. B. Jahresberichte 2002, Tzn. 585 bis 588 (Erstattungen bei Polizeieinsätzen), 2003, Tzn. 194 bis 196 (Kostenerstattung für das Gemeinsame Prüfungsamt), 2004, Tzn. 256 bis 261 (Kostenerstattung auswärtiger Sozialhilfeträger nach dem Bundessozialhilfegesetz), 2006, Tzn. 248 bis 250 (Medizinische Versorgung Gefangener).

<sup>18</sup> Beauftragung eines Tierschutzvereins (Tzn. 404 bis 415).

## Gebühren

40. Gebühren sind die Gegenleistungen der Bürger bzw. Unternehmen für erbrachte Amtshandlungen oder die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen. Sie dienen der Deckung der entstehenden öffentlichen Kosten durch den jeweiligen Verursacher oder Begünstigten. Findet eine Gebührenerhebung nicht statt, weil es keine Gebührenregelung gibt, die Gebührensätze nicht den tatsächlichen Kosten entsprechen, die Gebührenfestsetzung im Einzelfall nicht den Vorgaben entspricht oder die Inanspruchnahme des Schuldners aus sonstigen Gründen scheitert, trägt der Steuerzahler die verbleibenden Kosten. § 6 Absatz 1 Gebührengesetz verpflichtet zur Ermittlung der ansatzfähigen Gesamtkosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Die Höhe der Gebühr darf nicht in einem Missverhältnis zur Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen für den Gebührenpflichtigen stehen und darf den wirtschaftlichen Vorteil berücksichtigen. Diesen Grundsätzen hat die Verwaltung nicht immer entsprochen:
- Bei der Kostenkalkulation zu Gebührentarifen für Prüfungen im Gesundheitswesen<sup>19</sup> und für Gebühren für die Gestellung der Hubschrauberstaffel der Polizei<sup>20</sup> sind maßgebliche Kosten – wie z. B. teure Neubeschaffungen – nicht berücksichtigt worden.
  - Der wirtschaftliche Wert, der Begünstigten durch die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen vom Nachtflugverbot durch den Fluglärmbeauftragten<sup>21</sup> erwächst, findet bei der Gebührenfestsetzung keine Berücksichtigung, obwohl das maßgebliche Bundesrecht dies ausdrücklich vorgibt.

In diesen Fällen unterblieb darüber hinaus die gebotene regelmäßige Überprüfung der Gebührensätze und gebührenpflichtigen Tatbestände auf Angemessenheit und Aktualität.

Der Rechnungshof hat eine kurzfristige Überprüfung der Kostendeckung, die Anpassung der gebührenrechtlichen Regelungen und für die Zukunft die Einhaltung regelmäßiger Überprüfungsintervalle gefordert.

41. Über den Ausgleich staatlicher Leistung hinaus kann eine Gebührenregelung im Zusammenhang mit der Verwirklichung anderer öffentlicher Interessen stehen. So zeigt die Höhe der Gebühreneinnahmen aus Parkuhren und Parkscheinautomaten an, mit welchem Erfolg z. B. das verkehrspolitische Ziel des Senats, die Parkplätze im öffentlichen Straßenraum möglichst vielen Verkehrsteilnehmern zur Verfügung zu stellen, verwirklicht worden ist. Da die Einziehung der Gebühren vielfach scheitert, weil der Schuldner nicht zahlt und

<sup>19</sup> Abnahme von Prüfungen im Gesundheitswesen (Tzn. 386 bis 390).

<sup>20</sup> Besondere Einheiten bei Polizei und Feuerwehr (Tzn. 516 bis 527).

<sup>21</sup> Fluglärmschutzbeauftragter (Tzn. 499 bis 507).

eine hinreichende Überwachung und Sanktionierung nicht stattfindet, werden – abgesehen von den Gebührenauffällen – politische Ziele nicht erreicht.<sup>22</sup>

Der Rechnungshof hat ein behördenübergreifendes Parkraumbewirtschaftungskonzept mit realisierbaren Zielen gefordert.

## Sicherung gefährdeter Forderungen

42. Rechtsgrundlagen und Verfahrensvorschriften zur Bemessung, Festsetzung und Beitreibung von Forderungen sollen und können die Ansprüche der Stadt auf Einnahmen grundsätzlich sichern. Oftmals entstehen jedoch besondere Risikolagen, die Veranlassung geben, an der Erfüllung der Forderung zu zweifeln, so dass zusätzliche Vorkehrungen zu ihrer Sicherung unerlässlich sind:

- Die Grundsicherungs- und Sozialdienststellen, die trotz des Wechsels vieler ehemaliger Sozialhilfeempfänger in den Zuständigkeitsbereich der ARGE weiterhin für die Bewirtschaftung zuvor den Hilfeempfängern gewährter Darlehen zuständig sind, haben keinen vollständigen Überblick über den Gesamtbestand der Rückzahlungsforderungen und können unter den derzeitigen personellen und organisatorischen Bedingungen keine unverzügliche Bearbeitung leisten. Es fehlt zudem trotz früherer Zusagen der Verwaltung und inzwischen geschaffener Vorgaben für die Darlehensgewährung weiterhin an einem praxisgerechten Regelwerk zur Unterstützung der Sachbearbeiter bei der Darlehensverwaltung.<sup>23</sup>
- Auch der mangelhafte Informationsfluss zwischen Veranlagungsstellen und Vollstreckungsstellen in der Steuerverwaltung verhindert, dass erkannte Liquiditätsschwächen eines Steuerschuldners rechtzeitig im weiteren Verfahren berücksichtigt werden können.<sup>24</sup>

Der Rechnungshof hat für diese Fälle unverzügliche Maßnahmen gefordert und temporäre personelle und organisatorische Vorkehrungen sowie klare Vorgaben und Regelwerke der Verwaltung zum Risikomanagement und zur Darlehensverwaltung angemahnt.

---

<sup>22</sup> Parkraumbewirtschaftung mittels Parkuhren und Parkscheinautomaten (Tzn. 266 bis 290): Den nach Hochrechnung des Rechnungshofs rechnerisch möglichen Gebühren in Höhe von rund 42,8 Mio. Euro pro Jahr standen nur rund 7,5 Mio. Euro Realeinnahmen gegenüber.

<sup>23</sup> Sicherung und Einziehung von Sozialhilfedarlehen (Tzn. 127 bis 138); das Volumen der ungetilgten Darlehen beläuft sich nach überschlägiger Schätzung insgesamt auf über 100 Mio. Euro.

<sup>24</sup> Beitreibung von Steuerforderungen (Tzn. 53 bis 65).

## Verlagerung von Aufgaben

43. Hamburg kann Einnahmen nur im Rahmen eigener Kompetenz erheben und dem Haushalt zuführen. Werden Aufgaben vollständig auf andere übertragen, gehen der Stadt auch die damit verbundenen Einnahmen verloren. Dies ist nicht immer wirtschaftlich und bedarf einer sorgfältigen Analyse und Abwägung im Einzelfall:
- Die Finanzbehörde hat bei der Vergabe der Vermarktung von Grundstücken im Eigenheimprogramm in ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung außer Acht gelassen, dass infolge der Übertragung ein bisher von den Erwerbern an die Stadt zu leistender Kostenbeitrag wegfällt.<sup>25</sup>
  - In Gesetzgebungsvorhaben des Bundes, mit denen die Übertragung von Aufgaben auf Dritte in den Ländern bezweckt wird, kann oftmals das in den Ländern sehr unterschiedliche mit der Aufgabenwahrnehmung verbundene Einnahmehaufkommen nicht eingeschätzt werden.<sup>26</sup> Daher bedarf es der rechtzeitigen fundierten Berechnung der finanziellen Auswirkungen für Hamburg und der Schaffung von Öffnungsklauseln für die Länder, damit diese über die Aufgabenübertragung und den Einnahmenverlust nach eigenen Untersuchungen entscheiden können.

Im Übrigen können Aufgabenübertragungen die Einnahmeerhebung auch dann beeinträchtigen, wenn nur die Aufgabe übertragen wird, die Einnahmeerhebung aber bei der ursprünglichen Dienststelle verbleibt und diese infolge organisatorischer Mängel nicht mehr in der Lage ist, die Einnahmen zu erheben.<sup>27</sup>

Der Rechnungshof hat die rechtzeitige Berechnung der Auswirkungen von Aufgabenübertragungen unter Berücksichtigung der Einnahmeausfälle angemahnt. In Einzelfällen hat er empfohlen, durch organisatorische Veränderungen im Zusammenhang mit der Erhebung von Einnahmen innerhalb der Verwaltung selbst die Kosten zu senken.<sup>28</sup>

## Steuerung und Kontrolle

44. Angesichts der Bedeutung der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung für die Stadt bedarf es ihrer sorgfältigen Steuerung:
- Eine zentrale Steuerung könnte die endgültige Herstellung vieler Straßen Hamburgs beschleunigen, um Erschließungsbeiträge nach jahrelangem Handlungsdefizit endlich erheben zu können. Damit würde der auch aus Sicht der Bürger nicht akzeptable Zustand beseitigt, dass die Mehrzahl der Anlieger

<sup>25</sup> Mieten und Pachten (Liegenschaftsverwaltung) (Tzn. 74 bis 84).

<sup>26</sup> Einnahmen und Ausgaben der Freiwilligen Gerichtsbarkeit (Tzn. 139 bis 146).

<sup>27</sup> Sicherung und Einziehung von Sozialhilfedarlehen (Tzn. 127 bis 138).

<sup>28</sup> Aufgaben des mittleren Dienstes im Besteuerungsverfahren der Körperschaften (Tzn. 543 bis 549); Fluglärmschutzbeauftragter (Tzn. 499 bis 507).

für die Herstellung der Straßen Beiträge geleistet hat, während andere weitgehend Erschließungsvorteile nutzen, aber seit Jahrzehnten nicht zur Zahlung herangezogen werden.<sup>29</sup>

- Maßnahmen, die aus an das Sondervermögen für Naturschutz und Landschaftspflege gezahlten Ausgleichsabgaben finanziert werden, bedürfen der Erfolgskontrolle<sup>30</sup>, damit die ordnungsgemäße Verwendung der zweckgebundenen Einnahmen nachzuvollziehen ist.
- Unrichtige Informationen an die Bürgerschaft über Einnahmen oder ihre Verwendung<sup>31</sup> erschweren die Kontrolle von Aufgabewahrnehmung und Finanzierung durch das Parlament.

Der Rechnungshof hat den unverzüglichen – zum Teil dienststellenübergreifenden – Einsatz von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten gefordert und verbesserte Dokumentationen sowie Evaluierungsgutachten empfohlen.

## Ursachen der Defizite

45. Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass bei der Erhebung der Einnahmen Mängel bestehen:
- Bereits bei der Schaffung der normativen oder vertraglichen Rechtsgrundlagen werden gesetzliche Vorgaben oder wirtschaftliche Einnahmemöglichkeiten außer Acht gelassen, weil
    - Kosten unberücksichtigt bleiben,
    - Kosten unrichtig ermittelt werden oder
    - Vermögen nicht zum vollen Wert berücksichtigt wird.
  - Bei der Festsetzung von Einnahmen
    - findet eine sorgfältige Aufklärung der relevanten Sachverhalte oftmals nicht statt,
    - bleiben Forderungen unberücksichtigt oder
    - erfolgt die Festsetzung oft nicht in der vorgesehenen Frist.
  - Die Beitreibung ordnungsgemäß festgesetzter Einnahmen verläuft zum Teil erfolglos, weil mögliche Maßnahmen zur rechtzeitigen Sicherung der Forderungen nicht getroffen werden.
46. Diese Mängel sind zum großen Teil zurückzuführen auf
- Informationsdefizite, weil
    - ein vollständiger Überblick über die maßgeblichen Daten fehlt oder
    - Erkenntnisse aus anderen Vorgängen der Verwaltung nicht oder nicht fristgerecht weitergegeben werden,

<sup>29</sup> Erhebung von Erschließungsbeiträgen (II) (Tzn. 147 bis 158).

<sup>30</sup> Sondervermögen Naturschutz und Landschaftspflege (Tzn. 488 bis 498).

<sup>31</sup> Mieten und Pachten (Universität Hamburg) (Tzn. 85 bis 101); Neubau von P+R-Anlagen (Tzn. 420 bis 438).

- fehlendes oder für die Einnahmenerhebung nicht ausreichend qualifiziertes Personal und suboptimale Organisation sowie
- eine unzureichende Beachtung der gesetzlichen Vorgaben zur Einnahmeerhebung und der Auswirkungen von Maßnahmen auf den Haushalt.

Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, die Erhebung der Einnahmen künftig besser zu steuern und einer wirksamen Kontrolle zu unterwerfen. Die Verwaltung muss insbesondere darauf hinwirken, dass

- die regelmäßige Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die Einnahmenerhebung in den Behörden sichergestellt ist,
- die Geschäftsprozesse bei der Erhebung der Einnahmen optimiert werden,
- vor dem Ergreifen von Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Erhebung von Einnahmen haben, deren Wirtschaftlichkeit festgestellt ist.

## Finanzbehörde - Steuerverwaltung -

### Haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen

**Die Finanzämter haben haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen in vielen Fällen zu Unrecht steuermindernd berücksichtigt. Dadurch sind erhebliche Steuerausfälle entstanden. Die Bearbeitungsqualität muss deutlich verbessert werden.**

47. Seit 2003 werden haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen steuerlich gefördert, um zusätzliche Nachfrage zu erzeugen und die in diesem Sektor verbreitete Schwarzarbeit zu bekämpfen. Im Auftrag des Rechnungshofs hat die für die Hamburger Finanzämter zuständige Vorprüfungsstelle (VPSt) in vier Finanzämtern anhand von mehr als 440 Steuererklärungen für das Jahr 2003 untersucht, ob die erforderlichen Nachweise vorgelegen haben, eventuelle Unklarheiten im Sachverhalt beseitigt worden sind und die Steuerermäßigung nur für die gesetzlich begünstigten Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen gewährt worden ist. Dabei sind zum Teil erhebliche Mängel festgestellt worden:

*Kein Nachweis der geringfügigen Beschäftigung*

- Jeder dritte Steuerpflichtige, der Aufwendungen für einen sogenannten Minijob<sup>1</sup> geltend gemacht hatte, erhielt die Steuerermäßigung ohne den erforderlichen Nachweis durch die Bescheinigung der Bundesknappschaft<sup>2</sup>. Der durchschnittliche Einnahmefall betrug 147 Euro pro Fall.

*Arbeitgebereigenschaft nicht geprüft*

- Nahezu jeder sechste Steuerpflichtige, der Aufwendungen für ein höher gefördertes sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis geltend gemacht hatte, erhielt die Ermäßigung, obwohl er beim Finanzamt nicht als Arbeitgeber registriert war und demnach tatsächlich kein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis im Privathaushalt bestand. Der durchschnittliche Einnahmefall betrug 552 Euro pro Fall.

*Subsidiarität der Steuerermäßigung übersehen*

- Bei den genannten haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen unterblieb wiederholt auch die Prüfung, ob die geltend gemachten Aufwendungen zu den Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben gehören oder als außergewöhnliche Belas-

<sup>1</sup> Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse im Sinne von § 8a Sozialgesetzbuch Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV).

<sup>2</sup> Die Bundesknappschaft fungiert als Zentralstelle für die Erhebung der pauschalen Abgaben- und Versicherungsbeiträge.

tungen abziehbar sind und damit nur die Bemessungsgrundlage der Steuer mindern (sogenannte Vorrangprüfung). Bei positivem Ergebnis wäre eine Ermäßigung der Steuer ausgeschlossen gewesen.

- Drei von vier haushaltsnahen Dienstleistungen, derentwegen das Finanzamt die Steuer ermäßigt hatte, erfüllten nicht den gesetzlichen Tatbestand. So berücksichtigten die Finanzämter zu Unrecht Dienstleistungen im Zuge von Modernisierungs- und Renovierungsmaßnahmen. Vielfach fehlte auch der gesetzlich geforderte Nachweis über die unbare Zahlung oder eine zwischen begünstigter Arbeitsleistung und nicht begünstigtem Materialeinsatz differenzierende Rechnung. Der durchschnittliche Einnahmeverlust belief sich auf 182 Euro pro Steuerfall.

*Hohe Fehlerquote bei der Berücksichtigung haushaltsnaher Dienstleistungen*

48. Die Finanzbehörde hat im Rahmen der Vorprüfung darauf hingewiesen, dass Sachverhalte zu haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen und Dienstleistungen hinsichtlich des begehrten Steuerabzugs nur „überschlägig“ zu prüfen seien. Die nicht immer vollständige Sachverhaltsaufklärung sei auch darauf zurückzuführen, dass die zumeist geringe steuerliche Auswirkung im Einzelfall keine Intensivbearbeitung gerechtfertigt habe. Dennoch müssten die gesetzlich geforderten Nachweise vorliegen. Die Finanzbehörde werde dazu eine entsprechende Fachinformation an die Finanzämter herausgeben.

49. Der Rechnungshof hat die Prüfungsfeststellungen der Vorprüfungsstelle aufgegriffen und die Mängel beanstandet sowie darauf hingewiesen, dass der Begriff der „überschlägigen“ Prüfung von den Sachbearbeitern missverstanden werden kann. Nach den bundesweit einheitlichen Bearbeitungsgrundsätzen ist – solange der Fall keiner Intensivbearbeitung bedarf – den Angaben des Steuerpflichtigen immer dann zu folgen, wenn sie schlüssig und glaubhaft sind. Dieser eindeutige Maßstab wird verwässert, wenn er in Hamburg mit dem letztlich überflüssigen Begriff der „überschlägigen“ Prüfung<sup>3</sup> in Verbindung gebracht wird.

*Fehler bei der Überprüfung durch missverständliche Vorgabe*

50. Zur finanziellen Tragweite seiner Feststellungen hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen zu den Massensachverhalten gehören. Auch wenn die Steuerausfälle im Einzelfall überschaubar sind, muss in Hamburg für den geprüften Veranlagungszeitraum 2003 von Einnahmearausfällen im Umfang von mehr als 500.000 Euro ausgegangen werden. Wegen der durch die Steuerermäßigung stimulierten Nachfrage nach haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen und Dienstleistungen und der Erweiterung des Katalogs begünstigter Dienstleistungen zum 1. Januar 2006 nimmt das Risiko von Einnahmearausfällen noch zu, wenn die Bearbeitung der Fälle nicht grundlegend verbessert wird. Auch die ordnungspolitische Zielsetzung der steuerlichen Begüns-

*Einnahmearausfälle bei Massensachverhalten*

<sup>3</sup> Siehe dazu die Hamburger Ausführungsbestimmungen zu den bundesweit einheitlichen Bearbeitungsgrundsätzen (Dienstanweisung für die Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen zum 1. Januar 1997 – DA-V97).

*Schwarzarbeit  
wirksam  
bekämpfen*

tigung haushaltsnaher Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen lässt keine oberflächliche Bearbeitung zu. Da der Gesetzgeber einen Anreiz für reguläre Beschäftigungsverhältnisse im Privathaushalt schaffen und die Schwarzarbeit in diesem Bereich bekämpfen wollte, muss sichergestellt sein, dass auch nur diese Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen steuerlich berücksichtigt werden.

51. Die im Rahmen der Vorprüfung angekündigte Fachinformation ist in den Finanzämtern inzwischen verbreitet worden. Der Rechnungshof hat angeregt, sich in den Hamburger Ausführungsbestimmungen zu den bundesweit einheitlichen Bearbeitungsgrundsätzen vom Begriff der „überschlägigen“ Prüfung (vgl. Tz. 49) zu trennen, den diesen Ausführungsbestimmungen beigefügten Katalog obligatorischer Beleganforderungen zu ergänzen und die gesetzlich normierten Belegpflichten seitens des Steuerpflichtigen hervorzuheben. Er hat im Übrigen empfohlen, die Fachaufsicht der Sachgebietsleitungen bei den hier behandelten Steuerermäßigungen zu verbessern und den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen nach angemessener Zeit zu kontrollieren.
52. Die Finanzbehörde hat eingeräumt, dass die festgestellten Vollzugsmängel auch aus ihrer Sicht nicht hinnehmbar seien und die zum Zeitpunkt der Prüfung vorgefundene Qualität der Bearbeitung deutlich verbessert werden müsse. Neben der inzwischen verbreiteten Fachinformation sei eine Multiplikatorenschulung vorgesehen, im Rahmen derer die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen eine wesentliche Rolle spielen werde. Zwar wolle sie den Begriff der „überschlägigen“ Prüfung nicht abändern, jedoch werde in den Ausführungsbestimmungen zu den bundesweit abgestimmten Bearbeitungsgrundsätzen die obligatorische Beleganforderung klargestellt. Dies sei bereits mit den Vorstehern der Finanzämter ausführlich erörtert worden. Die Finanzbehörde werde weitere organisatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität prüfen und den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen zu gegebener Zeit kontrollieren.

## Beitreibung von Steuerforderungen

**Bei Zahlungsrückständen ist die umfassende Ermittlung von Vermögensgegenständen und Forderungen zur Vorbereitung der Zwangsvollstreckung nicht ausreichend gewährleistet. Die Zusammenarbeit der Vollstreckungs- und der Veranlagungsstellen sollte intensiviert werden. Schon im Veranlagungsverfahren muss der latenten Gefährdung des Steueranspruchs durch Verfahrensbeschleunigung begegnet werden.**

53. Der Rechnungshof ist der Frage nachgegangen, inwieweit Steuerausfälle zu verhindern oder zumindest zu minimieren gewesen wären, wenn die Finanzämter im Veranlagungs- sowie im Vollstreckungsverfahren früher Rückschlüsse auf eine instabile Liquiditäts- und Vermögenslage des Steuerpflichtigen gezogen hätten. Dazu hat er in zwei Finanzämtern fast 80 Fälle überprüft, in denen wegen nicht unerheblicher Steuerforderungen vollstreckt werden musste und in denen die Ansprüche teilweise schon niedergeschlagen worden waren.<sup>1</sup>

### Veranlagungsverfahren

54. Bei finanziell gefährdeten Steuerpflichtigen müssen die Veranlagungsstellen in besonderem Maße darauf hinwirken, dass die Steuern rechtzeitig, d. h. zum frühestmöglichen Zeitpunkt, festgesetzt und damit beitreibar gemacht werden. Dies bedeutet, dass Fristverlängerungen für die Abgabe der Steuererklärungen restriktiv zu handhaben und eingehende Steuererklärungen unverzüglich zu bearbeiten sind. Außerdem muss der Anpassung der Vorauszahlungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, damit es nicht später zu hohen und dann möglicherweise nicht mehr beitreibbaren Abschlusszahlungen kommt.
55. Diesen Maßstäben genügt das Verwaltungshandeln nach dem Entstehen erster Steuerrückstände häufig nicht. Auf der Grundlage eines mit den übrigen Ländern koordinierten Erlasses hat das Finanzamt die Fristen für die Abgabe der Steuererklärungen verlängert, obwohl es auf eine frühzeitige Abgabe angekommen wäre und die Möglichkeit einer vorzeitigen Anforderung der Steuererklärung bestanden hätte.
- In einem der Fälle wurde zwar versucht, die Abgabe der Steuererklärung mit einem Zwangsgeld zu erreichen. Nachdem der Steuerpflichtige hierauf nicht reagierte, dauerte es jedoch eineinhalb Jahre, ehe sich das Finanzamt entschloss, die Steuer aufgrund geschätzter

---

<sup>1</sup> Vgl. § 261 Abgabenordnung (AO).

Besteuerungsgrundlagen festzusetzen. Weitere eineinhalb Jahre später schlug das Finanzamt Rückstände im Umfang von mehr als 24.000 Euro nieder.

- In einem anderen Fall hat das Finanzamt die Vorauszahlungen antragsgemäß auf 0 Euro herabgesetzt, ohne nach Ablauf des Jahres zeitnah zu überprüfen, ob die Ertragslage tatsächlich so ungünstig geblieben war wie ursprünglich angenommen. Aufgrund der – wie in den Vorjahren – erst eineinhalb Jahre später eingereichten Steuererklärung ergab sich eine Abschlusszahlung von rund 11.000 Euro, die den Steuerpflichtigen finanziell überforderte und letztlich niedergeschlagen werden musste.

*Gefährdete  
Steueransprüche  
zügig sichern*

Der Rechnungshof hat gefordert, bei finanziell instabilen Verhältnissen des Steuerpflichtigen konsequenter für eine zügige Festsetzung und Erhebung der Steuern zu sorgen.

56. In Beitreibungsfällen hängt eine zügigere Steuerfestsetzung davon ab, dass die Veranlagungsstellen vonseiten der Vollstreckungsstellen frühzeitig über Rückstände, derentwegen gegebenenfalls die Zwangsvollstreckung ansteht, informiert werden. Dies ist nach den Feststellungen des Rechnungshofs häufig nicht der Fall. Der Rechnungshof hat gefordert, eine frühzeitige Information der Veranlagungsstellen über den Beginn eines Beitreibungsverfahrens zu gewährleisten.

*Veranlagungs-  
stellen frühzeitig  
informieren*

## **Vollstreckungsverfahren**

57. Die Vollstreckungsstellen versuchen, das Vollstreckungsverfahren zunächst ohne fremde Mithilfe zu organisieren, und beschränken sich bei der Recherche der Zugriffsmöglichkeiten deshalb anfangs auf elektronisch verfügbare Daten. Der frühzeitige Blick in die Steuerakte, aus der sich ein umfassenderes Bild der Einkünfte, der Einkunftsquellen, etwaiger Vermögenswerte sowie der wirtschaftlichen Verhältnisse im Ganzen ergeben würde, ist nicht der Regelfall. Dies kann dazu führen, dass wertvolle Zeit verloren geht oder Vermögenswerte gänzlich unbeachtet bleiben.
- In einem Einzelfall war das Grundvermögen einer KG nur der Veranlagungs-, nicht aber der Vollstreckungsstelle bekannt. Als die Vollstreckungsstelle später zufällig von dem Grundstück erfuhr, war es bereits verkauft worden. Nachdem ein Insolvenzantrag mangels Masse abgelehnt worden war, musste das Finanzamt Steuern und steuerliche Nebenleistungen im Umfang von 230.000 Euro niederschlagen.

Ohne Konsultation der Steuerakte bleiben häufig auch Vertragsbeziehungen zu Dritten, aus denen sich pfändbare Forderungen des Vollstreckungsschuldners ergeben haben könnten, verborgen.

58. Von der Möglichkeit, den Vollstreckungsschuldner mit einem Fragebogen zur Einkommens- und Vermögenslage<sup>2</sup> zu konfrontieren, ist nicht durchgängig Gebrauch gemacht worden. In anderen Fällen wurden Fragebogen zwar eingesetzt, aber nicht ausgewertet.

<sup>2</sup> Sogenannte Einkommens- und Vermögensübersicht.

- In einem der geprüften Fälle hatte der Vollstreckungsschuldner angegeben, weiterhin als Architekt für private Bauherren tätig zu sein, zugleich aber die Frage nach Forderungen gegen Dritte verneint. Das Finanzamt ließ diese nicht ohne Weiteres schlüssigen Angaben auf sich beruhen.
59. Die Ursache dieser Mängel in der Informationsbeschaffung liegt darin, dass die Sachverhaltsaufklärung im Vollstreckungsverfahren in den einschlägigen Bestimmungen nur unvollkommen geregelt ist. Damit fehlen den Bearbeitern teilweise klare Vorgaben. Der Gedanke, der Bearbeiter könne selbst am besten beurteilen, welche Recherche dem Fall angemessen ist, führt in der Praxis nach den Feststellungen des Rechnungshofs jedoch zur Herausbildung einer Arbeitsroutine, die sich auf ein bestimmtes Standardprogramm beschränkt, anspruchsvollere Vollstreckungsmaßnahmen auslöst und gegebenenfalls auch auf Kontakte zur Veranlagungsstelle verzichtet.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Sachverhaltsaufklärung im Vollstreckungsverfahren eindeutig zu regeln und in diesem Zusammenhang insbesondere die Mitwirkung der Veranlagungsstelle im Vollstreckungsverfahren und damit einhergehende Mitteilungspflichten zu konkretisieren.

*Sachverhaltsaufklärung im Vollstreckungsverfahren eindeutig regeln*

### **Ratenzahlungen ohne Vollstreckungsaufschub**

60. Das Finanzamt kann Vollstreckungsaufschub mit der Auflage regelmäßiger Ratenzahlungen gewähren, wenn die Tilgung des Rückstands in einem Zeitraum von höchstens einem Jahr gesichert ist.<sup>3</sup> In der Praxis gibt es immer wieder Fälle, in denen nach Ausschöpfung aller Vollstreckungsmöglichkeiten Rückstände verbleiben und in denen die Vollstreckungsschuldner Ratenzahlungen anbieten, ohne dass die Voraussetzungen für einen Vollstreckungsaufschub erfüllt sind. Die Finanzämter sind im Umgang mit diesen Fällen unsicher, und es mangelt an verbindlichen Vorgaben, mit denen das Finanzamt das weitere Vorgehen bei Annahme derartiger Zahlungen gegenüber dem Vollstreckungsschuldner transparent machen kann. Der Rechnungshof hat empfohlen, im Rahmen der einschlägigen Verwaltungsvorschriften für die nötige Klarheit zu sorgen, und hierzu Vorschläge unterbreitet.

*Umgang mit Ratenzahlungen ohne Vollstreckungsaufschub klarstellen*

### **Einsatz von Liquiditätsprüfern**

61. Beitreibungsmaßnahmen der Finanzämter stehen häufig im Kontext einer insgesamt desolaten finanziellen Lage des Steuerpflichtigen und tragen damit ihren Teil dazu bei, dass die wirtschaftliche Existenz des Steuerpflichtigen unmittelbar bedroht ist. In dieser Lage ist es insbesondere bei Selbstständigen nicht leicht, die Tilgungsmöglichkeiten sachgerecht einzuschätzen. Um in solchen Fällen die Erfolgsaussichten des Finanzamts im Beitreibungsverfahren zu verbessern, kann eine sogenannte Liquiditätsprüfung

<sup>3</sup> Die gesetzliche Grundlage für den Vollstreckungsaufschub ist § 258 AO.

*Einsatz von  
Liquiditätsprüfern  
erproben*

zweckmäßig sein, die in Hamburg bislang ein Schattendasein führt. Angesichts der damit in Nordrhein-Westfalen erzielten beachtlichen Erfolge hat der Rechnungshof eine systematische Erprobung in den Hamburger Finanzämtern gefordert.

## **Länderübergreifende Informationssysteme**

*Zugriff auf länder-  
übergreifende  
Informationssy-  
steme sichern  
und verbessern*

62. Die Vollstreckungsstellen sind darauf angewiesen, auch länderübergreifend recherchieren zu können – beispielsweise dann, wenn der Vollstreckungsschuldner unter seiner dem Finanzamt bekannten Wohn- oder Betriebsanschrift nicht zu erreichen ist, Anfragen beim Einwohnermeldeamt bzw. beim Wirtschafts- und Ordnungsamt erfolglos bleiben, aber nicht auszuschließen ist, dass er außerhalb Hamburgs einen neuen Betrieb führt. Bislang ist es den Vollstreckungsstellen nicht möglich, eine zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs entwickelte Datenbank zu nutzen, die die Stammdaten aller in der Bundesrepublik Deutschland registrierten Steuerpflichtigen enthält. Es ist auf Bund-Länder-Ebene geplant, den Vollstreckungsstellen künftig zumindest den Zugriff auf die für eine Anschriftenprüfung nötigen Daten zu ermöglichen. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, im Interesse eines effizienten Verwaltungsvollzugs – unter Wahrung der Belange des Datenschutzes – eine möglichst umfassende Teilhabe der Vollstreckungsstellen an den vollstreckungsrelevanten Daten dieser Datenbank anzustreben.

63. Schuldnerverzeichnisse werden bei den jeweiligen Vollstreckungsgerichten oder – wie in Hamburg – als zentrales Schuldnerverzeichnis geführt. In einem Einzelfall blieb dem Finanzamt elf Monate lang verborgen, dass ein außerhalb Hamburgs lebender Geschäftsführer beim dortigen Amtsgericht eine eidesstattliche Versicherung mit Angaben zu vollstreckungsrelevantem Immobilienbesitz abgegeben hatte. Dies hätte vermieden werden können, wenn den Vollstreckungsstellen ein länderübergreifender elektronischer und damit gegenüber dem bisherigen Verfahren verwaltungstechnisch einfacherer Zugriff auf Schuldnerverzeichnisse möglich gewesen wäre.

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, sich hierfür im Rahmen der beabsichtigten Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung einzusetzen.

## **Auswertung von Insolvenzbekanntmachungen**

*Insolvenz-  
bekannt-  
machungen  
rationeller  
auswerten*

64. Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter werten die elektronisch zugänglichen öffentlichen Bekanntmachungen des Amtsgerichts Hamburg über Entscheidungen in Insolvenzverfahren aus. Das dabei eingesetzte gestufte Abfragekonzept führt dazu, dass ein erheblicher Teil des Arbeitsaufwandes vergeblich ist, wenn die Bekanntmachungen dezentral ausgewertet werden. Der Rechnungshof hat auf die Vorteile einer zentralisierten Auswertung hingewiesen und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Berücksichtigung verschiedener Organisationsmodelle angeregt.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

65. Die Finanzbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Sie hat zugesagt, die festgestellten Schwachstellen zu beseitigen und insbesondere für die Sachverhaltsaufklärung im Vollstreckungsverfahren eindeutige Regelungen zu treffen. Sie prüft, mit welchen Maßnahmen und gegebenenfalls auch Arbeitshilfen die Zusammenarbeit der Vollstreckungs- und der Veranlagungsstellen verbessert werden kann. Das Instrument der Liquiditätsprüfung soll kurzfristig mit Vertretern der Finanzämter erörtert werden, um auf dieser Grundlage über Art und Umfang einer praktischen Erprobung zu entscheiden. Die Finanzbehörde wird auch die übrigen Vorschläge des Rechnungshofs aufgreifen und nach praxisgerechten Lösungen suchen.

## **Justizbehörde / Behörde für Inneres**

### **Ausgaben für Dolmetscher, Übersetzer und Sachverständige**

**Gerichte, Staatsanwaltschaften und Behörden schöpfen Einsparpotenziale nicht aus, die durch – gesetzlich vorgesehene – Vergütungsvereinbarungen mit Dolmetschern, Übersetzern und Sachverständigen erzielbar sind.**

**Die Justizbehörde muss ihre Aufgabe als oberste Landesbehörde nach § 14 Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz erfüllen.**

**Sie ist Mitteilungspflichten gegenüber den Finanzämtern erneut nicht nachgekommen.**

#### **Grundlagen der Vergütung**

66. Gerichte, Staatsanwaltschaften und Behörden ziehen bei Bedarf Dolmetscher, Übersetzer und Sachverständige heran.

Diese sind nach den Sätzen des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG)<sup>1</sup> in unmittelbarer<sup>2</sup> oder mittelbarer<sup>3</sup> Anwendung zu vergüten. Das JVEG unterscheidet bei der Vergütung von Dolmetschern und Übersetzern nicht danach, ob diese öffentlich bestellt und allgemein vereidigt sind bzw. diesen Status nicht haben oder ob sie neben- oder hauptberuflich tätig sind.

Um das Abrechnungsverfahren zu vereinfachen und die Kosten zu senken, ermächtigt § 14 JVEG<sup>4</sup> die oberste Landesbehörde zum Abschluss von Vergütungsvereinbarungen mit häufiger herangezogenen Sachverständigen, Dolmetschern und Übersetzern. Die vereinbarte Vergütung darf die nach dem JVEG vorgesehenen Sätze nicht überschreiten.

<sup>1</sup> Gesetz über die Vergütung von Sachverständigen, Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern sowie die Entschädigung von ehrenamtlichen Richtern, Zeuginnen, Zeugen und Dritten vom 5. Mai 2004 (BGBl. I 2004 S. 718, 776), geändert am 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3220, 3228).

<sup>2</sup> § 1 JVEG.

<sup>3</sup> Z. B. § 23 Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz.

<sup>4</sup> § 14 JVEG lautet: „Mit Sachverständigen, Dolmetschern und Übersetzern, die häufiger herangezogen werden, kann die oberste Landesbehörde, für die Gerichte und Behörden des Bundes die oberste Bundesbehörde, oder eine von ihr bestimmte Stelle eine Vereinbarung über die zu gewährende Vergütung treffen, deren Höhe die nach diesem Gesetz vorgesehene Vergütung nicht überschreiten darf.“

Der Senat hat seine Kompetenz als oberste Landesbehörde nach § 14 JVEG auf die Justizbehörde übertragen.<sup>5</sup> Diese hat ihrerseits nur Dienststellen ihres Geschäftsbereichs zum Abschluss von Vergütungsvereinbarungen ermächtigt. Andere als die ermächtigten Stellen dürfen Vergütungsvereinbarungen daher nicht abschließen.

### **Vergütung von Dolmetschern und Übersetzern in der Justiz**

67. Das Amtsgericht Hamburg hat seit Jahresbeginn 2006 für seinen Geschäftsbereich mit mehr als 60 häufiger herangezogenen Dolmetschern und Übersetzern zur Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens und zur Kostensenkung Vergütungsvereinbarungen nach § 14 JVEG (vgl. Tz. 66) abgeschlossen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dieselben Dolmetscher und Übersetzer auch durch andere Gerichte und Staatsanwaltschaften herangezogen werden. Dort erhalten sie die höheren Regelsätze nach dem JVEG. Auf Basis des sich im Amtsgericht abzeichnenden Trends von rund 20 % Einsparungen durch den Abschluss von Vergütungsvereinbarungen könnte bei der Vergütung der 60 Dolmetscher und Übersetzer durch eine Ausweitung der – gesetzlich vorgesehenen – Vergütungsvereinbarungen auf alle Gerichte und Staatsanwaltschaften ein weiteres Einsparpotenzial in der Justiz von rund 78.000 Euro jährlich erschlossen werden.

Einige Gerichte und Staatsanwaltschaften konnten bislang keine Vergütungsvereinbarungen abschließen, weil es an der gesetzlich geforderten Häufigkeit der Heranziehung mangelte (vgl. Tz. 66). Bei zulässiger und gebotener justizweiter Betrachtung werden diese Dolmetscher jedoch hinreichend häufig herangezogen, so dass eine Vergütung nach den niedrigeren Sätzen einer Vergütungsvereinbarung insgesamt möglich ist.

*Einsparungen durch justizweit wirkende Vergütungsvereinbarungen möglich*

Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, auf den Abschluss von justizweit wirkenden Vergütungsvereinbarungen hinzuwirken.

Die Justizbehörde hat dies grundsätzlich zugesagt, will aber zunächst das Ergebnis eines vor dem Verwaltungsgericht Hamburg anhängigen Rechtsstreits über Vergütungsvereinbarungen des Amtsgerichts abwarten.

### **Vergütung von Sachverständigen in der Justiz**

68. Die Justizbehörde hat eine Vergütungsvereinbarung für die Heranziehung von Sachverständigen bisher nur mit dem Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) getroffen. Sie gilt für alle Gerichte und Staatsanwaltschaften. Nicht zum UKE gehörige Sachverständige erhalten die höheren Regelsätze. Lediglich das

*Einsparmöglichkeiten durch Vergütungsvereinbarungen nicht genutzt*

<sup>5</sup> Nr. 1 Absatz 4 der Anordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten der Gerichtsverfassung, der Justizverwaltung und des Richterrechts (Amtl. Anz. 1982 S. 1589), zuletzt geändert durch Anordnung vom 11. April 2005 (Amtl. Anz. 2005 S. 801).

Sozialgericht beabsichtigt auf der Grundlage seiner Ermächtigung den Abschluss weiterer Vereinbarungen mit medizinischen Sachverständigen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine Vielzahl von Sachverständigen häufig von Gerichten und Staatsanwaltschaften herangezogen wird, so dass Einsparmöglichkeiten durch den Abschluss von Vergütungsvereinbarungen nach § 14 JVEG (vgl. Tz. 66) bestehen, aber ungenutzt bleiben. So entfielen 2005 allein auf 39 häufig herangezogene Gutachter, mit denen keine Vereinbarungen getroffen wurden, rund 41 % der Ausgaben für Sachverständige (rund 5,6 Mio. Euro).

Der Rechnungshof hat die Justizbehörde gebeten, den Abschluss weiterer Vereinbarungen zu prüfen. Ziel sollte dabei neben der Reduzierung von Abrechnungsaufwand und Vergütungskosten auch die einheitliche Vergütung der jeweiligen Sachverständigen für vergleichbare Leistungen in allen Gerichten und Staatsanwaltschaften sein.

Die Justizbehörde will der Bitte nachkommen.

## Oberste Landesbehörde

69. *Aufgabe als oberste Landesbehörde behördenübergreifend wahrnehmen*

Die Justizbehörde hat ihre Aufgabe als oberste Landesbehörde nach § 14 JVEG bisher nicht ausreichend wahrgenommen. Sie hat die Bedarfe und Interessen zum Abschluss von Vergütungsvereinbarungen in anderen betroffenen Behörden<sup>6</sup> bisher weder berücksichtigt noch festgestellt. Die Justizbehörde hält sich für die Ermächtigung anderer Behörden für nicht zuständig. Die anderen Behörden schließen daher keine (günstigen) Vergütungsvereinbarungen ab oder zahlen niedrigere Sätze als die vom JVEG vorgesehenen Regelsätze, obwohl sie nicht ermächtigt sind (vgl. Tz. 72).

Der Senat hat seine Kompetenz als oberste Landesbehörde<sup>7</sup> für den in Rede stehenden Aufgabenbereich mit Erlass der Zuständigkeitsanordnung in Gänze auf die Justizbehörde übertragen (vgl. Tz. 66). Von der Übertragung derselben Aufgabe auf mehrere Fachbehörden als Aufgabenträger (im Sinne der Begründung »kumulativer Zuständigkeiten«) hat er im Interesse der Regelungsklarheit, zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten und zur Festlegung eindeutiger Verantwortlichkeiten<sup>8</sup> in der Zuständigkeitsanordnung ausdrücklich abgesehen. Die Zuständigkeit der obersten Landesbehörde nach § 14 JVEG beschränkt sich mithin – auch nach Ansicht der für die Geschäftsordnungsbestimmungen zuständigen Finanzbehörde – nicht auf die Vereinbarung von Vergütungen mit von Dienststellen der Justizbehörde herangezogenen Sachverständi-

<sup>6</sup> Vgl. § 1 JVEG: Z. B. der Finanzbehörde (in den Fällen, in denen diese das Ermittlungsverfahren selbstständig durchführt) und den Verwaltungsbehörden nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten.

<sup>7</sup> Vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage, Artikel 57 Rdnr. 20.

<sup>8</sup> Vgl. GOBest D 80.2 Grundsätze für die Regelung von Zuständigkeiten vom 5. Juni 2002 (MittVw 2002 Seite 148) und 17. Oktober 2005 (Aktualisierung; MittVw 2005 Seite 128).

gen, Dolmetschern und Übersetzern, sondern umfasst auch die Zuständigkeit für den Abschluss von Vereinbarungen mit von anderen hamburgischen Behörden gemäß § 1 JVEG bzw. entsprechend dem JVEG zu Leistungen herangezogenen Sachverständigen, Dolmetschern und Übersetzern.

Die rechtliche Praxis der Justizbehörde entspricht außerdem nicht dem Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 Absatz 1 LHO.

70. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, ihre Aufgabe als oberste Landesbehörde nach § 14 JVEG auch behördenübergreifend wahrzunehmen.

Die Justizbehörde hat zugesagt, ihre Rechtsauffassung zu überprüfen und abhängig von dem Ergebnis das weitere Vorgehen mit den betroffenen Behörden abzustimmen.

### **Vergütung von Dolmetschern und Übersetzern in der Behörde für Inneres**

71. Einwohner-Zentralamt und Polizei vergüten Dolmetscher und Übersetzer entgegen den gesetzlichen Vorgaben (vgl. Tz. 66) nicht durchgängig nach den Sätzen des JVEG. So erhalten nach den internen Dienstvorschriften zwar allgemein vereidigte und öffentlich bestellte Dolmetscher und Übersetzer die vorgeschriebene, nicht allgemein vereidigte Dolmetscher und Übersetzer hingegen eine geringere Vergütung.

*Gesetzeskonforme Vergütung sicherstellen*

Der Rechnungshof hat die Behörde für Inneres (Bfl) aufgefordert, gemäß den gesetzlichen Vergütungsregelungen abzurechnen.

72. Eine Ermächtigung der Bfl durch die oberste Landesbehörde zum Abschluss von Vergütungsvereinbarungen gibt es derzeit nicht (vgl. Tz. 66). Somit besteht für die Bfl derzeit keine Möglichkeit, günstigere Vergütungsvereinbarungen mit Dolmetschern und Übersetzern nach § 14 JVEG auszuhandeln.

Der Rechnungshof hat die Bfl gebeten, den Bedarf für den Abschluss von Vergütungsvereinbarungen nach § 14 JVEG zu prüfen und diesen der Justizbehörde als oberster Landesbehörde mitzuteilen, um kurzfristig eine Ermächtigung zum Abschluss von Vergütungsvereinbarungen zu erwirken.

Die Bfl hat dies zugesagt, falls die Rechtsprüfung durch die Justizbehörde (vgl. Tz. 70) deren Zuständigkeit als oberste Landesbehörde ergebe.

## Meldepflicht gegenüber den Finanzämtern

73.  
*Meldungen nach  
der Mitteilungs-  
verordnung nicht  
erfolgt*

Die Justizbehörde ist bei der Vergütung von Sachverständigen ihrer Verpflichtung zur Meldung von Zahlungen an das Finanzamt nach der Mitteilungsverordnung<sup>9</sup> für den geprüften Zeitraum nicht in allen Fällen nachgekommen, obwohl der Rechnungshof dies bereits 1999 und 2001 gegenüber der Justizbehörde beanstandet<sup>10</sup> und die Behörde seinerzeit erklärt hatte, sie werde für die umfassende Beachtung der Mitteilungsverordnung sorgen. Sie hat zwar mittlerweile ihre Dienststellen angewiesen, nunmehr Mitteilungen vorzunehmen. Infolge dieser Delegation der Mitteilungspflicht auf die einzelnen anweisenden Dienststellen ist die erforderliche behördenweite Überprüfung der jährlichen personenbezogenen Bagatellgrenze von 1.500 Euro weiterhin nicht möglich, da die Dienststellen jeweils lediglich Kenntnis von ihren eigenen Zahlungen haben und eine summarische Betrachtung unterbleibt. Damit ist die Einhaltung der Mitteilungspflichten nach wie vor nicht gewährleistet.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Mitteilungen auf Basis von Meldungen der auszahlenden Stellen nunmehr durch eine zentrale Stelle vornehmen zu lassen.

Die Justizbehörde hat zugesagt, für die gerichtlichen Zahlungsvergänge künftig eine zentrale Erfassung mit Hilfe einer noch zu entwickelnden technischen Unterstützung sicherzustellen und zu prüfen, wie die anderen Dienststellen einbezogen werden können.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>9</sup> Vom 7. September 1993; BGBl I 1993 S. 1554.

<sup>10</sup> Jahresbericht 2002, Tzn. 205 und 206.

## Finanzbehörde

### Mieten und Pachten (Liegenschaftsverwaltung)

**Durch eine verbesserte Erfassung des Grundstücksbestands lassen sich höhere Einnahmen aus der Verwertung unbebauter Grundstücke erzielen.**

**Die Finanzbehörde hat ohne ausreichenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung privaten Dienstleistern übertragen.**

**Es ist offen, wie der vom Senat beschlossene Stellenabbau aus der Konzentration der Liegenschaftsdienststellen erbracht werden soll.**

#### Verwertung des Allgemeinen Grundvermögens

74. Zu den Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung der Finanzbehörde gehört u. a. die Verwertung (Vermietung und Verpachtung) des Allgemeinen Grundvermögens (AGV). Dazu zählt die Verwaltung bestehender<sup>1</sup> sowie der Abschluss neuer Miet-, Pacht- und anderer Nutzungsverträge. Im Jahr 2005 hat die Stadt Einnahmen in Höhe von rund 15,7 Mio. Euro aus solchen Verträgen erzielt.

Die Finanzbehörde schöpft bisher den Rahmen für mögliche höhere Einnahmen nicht aus. So ist die Prüfung vertraglich möglicher Mietanpassungen unterblieben, weil bei der Verwaltung bestehender Verträge

- Termine nicht festgelegt,
- terminierte Vorgänge nicht vorgelegt oder
- zum Teil wegen anderer Prioritätensetzung nicht bearbeitet worden sind.

Deshalb war es nicht möglich, in der Sache gebotene und zulässige Mieterhöhungen im möglichen Umfang zu erzielen.

75. Nach § 34 Absatz 2 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Damit ist die Pflicht verbunden, alle Einnahmequellen auszuschöpfen, laufend alle Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung zu prüfen und diese im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zeitgerecht geltend zu machen.

*Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung nicht vollständig ausgeschöpft*

<sup>1</sup> Ende 2005 rund 5.000 Verträge.

Der Rechnungshof hat die Versäumnisse beanstandet und die Finanzbehörde deshalb aufgefordert, unter Einsatz bereits zur Verfügung stehender Instrumente die Voraussetzungen für eine automatisierte Terminüberwachung zu schaffen und alle Möglichkeiten für Mietanpassungen zur Einnahmeverbesserung zu nutzen.

Die Finanzbehörde will bestehende Vollzugsdefizite abbauen und dabei auch die Vorschläge des Rechnungshofs einbeziehen.

76. Die der Liegenschaftsverwaltung bei der Verwertung von Grundstücken des AGV obliegenden Aufgaben (vgl. Tz. 74) sind überwiegend mehreren regional zuständigen Referaten zugewiesen. Bei der Erledigung selten anfallender und spezielles Wissen voraussetzender Aufgaben hat dies zu Unsicherheiten und Abstimmungsproblemen geführt. Eine einheitliche Wahrnehmung der Vermieter- bzw. Verpächteraufgaben durch die Stadt ist damit nicht durchgehend gewährleistet.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, die Zusammenführung von weniger häufig wahrzunehmenden Aufgaben zu prüfen, deren Erledigung Spezialkenntnisse voraussetzt.

Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

*Datenbestand zur Flächenbewirtschaftung fehlerhaft*

77. Den für die Verwertung des AGV notwendigen Datenbestand verwaltet die Finanzbehörde mit dem elektronischen Liegenschafts- und Verwaltungssystem (eLVIS). Der Datenbestand in eLVIS enthält zum Teil gravierende Fehler. So sind
- aufgrund von Erfassungsfehlern oder unzureichender Kontrollen der automatisch veranlassten Klassifizierungen<sup>2</sup> Flächen nicht richtig zugeordnet,
  - Angaben zur jeweiligen Zweckbindung von Flächen<sup>3</sup> und zu ihrer Verwendbarkeit<sup>4</sup>, die auch Entwicklungsveränderungen berücksichtigen, nicht vollständig vorhanden,
  - Vertragsdaten unrichtig erfasst.

Aufgrund der Mängel im Datenbestand fehlt der Finanzbehörde eine zuverlässige Grundlage für die Bewirtschaftung des Flächenbestandes und folglich für sachgerechte Entscheidungen zur systematischen und optimalen Verwertung städtischer Flächen.

*Verwertungspotenzial nicht ausgeschöpft*

78. Von den in eLVIS erfassten rund 10.400 ha<sup>5</sup> des AGV weist die Datenbank rund 8.300 ha als verwertbar und davon rund 5.300 ha als tatsächlich verwertet aus. Selbst unter Berücksichtigung des zum Teil fehlerhaften Datenbestands (vgl. Tz. 77) wird danach ein erheblicher Teil der verwertbaren Flächen nicht für die Erzielung von Miet- und Pachteinnahmen genutzt. Der Stadt entgehen so Einnahmen. Selbst bei vorsichtiger Schätzung könnte eine Einnah-

<sup>2</sup> Z. B. als verwertbare oder unverwertbare Fläche.

<sup>3</sup> Z. B. entbehrliche Fläche, Bodenvorratspolitik, Planungsfläche, Naturschutz, Naherholung.

<sup>4</sup> Z. B. Typisierungen wie gewerbliche Nutzung, Weideland, Grabeland.

<sup>5</sup> Stand 29. Mai 2006.

meverbesserung von jährlich mindestens 300.000 Euro erreicht werden, wenn die Finanzbehörde das verwertbare AGV vollständig vermieten oder verpachten würde.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde daher aufgefordert,

- den Flächenbestand für eine zielgerichtete Verwendung systematisch zu überprüfen,
- den Datenbestand in eLVIS zu bereinigen,
- die Aktivierung von Verwertungsflächen durch vollständig erfasste Angaben über Zweckbindung und Verwendbarkeit zu unterstützen.

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass auch nach ihrer Auffassung nicht alle Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung bei der Verwertung unbebauter Grundstücke ausgeschöpft worden sind und der Anteil verwerteter Flächen gesteigert werden könne. Um die vom Rechnungshof festgestellten Mängel zu beseitigen, habe sie inzwischen mit einer Plausibilitäts- und Qualitätskontrolle begonnen. Die mit der Ersterfassung verbundenen fehlerhaften Eingaben bei der Zuordnung von Flächen will sie sukzessive bereinigen.

## Neuorganisation der Liegenschaftsverwaltung

79. Aufgrund eines Senatsbeschlusses vom Februar 2003 sind die städtischen Liegenschaftsaufgaben seit dem November 2003 bei der Finanzbehörde konzentriert. Von den bis dahin ebenfalls mit solchen Aufgaben betrauten Bezirksämtern wurden 95,25 Stellen<sup>6</sup> auf die Finanzbehörde übertragen. Das im Zusammenhang mit der Konzentration vom Senat festgelegte Einsparpotenzial von 40 bis 50 Stellen, das einem Personalkostenvolumen von rund 2,1 Mio. Euro entspricht, will die Finanzbehörde in Stufen bis 2008 als Konsolidierungsbeitrag erbringen. Sie hat bisher rund 20 Stellen (rund 0,9 Mio. Euro) unterschiedlicher Wertigkeiten abgebaut. Dieser Stellenabbau ist allerdings nicht ausschließlich auf Synergieeffekte der Konzentration der Liegenschaftsverwaltung zurückzuführen, sondern betrifft auch den „alten“ Bereich der Liegenschaftsverwaltung in der Finanzbehörde. Nicht zuletzt beruht er auf der Ausgliederung einiger liegenschaftlicher Aufgaben. So hat die Finanzbehörde die

- Verwertung unbebauter Flächen des AGV im Bezirk Wandsbek,
- Verwaltung der städtischen Pachthöfe und
- Vermarktung von Grundstücken im Eigenheimprogramm

an private Dienstleister vergeben. Sie plant weitere Ausgliederungen insbesondere der Verwertung unbebauter Flächen in anderen Bezirken.

*Stellenabbau  
noch nicht abgeschlossen und  
nicht nur auf  
Konzentration  
zurückzuführen*

<sup>6</sup> 89,95 Stellen für Fach-, 5,3 Stellen für Intendanzaufgaben.

80. Bei der Ausgliederung liegenschaftlicher Aufgaben handelt es sich um finanzwirksame Maßnahmen, für die nach § 7 Absatz 2 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften zuvor angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Den bisherigen Ausgliederungsentscheidungen der Finanzbehörde liegen keine vollständigen und schlüssigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde. So hat sie bei ihren Betrachtungen z. B.
- durch die Konzentration der Liegenschaftsverwaltung bereits eingetretene Synergieeffekte – z. B. durch zwischenzeitlichen Personalabbau – unberücksichtigt gelassen,
  - versäumt, für sie maßgebliche Zusatznutzen – z. B. erzielbare Steuerungsgewinne<sup>7</sup> – zu bewerten, nachdem erste eigene Berechnungen die Unwirtschaftlichkeit der geplanten Ausgliederungen an sich aufzeigten,
  - außer Acht gelassen, dass bei der Vermarktung von Grundstücken im Eigenheimprogramm eine Ausgliederung zu Mindereinnahmen führt, da ein bisher von Erwerbern an die Stadt zu leistender Kostenbeitrag wegfällt.
- Solange den durch die Ausgliederungen erzielten Einsparungen im Personalhaushalt Dienstleisterhonorare bzw. Mindereinnahmen im Sachhaushalt gegenüberstehen, die die Einsparungen kompensieren oder sogar überschreiten, ist eine wirtschaftliche Ausgliederung nicht möglich. Die Dienstleisterhonorare sind überwiegend höher als die Eigenkosten bei Aufgabenwahrnehmung durch die Behörde. Bei der Vermarktung von Grundstücken im Eigenheimprogramm fallen zwar keine Honorare an, es entfallen aber erhebliche Kostenbeiträge der Käufer als Einnahmen für die Stadt. Zugleich verteuert sich durch eine höhere an den Dienstleister zu zahlende Courtage die Vermittlung eines städtischen Grundstücks für den Käufer von 2 % auf 3,5 % des Kaufpreises, d. h. um 75 %.
81. Die bisherigen Ausgliederungen haben zwar die Möglichkeit eröffnet, Stellen einzusparen. Ihre Wirtschaftlichkeit ist aber bisher nicht nachgewiesen.
- Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch die Optimierungspotenziale zu berücksichtigen, die nach der Integration der bezirklichen Liegenschaftsdienststellen in der Finanzbehörde noch nicht vollständig ausgeschöpft sind (vgl. Tz. 79). Die Wirtschaftlichkeit von Ausgliederungen lässt sich erst dann zutreffend beurteilen, wenn die interne Optimierung der Liegenschaftsverwaltung nach ihrer Konzentration zumindest konzeptionell abgeschlossen ist und so die künftigen Eigenkosten absehbar sind.
82. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde die Ausgliederungsentscheidungen ohne ausreichenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit getroffen hat. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, diese Ausgliederungen zum nächstmöglichen Zeitpunkt unter Berücksichtigung aller Faktoren zu überprüfen, sie nur aufrechtzuerhalten, soweit ihre Wirtschaftlichkeit nachgewiesen ist, und

*Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Ausgliederungen fehlerhaft*

*Ausgliederungen nur bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit vertretbar*

<sup>7</sup> Z. B. höhere Mieterträge, Erhöhung der Verwertungsquote.

künftig Aufgaben nur bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit auszugliedern. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde ferner gebeten, ihm über die weitere Konzeption der Umsetzung noch zu erbringender Stelleneinsparungen zu berichten und dabei zu belegen, dass – entsprechend den Vorgaben des Senats – diese Stellen aus der Konzentration der Liegenschaftsdienststellen erbracht werden (vgl. Tz. 79).

83. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, die im Zusammenhang mit der Konzentration der Liegenschaftsaufgaben festgelegten Stellenstreichungen hätten durch Konzentration von Aufgaben und daneben von Beginn an durch Inanspruchnahme externer Dienstleister realisiert werden sollen.

Die noch ausstehende Hälfte der Streichungsverpflichtungen werde sie schrittweise – hauptsächlich im Rahmen der Fluktuation – umsetzen. Der wesentliche Ansatz für die Realisierung sei die Vergabe weiterer operativer Aufgaben an Dienstleister. Solche Ausgliederungen seien auch wirtschaftlich möglich. Dies folge hinsichtlich der Ausgliederung der Verwertung unbebauter Flächen des AGV aus den Ergebnissen eines für Flächen des Bezirks Eimsbüttel durchgeführten Interessenbekundungsverfahrens. Die Vergabe lasse generell eine Verbesserung der Vermarktung von Flächen und damit Einnahmeerhöhungen erwarten.

Im Übrigen werde die Finanzbehörde die bisherigen Ausgliederungen zum jeweils nächstmöglichen Zeitpunkt erneut auf ihre Wirtschaftlichkeit untersuchen.

84. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Stellenstreichungen nur dann einen Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts leisten, wenn sie zu Einsparungen führen. Nichts anderes ist dem Senatsbeschluss zur Konzentration der Liegenschaftsaufgaben bei der Finanzbehörde zu entnehmen, dem die Erwartung eines Einsparpotenzials von 40 bis 50 Stellen durch die Konzentration als Konsolidierungsbeitrag zugrunde gelegen hat. Dies hat der Senat der Bürgerschaft im Finanzbericht 2004 entsprechend dargelegt.<sup>8</sup> Ausgliederungen von Aufgaben sind nur dann vertretbar, wenn ihre Wirtschaftlichkeit vor ihrer Umsetzung nachgewiesen ist. Punktuell gewonnene Erkenntnisse aus Interessenbekundungsverfahren bilden dafür allein keine valide Grundlage. Es ist deshalb geboten, die Wirtschaftlichkeit jeder beabsichtigten und jeder bereits durchgeführten Ausgliederung nachzuweisen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>8</sup> Vgl. Finanzbericht 2004, S. 90 ff.

# Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universität Hamburg

## Mieten und Pachten (Universität Hamburg)

**Die Universität Hamburg hat infolge vielfältiger administrativer Mängel das Einnahmepotenzial aus der Vermietung und Verpachtung hochschuleigener Räume nicht ausgeschöpft. Sie hat keinen Überblick über die dafür geeigneten Räume, die tatsächlichen Überlassungsverhältnisse und die daraus resultierenden Einnahmen.**

**Nachteilige Verträge mit Mietern und Pächtern führten zu erheblichen finanziellen Einbußen.**

### Vertragsgestaltung und -abwicklung

85. Die Universität Hamburg (UHH) kann durch Vermietung und Verpachtung von Grundstücken und Räumen, die nicht ständig für Lehr- und Forschungszwecke benötigt werden, zusätzliche Mittel zur Finanzierung ihrer Aufgaben erschließen.

Sie hat zurzeit Räume für den Betrieb von vier Cafés und einem Antiquariat an Private verpachtet.<sup>1</sup>

*Pachtzins 50 %  
unter Marktpreis*

Der vereinbarte Pachtzins lag teilweise um über 50 % unter der marktüblichen und vom zuständigen Liegenschaftsamt empfohlenen Höhe. In einem Fall hat die UHH faktisch auf Miete verzichtet und trägt zusätzlich überwiegend die Betriebskosten. Allein dadurch verliert die UHH bis 2008 mögliche Einnahmen in Höhe von über 60.000 Euro; dieser Ausfall erhöht sich auf über 190.000 Euro, wenn der Pächter seine Option der Vertragsverlängerung nutzt.

*Verzicht auf  
Erstattung von  
Betriebskosten*

Die UHH hat die Erstattung von Betriebskosten (Wasser, Strom, Grundsteuer usw.) teilweise vertraglich nicht abgesichert oder sogar ausdrücklich auf sie verzichtet (Heizkosten), ohne dies aktenkundig zu begründen. Bei zwei Pachtverträgen führt der Verzicht auf Erstattung zu Ausfällen von annähernd 30.000 Euro, die sich auf rund 45.000 Euro erhöhen, wenn der Pächter seine Option der Vertragsverlängerung nutzt.

<sup>1</sup> Bei zwei Cafés hat sie sich an den Einrichtungskosten mit 104.000 DM bzw. 122.000 Euro aus Hochschulmitteln beteiligt.

86. In mehreren Pachtverträgen hat die UHH eine 15-jährige Laufzeit ohne Kündigungsrecht, ein Bewirtungsmonopol zugunsten des Pächters und die mögliche Verrechnung des Mietzinses gegen Umbaukosten bzw. Kulturangebote vereinbart. Damit hat sie vertragliche Nachteile und erhebliche finanzielle Einbußen in Kauf genommen. Infolge verspäteter Einforderung vertraglicher Jahresabrechnungen sind bei einem Pächter bis Mai 2006 Rückstände in Höhe von rund 45.000 Euro zulasten der UHH aufgelaufen.

*Nachteilige Vertragsregelungen*

Vertraglich vereinbarte Abrechnungen von Betriebskosten hat die UHH unvollständig, mit erheblicher Verspätung oder überhaupt nicht vorgenommen.

87. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die UHH unter Verstoß gegen § 7 LHO bei der Ausgestaltung von Pachtverträgen ihre wirtschaftlichen Interessen nur unzulänglich gewahrt und infolgedessen in erheblicher Höhe die Einbuße von Einnahmen hingenommen hat und dass sie unter Verstoß gegen § 34 LHO bei der Abwicklung der Verträge auf Einnahmen verzichtet hat.

Der Rechnungshof hat die UHH aufgefordert, künftig ihre Einnahmeinteressen mit Nachdruck zu verfolgen, indem sie marktgerechte Preise verlangt, die vollständige Erstattung der Betriebskosten vereinbart und auch einfordert, nachteilige, die Pachteinahmen beeinträchtigende Vereinbarungen vermeidet und für eine fristgerechte Erhöhung des Pachtzinses Sorge trägt.

Soweit die laufenden Verträge diesen Anforderungen nicht entsprechen, sollte die UHH auf ihre Änderung hinwirken.

### Zusammenarbeit mit einem Kulturverein

88. 1996 hat der Präsident der UHH eine Regelung getroffen, die im Ergebnis dazu geführt hat, dass ein Kulturverein entgegen den Entgeltbestimmungen<sup>2</sup> für die Nutzung von Räumen keine Miete zu zahlen brauchte.

*Verzicht auf Miete*

Dieser Verein ist neben der Durchführung eigener Veranstaltungen mehrfach gegenüber der UHH als Veranstalter für kommerzielle Unternehmen aufgetreten; aus der vom Konzertveranstalter vereinbarten Raummiete hat der Verein keine Raummiete an die UHH gezahlt. Diese Praxis führte zu Einnahmeausfällen in Höhe von mindestens 55.000 DM.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die UHH in den Jahren 1996 bis 1998 auf Einnahmen verzichtet hat.

89. Der Präsident der UHH hat mit diesem Kulturverein, in dem er seit 1992 Mitglied war, im Jahr 2000 eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen, obwohl bereits Differenzen zwischen der UHH und dem Verein bestanden und er mehrfach vom Kanzler und dem Lei-

*Interessenkonflikten vorbeugen*

<sup>2</sup> Entgeltbestimmungen für die Bereitstellung von Räumen durch die Universität Hamburg vom 1. Januar 1996.

ter des Rechtsreferates auf einen möglichen Interessenkonflikt und auf finanzielle Nachteile für die UHH hingewiesen worden war. Der Kooperationsvertrag hat zu weiteren finanziellen Einbußen und zusätzlichen Aufwendungen für die UHH geführt.

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass ein Hochschulorgan trotz der kritischen Hinweise leitender Mitarbeiter diese Entscheidung zulasten des Hochschulhaushalts getroffen hat. Er hat die UHH aufgefordert, künftig auf eine strikte Trennung der Handlungs- und Verantwortungssphären zu achten.

## Kfz-Stellplätze und Automatenaufstellungen

- Keine wirtschaftliche Nutzung der Stellplätze*
90. Auf dem Gelände der UHH befindet sich eine Vielzahl von Kfz-Stellplätzen. Diese sind nach den geltenden Richtlinien<sup>3</sup> grundsätzlich nur gegen Entgelt zu überlassen. Die UHH hat keine Übersicht, wie viel Plätze vorhanden sind, wer diese nutzt und wer jeweils als für ihre Verwaltung zuständige Stelle die daraus erzielten Einnahmen erhält. Es ist davon auszugehen, dass der UHH infolge fehlender Kontrolle der Parkberechtigung Mieteinnahmen entgehen.
91. Seit Mitte der 60er-Jahre hat die UHH in ihren Räumen Automaten mit einem unterschiedlichen Warenangebot (z. B. Getränke, Süßigkeiten, Tabakwaren) aufstellen lassen. Es ist unregelmäßig, wer die Einnahmen aus Gestattungen erhält. Das Entgelt für die Gestattungsverträge ist zuletzt vor fast 20 Jahren angepasst worden. In einigen Fällen lagen für die Aufstellung von Automaten keine Gestattungsverträge vor.
92. Der Rechnungshof hat diese Mängel im verantwortlichen Umgang mit geldwerten Ressourcen beanstandet und die UHH aufgefordert, alle auf ihrem Gelände vorhandenen Stellplätze und Automaten in einer Datenbank zu erfassen und künftig regelmäßig hinsichtlich der Nutzungsberechtigung sowie der Erzielung marktüblicher Entgelte zu kontrollieren.

## Universitätsnahe Fördervereine

- Fehlende vertragliche Regelungen zur Kooperation mit Vereinen*
93. Diverse universitätsnahe Fördervereine nutzen ohne schriftliche vertragliche Grundlagen Räume und andere Ressourcen (z. B. Strom, Wachdienst, Reinigung) der UHH für eigene Zwecke und Veranstaltungen. Für diese verlangen sie teilweise Eintritt oder Teilnahmeentgelte. Der UHH ist der tatsächliche Umfang dieser Fremdnutzung und damit die Höhe der entgehenden Einnahmen nicht bekannt. Entgegen ihrer Zusage von 2000<sup>4</sup>, den gegenseitigen Leistungsaustausch mit universitätsnahen Einrichtungen durch Kooperationsverträge konkret zu regeln, hat die UHH auch

<sup>3</sup> Richtlinien des damaligen Senatsamts für den Verwaltungsdienst über das Abstellen privater Kraftfahrzeuge auf Verwaltungsgrundstücken oder angemieteten Flächen vom 13. Januar 1994.

<sup>4</sup> Vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 191.

sechs Jahre später mit den im früheren Fachbereich Sportwissenschaft tätigen Einrichtungen noch keine Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen.

94. Der Rechnungshof hat das Fehlen von Vereinbarungen beanstandet und die UHH aufgefordert, eine Übersicht zu erstellen, welche Vereine in welchem Umfang Ressourcen der UHH nutzen und inwieweit Kooperations- oder Nutzungsverträge vorliegen. Soweit solche Verträge fehlen, sind sie umgehend abzuschließen.

### **Kostenerstattung durch das UKE**

95. Im Jahr 1994 sagte das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) – damals noch rechtlich unselbstständiger Teil der UHH – der UHH zu, Personal- und Sachkosten für die Nutzung eines Positronen-Emissions-Tomographen (PET) zu begleichen. Die Zahlungen von jährlich 300.000 DM (153.387 Euro) wurden jedoch nur bis zur Verselbstständigung des UKE im Jahr 2001 geleistet. Die ausstehenden Zahlungen für die Jahre 2002 bis 2005 hat die UHH erst im März 2005 geltend gemacht, das UKE hat sie jedoch unter Verweis auf das Fehlen eines Mietvertrages verweigert. Nach Einschaltung der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) vereinbarte – ohne dass bekannt war, in welchem Umfang sich die Krankenkassen an den Kosten der PET-Untersuchungen beteiligen – die UHH mit dem UKE im Sinne einer Kompromisslösung eine jährliche Kostenpauschale in Höhe von 50.000 Euro. Dieser Kompromiss hat für die UHH zu einem Einnahmeausfall in Höhe von rund 410.000 Euro bei entsprechender Entlastung des UKE geführt. Zwischen dem UKE und der UHH soll künftig eine Vereinbarung abgeschlossen werden, in der ab 2007 neben den Betriebskosten auch eine Raummiete berücksichtigt wird.
96. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die UHH seit 1994 den Abschluss des Mietvertrages versäumt, über vier Jahre ihre Forderungen gegenüber dem UKE nicht geltend gemacht und eine nachteilige Kompromisslösung akzeptiert hat.

*Kostenerstattung  
nicht geltend  
gemacht*

### **Organisation der Vermietung und Verpachtung**

97. Ursächlich für die festgestellten Mängel waren häufig Defizite in der hochschulinternen Organisation, insbesondere in der administrativen Steuerung und in der Transparenz des Verfahrens. Die Leitungskräfte des Präsidiums haben ihre Entscheidungen sowohl in Grundsatzfragen wie auch in Einzelfällen mehrfach gar nicht, vielfach nur mündlich getroffen. Sie haben sie teilweise – trotz finanzieller und rechtlicher Auswirkungen – nicht an die zuständigen Sachbearbeiter weitergegeben und häufig nicht anforderungsgerecht dokumentiert. Es fehlt zudem an einer übergreifenden Verfahrensregelung von Vermietung und Verpachtung und an einer zentralen Dokumentation der Objekte, der Vertragsverhältnisse und der Verwaltungsvorgänge. Auch die Zuständigkeiten sind

*Mängel in der  
hochschulinternen  
Organisation*

ungeregelt und zersplittert; neben der grundsätzlich zuständigen Stelle der Präsidialverwaltung nehmen zahlreiche andere Stellen (z. B. Fakultäten, Institute) Teile der Aufgaben wahr.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die UHH aufgefordert, eine übergreifende Verfahrensregelung zu schaffen, eine zentrale Dokumentation zu gewährleisten und die Zuständigkeiten eindeutig und zweckmäßig zu regeln. Das Präsidium wird künftig die Verbindlichkeit und die Transparenz seiner Leitungsentscheidungen zu sichern haben.

## Überwachung der Einnahmen

*Verspätete  
Zahlungs-  
anforderung*

98. Entgegen § 34 Absatz 2 LHO hat die UHH Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung vielfach nicht nur unvollständig (vgl. Tzn. 86, 87 und 95), sondern auch nicht rechtzeitig erhoben. Sie hat den fristgerechten Eingang zum Soll gestellter Forderungen nur unzureichend überwacht, weil sie im SAP-Verfahren auf Mahnläufe verzichtet und eingegangene Einnahmen nicht sofort den dazugehörigen Forderungen zugeordnet hat.<sup>5</sup>

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die UHH aufgefordert, künftig eine kontinuierliche Überwachung und Zuordnung der Einnahmen sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass bei Zahlungsverzug umgehend die entsprechenden Maßnahmen (Mahnungen, Zahlungserinnerung) eingeleitet werden.

## Aktenführung

*Mangelhafte  
Aktenführung*

99. Die vom Rechnungshof eingesehenen Akten der UHH waren in erheblichem Umfang weder vollständig noch chronologisch geführt. Wichtige Entscheidungen, auch von finanzieller Tragweite, waren teilweise überhaupt nicht dokumentiert. Häufig sind Aktenvorgänge über den Status eines mehr oder weniger ungeordneten Handmaterials nicht hinausgekommen. Dies hat die ordnungsgemäße Bearbeitung ersichtlich beeinträchtigt.

Der Rechnungshof hat diese Praxis beanstandet und erneut darauf hingewiesen<sup>6</sup>, dass eine ordnungsgemäße Aktenführung die Sachbearbeitung im Tagesgeschäft unterstützen und die Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Handelns, auch für den Vertretungsfall oder die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sichern soll. Er hat die UHH aufgefordert, künftig eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherzustellen.

<sup>5</sup> Nach Auskunft der UHH konnten durch Anfangsschwierigkeiten mit SAP die Einnahmen noch nicht in allen Fällen korrekt zugeordnet werden; erst im September 2006 war die nachträgliche Zuordnung der Zahlungseingänge von 2003 beendet, für die folgenden Jahre ist diese Arbeit noch nicht abgeschlossen.

<sup>6</sup> Vgl. Jahresbericht 2006, Tz. 310.

## **Information der Bürgerschaft**

100. Der Senat hat in Beantwortung einer Kleinen Anfrage vom 10. Juni 2005 (Drucksache 18/2352) „Betr.: Marketing GmbH – Geschäftsgewaren der Universität Hamburg“ infolge unzutreffender Angaben der UHH und der BWF die Frage, ob bei Vermietungen der UHH ein Bewirtungsmonopol für die jeweiligen Gebäude zu beachten sei, verneint, obwohl zwei Pächter ein Bewirtungsmonopol hatten. Die Frage, ob alle Mieteinnahmen voll an die UHH geflossen seien, wurde bejaht, obwohl die Universität Hamburg Marketing GmbH einen Teil davon erhalten hat.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es infolge unzutreffender Angaben der UHH und der BWF zu einer falschen Information des Parlaments gekommen ist.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

101. Die Behörde und die UHH haben die Feststellungen des Rechnungshofs uneingeschränkt anerkannt und zugesagt, seine Forderungen zu erfüllen.

## Behörde für Stadt- entwicklung und Umwelt

### Konzessionsabgaben der Versorgungsunternehmen

**Durch die Vereinbarung von Sonderverträgen zwischen Versorgungsunternehmen und privaten Haushalten werden mögliche Einnahmen Hamburgs aus der Konzessionsabgabe für Gas verhindert. Diese könnten durch Änderung von Bundesrecht um mindestens 10 Mio. Euro jährlich gesteigert werden.**

102. Konzessionsabgaben (KA) sind den Gemeinden von Energieversorgungsunternehmen dafür zu zahlen, dass sie öffentliche Verkehrswege für ihre Leitungen zu Letztverbrauchern nutzen.<sup>1</sup> Sie werden auf der Grundlage des Bundesrechts zwischen der Stadt und den Versorgungsunternehmen vereinbart.<sup>2</sup> Dem Hamburger Haushalt fließen aus den KA der Versorgungsunternehmen für Strom, Gas und Wasser jährlich rund 120 Mio. Euro zu:

In Mio. Euro	2002	2003	2004	2005
Strom	90,5	89,7	91,8	92,6
Gas	2,8	2,8	3,1	2,6
Wasser	26,8	27,0	27,7	26,4
<b>Summe</b>	<b>120,1</b>	<b>119,5</b>	<b>122,6</b>	<b>121,6</b>

### Fernwärme

103. Die Benutzung öffentlicher Wege für Fernwärmeleitungen ist entgeltpflichtig, wenn der Fernwärmebereich des Versorgungsunternehmens Gewinne erwirtschaftet (§ 7 Absatz 3 Konzessionsvertrag). Der entsprechenden Gewinnermittlung kommt somit eine hohe Bedeutung zu. 2004 ist die Berechnungsgrundlage bzw. -systematik für das Fernwärmeergebnis seitens des Versorgungsunternehmens an eine veränderte Struktur des Berichtswesens angepasst worden und basiert seitdem auf dem nach internatio-

<sup>1</sup> Vgl. zu geltendem Recht § 48 Absatz 2 des Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung vom 7. Juli 2005 (Energiewirtschaftsgesetz); die Erhebung der KA für Wasser beruht auf der Reichsanordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände vom 4. März 1941 in der Fassung vom 7. März 1975.

<sup>2</sup> Die aktuellen vertraglichen Grundlagen für die Erhebung von KA durch Hamburg sind für Strom und Fernwärme der Konzessionsvertrag vom 15. September 1994, für Gas der Konzessionsvertrag vom 25. August 1989 und für Wasser der Gestattungsvertrag vom 7. Juni 1940 in der Neufassung vom 16. Juli 1951.

nenen Rechnungslegungsvorschriften<sup>3</sup> aufgestellten Jahresabschluss.

Die Behörde ist den möglichen Auswirkungen dieser Umstellung auf das Fernwärmeergebnis nicht in ausreichendem Maße nachgegangen. So hat sie z. B. versäumt zu hinterfragen, nach welchem Maßstab die „sonstigen internen Kosten“ in zweistelliger Millionenhöhe zwischen Strom und Fernwärme aufgeteilt oder welches Kapital und welcher Zinssatz der Position „kalkulatorische Zinsen“ zugrunde gelegt wurden. Der Rechnungshof hat dies beanstandet, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass so die Gewinnermittlung für Hamburg nachteilig ist.

*Unzureichende  
Prüfung seitens  
der Verwaltung*

Die Behörde hat vorgetragen, das Testat des Wirtschaftsprüfers zum Fernwärmeergebnis begegne bei überschlüssiger Prüfung keinen Bedenken. Sie werde den vom Rechnungshof aufgeworfenen Fragen aber nachgehen.

## Gas

104. Das KA-Aufkommen aus Gaslieferungen befindet sich seit langem auf niedrigem Niveau (vgl. Tz. 102). Wesentliche Ursache ist die weit überwiegende Einstufung der letztverbrauchenden privaten Haushalte als Sondervertragskunden. Der KA-Satz für Sondervertragslieferungen beträgt nur 0,03 Cent/kWh statt 0,93 Cent/kWh bei Gaslieferungen nur für Kochen und Warmwasser und 0,40 Cent/kWh für sonstige Tariflieferungen. Über die Einstufung des Vertrags entscheidet faktisch das jeweilige Gasversorgungsunternehmen.
105. Zur Sicherung einer Gleichbehandlung der verschiedenen Energieträger, Versorgungsunternehmen und Letztverbraucher im Hinblick auf die angemessene Abgeltung der Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrswege wäre es erforderlich, die Abgrenzung zwischen Gas-tarif- und -sondervertragslieferungen nicht allein an die zwischen Versorgungsunternehmen und Letztverbrauchern getroffene zivilrechtliche Vertragsgestaltung, sondern auch an die tatsächlichen Verhältnisse zu koppeln, indem haushaltstypische Liefermengen konzessionsabgabenrechtlich als Tariflieferungen behandelt werden. Im Strombereich existiert eine solche Regelung bereits seit dem Jahr 2000.<sup>4</sup> Eine hierzu vom Rechnungshof vorgenommene Modellrechnung kommt zu dem Ergebnis, dass sich das der Stadt zustehende Aufkommen aus der KA Gas bei einer dem Strombereich angeglichenen Regelung um rund 10 Mio. Euro jährlich erhöhen würde.<sup>5</sup> Voraussetzung hierfür ist jedoch eine Änderung der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen.<sup>6</sup>

*Lieferung von  
Strom und Gas  
gleichbehandeln*

<sup>3</sup> International Financial Reporting Standards (IFRS).

<sup>4</sup> Dort hängt infolge einer Änderung der Konzessionsabgabenverordnung die Abgrenzung zwischen Tarif- und Sondervertragslieferungen auch von Verbrauchsmengen und Leistungsgrößen ab.

<sup>5</sup> Angesichts des beginnenden Wettbewerbs auf dem Gasmarkt auch bei der Versorgung von Privathaushalten ist nicht davon auszugehen, dass eine höhere KA zwangsläufig auf die Endverbraucherpreise durchschlägt.

<sup>6</sup> Nämlich der bundeseinheitlichen „Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas (Konzessionsabgabenverordnung)“. Verordnungsgeber ist der Bundesminister für Wirtschaft im Zusammenwirken mit dem Bundesrat.

Die Behörde hat vorgetragen, dass sie sich bereits in der Vergangenheit für eine klare Bemessungsgrundlage eingesetzt habe.

106. Der Rechnungshof hat empfohlen, dass Hamburg erneut und auch auf politischer Ebene nachdrücklich für eine Regelung wirbt, die mit einem höheren KA-Aufkommen aus Gaslieferungen eine angemessene Abgeltung der Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrswege sichert.

### Prüfung durch den Abschlussprüfer

107. Nach den Konzessionsverträgen für Strom und Gas haben die Versorgungsunternehmen die Ermittlung der geschuldeten KA von ihrem Abschlussprüfer prüfen zu lassen und der Stadt den Prüfungsbericht vorzulegen; auf die Auswahl der Abschlussprüfer der privaten Versorgungsunternehmen und deren Berichterstattung hat Hamburg keinen Einfluss.<sup>7</sup> Auch Auskunfts- und Überprüfungsrechte bestehen nicht. Die Verwaltung ist dennoch verpflichtet, sich ein Urteil über die zutreffende Ermittlung der KA zu bilden. Eine inhaltliche Befassung mit den vorliegenden Prüfberichten für Strom und Gas ist zwar erkennbar, eine abschließende systematische Bewertung durch die Behörde aber nicht dokumentiert. Angesichts der Haushaltseinnahmen aus KA von zusammen rund 120 Mio. Euro ist das Fehlen von eingehenden und dokumentierten Bewertungen nicht hinnehmbar.

*Dokumentierte systematische Bewertung durch die Verwaltung erforderlich*

108. Der Rechnungshof hat der Behörde empfohlen, im Rahmen anstehender Vertragsverhandlungen darauf hinzuwirken, dass die Stadt das Recht erhält, die Berechnungen zur KA durch eigene oder von ihr beauftragte Prüfer nachzuvollziehen, zumindest aber ein unmittelbares Gesprächs- und Auskunftsrecht bei den Abschlussprüfern zur KA-Berechnung und Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der Berichterstattung erhält.

Er hat die Behörde auch aufgefordert, künftig systematische Bewertungen vorzunehmen und diese in geeigneter Weise zu dokumentieren.

Die Behörde hat zugesagt, beidem nachzukommen.

### Zuständigkeitsregelung

109. Die Veranschlagung und Bewirtschaftung der KA obliegt nach einem Senatsbeschluss aus dem Juli 2006 der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, die Zuständigkeit für Fragen des Konzessionsabgabenrechts im Übrigen hat die Behörde für Wirtschaft und Arbeit.<sup>8</sup> Die Aufteilung der Zuständigkeiten auf zwei Behörden

<sup>7</sup> Bei dem öffentlichen Unternehmen Hamburger Wasserwerke GmbH ist die Ermittlung der KA und deren Prüfung Bestandteil der Berichterstattung über den Jahresabschluss. Den Abschlussprüfer wählt die Finanzbehörde im Einvernehmen mit dem Rechnungshof aus (§ 68 Absatz 1 LHO).

<sup>8</sup> Nrn. I und III der „Anordnung zur Durchführung des Energiewirtschaftsgesetzes“ vom 2. Juli 1998, zuletzt geändert durch Anordnung vom 25. Juli 2006; Amtl. Anz. S. 1785.

ist mit dem in der Verwaltung bewährten Prinzip der Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung nicht vereinbar und bedingt einen erhöhten Abstimmungsbedarf bei der Aufgabewahrnehmung. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Zuständigkeiten wieder bei einer Behörde zu bündeln, um so die ministerielle und die Durchführungsverantwortung zusammenzuführen.

Die Behörde hat darauf verwiesen, dass es sich hierbei um eine Entscheidung des Senats handle.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Finanzbehörde

### Erstattung von Verwaltungskosten der ARGE

**Hamburgs Anteil an den Verwaltungskosten wird auf der Basis von Pauschalwerten festgesetzt, denen keine belastbaren Erkenntnisse, sondern nur grobe Abschätzungen zugrunde liegen. Die Verwaltung muss sich diese Erkenntnisse verschaffen.**

**Es fehlt nach wie vor an der im ARGE-Vertrag vorgesehenen Folgevereinbarung zu den Einzelheiten der Kostenerstattung. Die Hin- und Rückzahlung verzögerter Zahlungen der Bundesagentur hat aufseiten der Stadt zu Zinsnachteilen geführt. Abrechnungen in Millionenhöhe werden nicht ausreichend auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit geprüft.**

110. Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) sind die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und – für bestimmte Leistungen<sup>1</sup> – die kommunalen Träger.<sup>2</sup> Soweit die Leistungen von der Bundesagentur erbracht werden, trägt der Bund die Aufwendungen einschließlich der Verwaltungskosten.<sup>3</sup> Als „kommunaler Träger“ hat Hamburg die kommunalen Leistungen einschließlich der damit verbundenen Verwaltungskosten zu tragen. Zur Umsetzung des SGB II haben die Bundesagentur und Hamburg mit öffentlich-rechtlichem Vertrag vom 6. Oktober 2004 (ARGE-Vertrag)<sup>4</sup> eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) nach § 44b SGB II errichtet.
111. Die Vertragspartner stellen der ARGE das erforderliche Personal und die Infrastruktur zur Verfügung.<sup>5</sup> Die Kosten hierfür sind, entsprechend der Trägerschaft für die einzelnen Leistungen, zwischen dem Bund und Hamburg auszugleichen. Im Jahr 2005 hat Hamburg von der Bundesagentur einen Betrag von rund 33,7 Mio. Euro netto (nach Abzug der Zahlungen an den Bund) erhalten.

<sup>1</sup> Leistungen zur Eingliederung (§ 16 Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II), Unterkunft und Heizung (§ 22) und weitere einmalige Leistungen (§ 23 Absatz 3).

<sup>2</sup> § 6 Absatz 1 SGB II.

<sup>3</sup> § 46 Absatz 1 SGB II.

<sup>4</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/997 vom 5. Oktober 2004 und 18/3537 vom 17. Januar 2006 (Neufassung des ARGE-Vertrages).

<sup>5</sup> Die Beschäftigten der Stadt sind der ARGE zugewiesen, sodass sie ihre bisherigen Stammdienststellen behalten, die weiterhin für die Personalverwaltung verantwortlich sind.

## Bemessung des Aufwands für die kommunalen Leistungen

112. Hamburg verfügt, wie auch andere kommunale Träger, nicht über fundierte Erkenntnisse darüber, welcher Personal- und Sachmitteleinsatz für die Erbringung des kommunalen Leistungsanteils erforderlich ist. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) hat erklärt, eine Zuordnung der Aufwendungen zu den konkret wahrgenommenen Aufgaben sei ihr aufgrund der aufbau- und ablauforganisatorischen Gegebenheiten in der ARGE faktisch nicht möglich.

*Erkenntnisse über Verwaltungsaufwand fehlen*

Sie traf deshalb Ende 2004 mit der Bundesagentur eine Absprache, nach der Hamburg 11,5 % der gesamten Verwaltungskosten der ARGE zu übernehmen hatte. Hierbei handelte es sich um einen Schätzwert je ARGE-Mitarbeiter, der auf einem Mittelwert angenommener Fallschlüssel anderer kommunaler Träger beruhte. Die BWA hielt diesen Anteil für günstig, ohne hierfür auf die Situation in Hamburg bezogene konkrete Anhaltspunkte benennen zu können.

113. An die Ende 2004 getroffene Absprache hielt sich die Bundesagentur nicht über das Jahr 2005 hinaus gebunden. Sie teilte der BWA mit, künftig müsse entweder eine aufwandsgerechte Abrechnung erfolgen oder der Bund akzeptiere im Rahmen der pauschalen Abrechnung nur noch eine erhöhte Pauschale von 12,6 % für die kommunalen Träger. Anders sei dies nur, wenn die Partner der ARGE eine hiervon abweichende Quote vereinbart hätten. Letzteres sei in Hamburg nicht der Fall, da die Bundesagentur sich nur befristet habe binden wollen.

Die BWA verständigte sich mit der Bundesagentur daraufhin auf eine Pauschale von 12,6 % für die Jahre 2006 und 2007. Dies führt zu einer jährlichen Mehrbelastung Hamburgs von rund 0,5 Mio. Euro.

114. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass keinerlei belastbare Erkenntnisse über die Höhe des von der Stadt zu übernehmenden Anteils der Verwaltungskosten vorliegen. Angesichts der Größenordnung der Mittel ist dies nicht hinnehmbar. Unter Berücksichtigung der seit Bildung der ARGE zum 1. Januar 2005 gewonnenen Erkenntnisse sollte umgehend eine valide Datenbasis erarbeitet werden, um in künftigen Verhandlungen mit der Bundesagentur die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen Hamburgs sicherzustellen. Beispiele anderer kommunaler Träger, die geringere Pauschalen vereinbart haben (u. a. Köln 8 %, Nürnberg 10 %), wecken Zweifel daran, dass die Hamburger Pauschale günstig ist bzw. war.

*Valide Datenbasis erforderlich*

## Vertragskonformität der Abrechnung

### Zahlungseingang

115. Im ARGE-Vertrag ist vorgesehen, die Kostenerstattung durch die Träger (vgl. Tzn. 110, 111) jährlich zu planen und in monatlichen Abschlägen durchzuführen.

*Verzögerungen  
beim  
Zahlungseingang*

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass statt monatlicher Abschlagszahlungen monatliche Einzelabrechnungen durchgeführt werden. Dies hat zu Verzögerungen beim Zahlungseingang zulasten der Stadt geführt.

116. Abschlagszahlungen dienen dem vorläufigen Ausgleich von bereits anfallenden Kosten, über die erst zu einem späteren Zeitpunkt exakt abgerechnet werden kann. Dementsprechend hätten die Abschlagszahlungen jeweils spätestens bis zum Ende des betreffenden Monats erfolgen müssen.

*Nicht unerhebliche  
Zinsnachteile*

Der Eingang der Zahlungen war jedoch – mit einer Ausnahme – erst im Laufe des Folgemonats, in der ersten Hälfte des Jahres 2006 zum Teil noch wesentlich später zu verzeichnen. Dennoch wurden die Zahlungen nicht angemahnt. Dies steht mit dem ARGE-Vertrag nicht im Einklang. Bei monatlichen Zahlungserwartungen von rund 2,7 Mio. Euro ergaben sich allein für den Zeitraum von Januar bis Mai 2006 Zinsnachteile in Höhe von rund 45.000 Euro.<sup>6</sup>

Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Nach § 34 Absatz 2 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

### Kapazitäts- und Qualifikationsplan

117. Grundlage für die Erstattung der Personalkosten ist ein von den Vertragspartnern jährlich zu vereinbarenden Kapazitäts- und Qualifikationsplan, in dem Art, Umfang und Qualifikation des von der ARGE benötigten Personals festzulegen und den Aufgabenbereichen zuzuordnen sind. Er ist jährlich im Voraus zu erstellen. Die in ihm festgelegten personellen Ressourcen beeinflussen wesentlich auch die Ausstattung mit Sachmitteln.

*Fehlende Grundlage für Personal-  
ausstattung und  
Kostenerstattung*

Die – von Hamburg<sup>7</sup> und der Bundesagentur gebildete – Trägerversammlung der ARGE hat erstmals im Mai 2006 und damit ein- einhalb Jahre nach Gründung der ARGE einen Kapazitäts- und Qualifikationsplan beschlossen. Die Aufstellung der ARGE zum 1. Januar 2005 und deren weiterer Aufbau erfolgten somit nicht auf einer abgesicherten Grundlage. Dies gilt auch für die mit der Nachforderungsdrucksache vom 15. November 2005<sup>8</sup> bewirkte Personalaufstockung. Dementsprechend war auch die Abrechnung der Verwaltungskosten nicht vertragsgemäß.

118. Der Rechnungshof hat gegenüber der BWA den verspäteten Abschluss des Kapazitäts- und Qualifikationsplans beanstandet. Die systematische Ermittlung und Festlegung der angemessenen Personalausstattung hätte angesichts ihrer strukturellen und finanziellen Bedeutung – trotz der Schwierigkeiten, die mit dem kurzfris-

<sup>6</sup> Ausgehend von einem Zinssatz von 2,5 % und einer durchschnittlich verspäteten Zahlung von 40 Tagen je Abschlagsmonat. Bei einer der tatsächlichen Kostenentstehung eher entsprechenden Regelung in der vertraglich vorgesehenen Folgevereinbarung mit einer Fälligkeit zu Beginn des jeweiligen Monats hätten sich sogar Zinsnachteile in Höhe von rund 80.000 Euro errechnet.

<sup>7</sup> Die Federführung aufseiten der Stadt liegt bei der BWA.

<sup>8</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3193 vom 15. November 2005.

tigen Aufbau der ARGE und der Erstellung einer angemessenen Aufbauorganisation verbunden waren – hohe Priorität haben müssen.

### Folgevereinbarung

119. Der ARGE-Vertrag sieht vor, dass die Einzelheiten der Kostenerstattung in einer Folgevereinbarung geregelt werden. Hier wären z. B. Regelungen zum Verfahren der Erhebung, Meldung und Verwendung der Abrechnungsdaten, zu Fristen und Terminen sowie zu Anforderungen an die vertragsgemäß vorgesehene jährliche Planung zu treffen gewesen.

Die BWA hat eine umfassende Folgevereinbarung bisher nicht abgeschlossen. Im November 2006 hat sie mit der Vereinbarung über die Höhe der Verwaltungskostenanteile in den Jahren 2006 und 2007 lediglich eine Regelung zu Teilaspekten getroffen.

120. Der Rechnungshof hat gegenüber der BWA beanstandet, dass nach wie vor eine umfassende Folgevereinbarung zur Regelung der Einzelheiten der Kostenerstattung nicht vorliegt. Möglicherweise zu hohe Verwaltungskostenanteile (vgl. Tz. 113) und das verzögerte Abrechnungsverfahren (vgl. Tz. 115 f.) hätten sich mit einer rechtzeitigen Vereinbarung über diese Fragen vermeiden lassen.

Der Rechnungshof hat die BWA aufgefordert, in Verhandlungen mit der Bundesagentur über eine umfassende Folgevereinbarung einzutreten.

### Organisation des Abrechnungsverfahrens

121. Veränderungen in den persönlichen und dienstlichen Verhältnissen der der ARGE zugewiesenen Beschäftigten haben Einfluss auf die Höhe der Verwaltungskosten und müssen zeitnah und zuverlässig in die Abrechnungsgrundlage einfließen. Die Daten werden – auch soweit sie ursprünglich bereits in elektronischer Form vorliegen – der ARGE von den Stammbehörden der Beschäftigten in schriftlicher Form zugeliefert und dort manuell in die elektronische Berechnung des Erstattungsbetrages<sup>9</sup> eingefügt. Bei der Übermittlung der Daten kommt es teilweise zu deutlichen Verzögerungen.

122. Dieses Verfahren beinhaltet Gefahren für die ordnungsgemäße Abrechnung der Hamburger Kosten. Es weist einen Medienbruch auf und ist infolgedessen fehleranfällig. Es ist zudem nicht sichergestellt, dass alle beteiligten Stellen<sup>10</sup> Veränderungen zeitnah und korrekt übermitteln.

*Fehleranfälliges  
Abrechnungsver-  
fahren*

Der Rechnungshof hat den Behörden vorgeschlagen, eine zentrale Stelle für die Sammlung und Verifizierung der Abrechnungsdaten sowie für die Abrechnung mit der Bundesagentur einzurichten.

<sup>9</sup> Tabellenkalkulationsprogramm Microsoft Office Excel.

<sup>10</sup> Sieben Bezirksämter, BWA und Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz.

## Prüfung der Abrechnungen

123. Nach den zu § 70 LHO erlassenen Verwaltungsvorschriften ist die sachliche und rechnerische Richtigkeit der für eine Zahlung maßgebenden Angaben festzustellen und zu bescheinigen. Hiermit übernimmt die bescheinigende Stelle die Verantwortung dafür, dass die für die Zahlung maßgebenden und sie begründenden Angaben richtig sind und dass der anzunehmende oder auszuführende Betrag sowie alle auf Berechnungen beruhenden Angaben richtig sind.

*Keine ausreichende Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit*

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Abrechnungen weder von der Finanzbehörde, der die haushaltsmäßige Abwicklung der Kostenerstattung mit dem Bund obliegt, noch von der BWA, die als Fachbehörde für die Steuerung der ARGE zuständig ist, in ausreichendem Maße geprüft wird.

124. Bis einschließlich März 2006 wurden Finanzbehörde und BWA nach Ermittlung der Höhe der Erstattungsbeträge in der ARGE (vgl. Tz. 121) durch die Bundesagentur von dem Berechnungsergebnis in Kenntnis gesetzt. Die BWA, die eine Kopie des entsprechenden Arbeitsblattes erhielt, sah die sachliche und rechnerische Prüfung nicht als ihre Aufgabe an, wies die ARGE aber auf offensichtliche Abrechnungsfehler hin. Die Finanzbehörde vertraute auf die Richtigkeit der in der ARGE durchgeführten Berechnung, ohne die sachliche und rechnerische Richtigkeit selbst zu prüfen. Eine eigenständige sachgerechte Prüfung war aufgrund der Qualität der übersandten Unterlagen auch nicht möglich.

Seit April 2006 stellt die Finanzbehörde der ARGE die Erstattungsbeträge aufgrund der von dort gelieferten Daten in Rechnung. Im Gegenzug erhält die Stadt von der Bundesagentur eine Zahlungsaufforderung für den kommunalen Erstattungsbetrag. Auch in diesem neuen Verfahren findet bislang keine ausreichende sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnungsdaten statt.

125. Der Rechnungshof hat die mangelnde Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit beanstandet. Aufgrund des geschilderten Ablaufs besteht der Eindruck, dass weder die BWA als zuständige Fachbehörde noch die Finanzbehörde die Abrechnungen verantworten wollten.

*Verbesserungen im Abrechnungsverfahren geboten*

Er hat gefordert,

- festzulegen, welcher Stelle die Prüfung und Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit übertragen wird,
- das Abrechnungsverfahren anhand prüfbarer Unterlagen nachvollziehbar zu gestalten und
- die Prüfungen in der durch § 70 LHO gebotenen Weise durchzuführen.

## Stellungnahme der Verwaltung

126. Die Verwaltung hat den Feststellungen des Rechnungshofs weitgehend zugestimmt. Die BWA hat erklärt, sie strebe nunmehr eine Folgevereinbarung über die Einzelheiten des Abrechnungsverfahrens (vgl. Tz. 119) mit der ARGE an, die künftig die Bundesmittel verwalte. In diesem Zusammenhang solle das Abrechnungsverfahren – dem ARGE-Vertrag entsprechend – auf Abschlagszahlungen umgestellt werden (vgl. Tz. 115).

Die BWA will sich im Übrigen durch geeignete Maßnahmen nähere Erkenntnisse über die Höhe des Verwaltungsaufwands für die Erbringung der kommunalen Leistungen verschaffen, um für die Zukunft über eine verlässlichere Abrechnungsgrundlage zu verfügen (vgl. Tz. 114).

Die Finanzbehörde hat zugesagt, künftig die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sicherzustellen (vgl. Tz. 123). Sie werde gegebenenfalls prüfen, ob eine Übertragung der Befugnis auf städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ARGE erfolgen könne. Sie werde zudem Möglichkeiten prüfen, die Organisation des Abrechnungsverfahrens, insbesondere die Zulieferung und Erfassung der Grunddaten durch Nutzung einer zentralen elektronischen Datenübertragung, zu verbessern (vgl. Tz. 121).

## **Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz / Finanzbehörde / Bezirksämter**

### **Sicherung und Einziehung von Sozialhilfedarlehen**

**Die Bearbeitung und Rückforderung von Sozialhilfedarlehen ist nur teilweise gewährleistet. Die für die abschließende Bearbeitung der Akten von über 110.000 Anfang 2005 in die Zuständigkeit der ARGE gewechselten Hilfeempfängern erforderlichen personellen und organisatorischen Vorkehrungen sind seitens der Verwaltung nicht getroffen worden.**

**Um dem Risiko erheblicher Einnahmeausfälle für den Hamburger Haushalt zu begegnen, hat der Rechnungshof zur Beschleunigung der erforderlichen Arbeiten die Einrichtung eines bezirksübergreifenden Sondersachgebietes empfohlen.**

**Trotz früherer Zusagen und zwischenzeitlich geschaffener Vorgaben für die Leistungsgewährung liegt ein praxisgerechtes Regelwerk zur Darlehensverwaltung nicht vor.**

127. Aufgrund der Neuregelung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurden ab 1. Januar 2005 über 110.000 hamburgische Sozialhilfeempfänger in den Leistungsbereich des Sozialgesetzbuches Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und damit in die Zuständigkeit der Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II, team.arbeit.hamburg (ARGE), überführt. Offene Forderungen Hamburgs gegenüber diesem Personenkreis oder gegenüber Dritten, die bis Ende 2004 entstanden waren, müssen weiterhin von den Grundsicherungs- und Sozialdienststellen (GS-Dienststellen) verfolgt werden.
128. 45 % aller noch offenen Forderungen der Stadt entfallen auf Darlehen, die bis zum 31. Dezember 2004 auf der Grundlage des § 15 a Bundessozialhilfegesetz insbesondere für Genossenschaftsanteile, Kautionen sowie Miet- und Energieschulden bewilligt wurden.<sup>1</sup> Das Volumen dieser rund 92.000 ungetilgten Darlehen beläuft sich nach überschlägiger Schätzung insgesamt auf über 100 Mio.

<sup>1</sup> Im Übrigen handelt es sich um Kostenersatz, Rückzahlungen aufgrund zu viel gezahlter Sozialhilfe, Unterhaltszahlungen, Darlehen aufgrund anderer Vorschriften usw.

Euro. Die genaue Anzahl ungetilgter Darlehen, die Höhe der Forderungen sowie die Möglichkeit einer Realisierung der Ansprüche lassen sich erst durch eine abschließende Bearbeitung aller Akten der 110.000 ehemaligen Sozialhilfeempfänger (im Folgenden: Altfälle) feststellen.

*Anzahl und Gesamthöhe offener Darlehen unbekannt*

## Personalausstattung

129. Infolge der gesetzlich vorgesehenen Aufgabenverlagerung wechselte zum 1. Januar 2005 ein großer Anteil des Personals der GS-Dienststellen zur ARGE. Bei der Aufteilung des Personals wurden besondere Ressourcenbedarfe in den GS-Dienststellen für die Sichtung und Prüfung der bei ihnen verbliebenen Altfälle nicht berücksichtigt. In der Praxis der GS-Dienststellen ist überwiegend eine Durchsicht der Altfälle neben dem Tagesgeschäft vorgesehen.

*Ressourcen für Prüfung der Altfälle unzureichend*

Die Behörden haben erklärt, im Zusammenhang mit der Rechtsumstellung zum 1. Januar 2005 sei es vordringlich gewesen, die Fälle des laufenden Leistungsbezugs störungsfrei umzustellen. Die Problematik der Sichtung und Bearbeitung der Altfälle habe demgegenüber zurückstehen müssen. Die Bezirksämter haben angegeben, eine abschließende Durchsicht der Altfälle und Sicherung der Forderungen sei zeitlich nicht absehbar.

130. Diese Organisation der Altfallbearbeitung trägt der besonderen Situation im Anschluss an die Rechtsänderung zum 1. Januar 2005 nicht hinreichend Rechnung. Die Sichtung und Prüfung der zu diesem Stichtag entstandenen Altfälle kann – auch wenn die Arbeiten nur vorübergehend anfallen – allein aufgrund der großen Anzahl der Fälle neben dem üblichen Tagesgeschäft nicht geleistet werden. Außerdem ist die Durchsicht der Altfälle vielfach aufwendiger als im bisherigen Regelfall der Beurteilung aus dem laufenden Leistungsbezug heraus, da der Sachbearbeitung wegen der Umorganisation zum 1. Januar 2005 und dem Wechsel der Hilfeempfänger in den Bezug von Leistungen nach dem SGB II in der Regel die aktuellen Informationen fehlen.

Selbst wenn die Sachbearbeiter aller GS-Dienststellen neben ihrer eigentlichen Tätigkeit zusätzlich einen Altfall pro Tag sichten – was angesichts der Komplexität der Fälle eine ambitionierte Zielvorgabe darstellt –, wäre nach überschlägiger Schätzung für die Bewältigung der Fallmenge ein Zeitraum von rund 320 Arbeitstagen anzusetzen.<sup>2</sup> Schon der daraus resultierende Gesamtzeitraum erhöht das Risiko, dass Verjährung eintritt oder jedenfalls Tilgungsmöglichkeiten nicht genutzt werden.

131. Die Verpflichtung nach § 34 Absatz 2 LHO, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben, ist unter diesen Umständen nur unzureichend gewahrt. Es besteht das Risiko, dass Forderungsfälle zu spät aufgegriffen werden und sich daraus erhebliche Einnahmeverluste für den Hamburger Haushalt ergeben.

*Risiko erheblicher Einnahmeverluste*

<sup>2</sup> Die überschlägige Schätzung erfolgte ausgehend von 230 Sachbearbeitern und rund 73.300 Empfängerhaushalten (Basis: November 2004).

*Schaffung einer zentralen Einheit*

Der Rechnungshof hat die unzureichende Bearbeitung der Altfälle beanstandet und zum Zwecke der gebotenen Beschleunigung die befristete Einrichtung einer zentralen Einheit zur Aufarbeitung der Darlehen der zum 1. Januar 2005 ausgeschiedenen Hilfeempfänger angeregt. Dies würde die Kräfte bündeln und infolge der ständigen Befassung mit der Aufgabe Sachverstand und Routine schaffen. Anhaltspunkte für die personelle Ausstattung ergeben sich aus Auswertungen, die die Bezirksämter in Bezug auf die Arbeitssituation in den GS-Dienststellen bereits vorgenommen haben.

Die gewonnenen Erfahrungen sollten ferner im Hinblick auf eine mögliche Einrichtung eines Forderungssachgebietes für Hamburg ausgewertet werden. Hierbei könnte an in der Bezirksverwaltung bereits angestellte Überlegungen angeknüpft werden.

**Maßnahmen unter PROSA**

132. Mithilfe des IuK-Verfahrens PROSA wurden in den GS-Dienststellen verschiedene Maßnahmen zur Ermittlung des Forderungsbestandes und zur Unterstützung der Sachbearbeitung bei der abschließenden Bearbeitung der Altfälle ergriffen.
133. Dies hat nach den Feststellungen des Rechnungshofs nur bedingt zur Verbesserung der Arbeitssituation beigetragen und teilweise sogar zusätzlichen Aufwand ausgelöst. So führten Suchläufe nach Darlehen, die im Ausgabeverfahren bewilligt worden waren, zur Ermittlung von 22.000 Datensätzen, die neu im Einnahmeverfahren, in welchem Forderungen überwacht werden, erfasst wurden. Hierunter waren jedoch auch Fälle, die sich bereits im Einnahmeverfahren befanden und nunmehr doppelt erfasst wurden. Die daraus resultierende Notwendigkeit der Überprüfung im Einzelfall führt statt zu Arbeitserleichterung zu Mehraufwand.
134. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass trotz der Suchläufe noch nicht alle ausgereichten Darlehen im Einnahmeverfahren erfasst wurden. Er hat die Verwaltung aufgefordert, zügig zu klären, welche Darlehensforderungen noch nicht erfasst sind, und – bei Validität – deren rechtzeitige und vollständige Realisierung zu betreiben. Er hat auf der Basis seiner Auswertungen Vorschläge für eine vorrangige Bearbeitung gemacht. Der Rechnungshof hat insbesondere darauf hingewiesen, dass vor der PROSA-Einführung<sup>3</sup> bewilligte Darlehen unter Hinzuziehung der Papierakten daraufhin überprüft werden müssen, ob sie im Einnahmeverfahren elektronisch nacherfasst worden sind.

*Mehraufwand infolge PROSA-Suchläufen*

<sup>3</sup> Die Einführung von PROSA in den Dienststellen erfolgte stufenweise und war hinsichtlich des Ausgabeverfahrens im Mai 1995 abgeschlossen.

## Regelungsbedarf

135. Der Rechnungshof hatte bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass aktuelle und praxisgerechte Arbeitsunterlagen für die Sachbearbeitung zu gewährleisten und vorhandene Regelwerke zu überarbeiten sind.<sup>4</sup> Dies hatten die damalige Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie die Behörde für Soziales und Familie jeweils zugesagt. Zwar hat die Verwaltung im Zuge der Rechtsumstellung eine Anzahl von Vorschriften zur Darlehensvergabe und zu den Darlehensmodalitäten herausgegeben, ein Regelwerk zur Darlehensverwaltung steht jedoch weiterhin aus.

*Zusage nicht eingehalten*

Zur Vermeidung von Einnahmeverlusten ist es erforderlich, zeitnah

- aus einer sehr großen Zahl von Akten Forderungen zu identifizieren,
- eine Differenzierung zwischen realisierbaren und nicht realisierbaren Forderungen vorzunehmen und
- sich zugunsten der Bearbeitung von realisierbaren Forderungen von uneinbringbaren Forderungen zu trennen.

Dies ist ohne die Schaffung praxisnaher Regelungen für die Darlehensverwaltung nicht möglich: Das Fehlen entsprechender Regelungen birgt nicht nur eine erhöhte Fehlergefahr. Es verringert auch die Bereitschaft der Sachbearbeiter, die als schwierig empfundenen Darlehensfälle überhaupt aufzugreifen. Der Rechnungshof hat die BSG unter Bezugnahme auf die in der Vergangenheit gegebene Zusage aufgefordert, nunmehr vordringlich praxisnahe Regelungen für die Darlehensverwaltung zu schaffen.

*Regelungen für Darlehensverwaltung dringend erforderlich*

136. Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die wegen der Vielzahl unterschiedlicher Fallgestaltungen nicht einfache Problematik der Verjährung von Darlehensforderungen bislang nicht hinreichend wahrgenommen und aufbereitet worden ist. Nach der zum 1. Februar 2002 erfolgten Rechtsänderung gilt in der Regel nur noch eine dreijährige Verjährungsfrist, d. h. es besteht ein erhebliches Risiko von Forderungsverlusten.

Angesichts der Vielzahl und der Gesamthöhe von Sozialhilfedarlehen hat der Rechnungshof gefordert, die Auswirkungen des neuen Verjährungsrechtes in einer praxisgerechten Handreichung für die Sachbearbeiter zusammenzufassen.

*Praxisgerechte Handreichung zum Verjährungsrecht notwendig*

137. Bis Ende 2004 waren aufgrund des laufenden Sozialhilfebezugs die Sachverhalte, die eine Pflicht zur Darlehensrückzahlung begründeten, der Sachbearbeitung regelmäßig bekannt. Durch den Übergang der Hilfeempfänger zur ARGE ist diese Information in den GS-Dienststellen nicht mehr gewährleistet. Die bei der Stadt verbliebene Forderungssachbearbeitung wird daher in Abständen die Tilgungsfähigkeit gesondert prüfen müssen.

<sup>4</sup> Vgl. Jahresbericht 1992, Tz. 115, und Jahresbericht 2002, Tz. 410.

*Regelmäßige  
Informationsüber-  
mittlung durch  
ARGE dringend  
nötig*

Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, die regelmäßige Informationsübermittlung durch die ARGE sicherzustellen, und die BSG gebeten, die erforderlichen Schritte einzuleiten.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

138. Die Behörden haben den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt.

Die BSG hat die Bedeutung des Regelwerks für die Darlehensverwaltung anerkannt und ausgeführt, sie habe die Überarbeitung bereits in Angriff genommen, aber vor dem Hintergrund der zuletzt erfolgten gesetzlichen Änderungen zurückgestellt. Sie hat zugesagt, einen Zeit- und Maßnahmenplan für die Erarbeitung des Regelwerks sowie eine Handreichung zum Verjährungsrecht zu erstellen. Ferner werde sie sich gegenüber der ARGE für eine regelmäßige Übermittlung darlehensrelevanter Informationen einsetzen.

Die Finanzbehörde und die Bezirksämter haben den Vorschlag des Rechnungshofs, eine zentrale Einrichtung zur Bearbeitung der Altfälle einzurichten, grundsätzlich begrüßt. Die Umsetzbarkeit müsse näher geprüft und zwischen den Beteiligten abgestimmt werden. Erste Überlegungen gingen in Richtung einer zentral gesteuerten, aber dezentral eingesetzten Einheit.

## Justizbehörde

### Einnahmen und Ausgaben in der Freiwilligen Gerichtbarkeit

Die Justizbehörde hat bundesweite Gesetzgebungsvorhaben zur Übertragung gerichtlicher Aufgaben auf Dritte (Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregister; Nachlasssachen) initiiert bzw. unterstützt, ohne zuvor deren Auswirkungen auf den Hamburger Haushalt berechnet zu haben.

Ob eine rechtlich mögliche Übertragung von Richteraufgaben auf Rechtspfleger erfolgen soll, muss sie auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entscheiden.

#### Übertragung von Registeraufgaben

139. Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregister werden vom Amtsgericht Hamburg geführt.

2003<sup>1</sup> und 2005 hat Hamburg Gesetzesanträge mit der Zielsetzung in den Bundesrat eingebracht, die Länder zu ermächtigen, die Führung des Handels- und Genossenschaftsregisters auf die Handelskammer zu übertragen. Der nunmehr unter Einbeziehung des Partnerschafts- und Vereinsregisters vom Bundesrat beschlossene Gesetzentwurf liegt dem Bundestag zur Entscheidung vor.<sup>2</sup>

140. Die Justizbehörde hat als zuständige Fachbehörde bei der Vorbereitung der Gesetzesanträge mögliche finanzielle Auswirkungen einer Übertragung der Registerführung für den Hamburger Haushalt weder 2003 noch 2005 berechnet.

*Finanzielle Auswirkungen der Aufgabenübertragung nicht berücksichtigt*

In Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregistersachen werden bundeseinheitliche Gebühren erhoben, die bezogen auf das einzelne Registergericht abhängig von dessen Kostenstruktur zu Unterdeckungen oder Überschüssen führen können. Das Amtsgericht Hamburg hat 2005 für Registersachen Gebühren von rund 3,4 Mio. Euro eingenommen. Diesen Einnahmen standen Ausgaben von rund 2,8 Mio. Euro gegenüber, so dass Hamburg ein Überschuss von rund 600.000 Euro verblieben ist.

<sup>1</sup> Bundesrats-Drucksache (BR-Drs.) 325/03; der Gesetzesantrag ist mit Ablauf der 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages der Diskontinuität anheimgefallen.

<sup>2</sup> BR-Drs. 865/05; Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 16/515.

Eine Übertragung dieser Aufgaben auf die Handelskammer würde mithin den Wegfall von Einnahmeüberschüssen für den Hamburger Haushalt in erheblicher Höhe bedeuten.

141. Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten sicherzustellen, dass sie
- bei der Abwägung, inwieweit Bundesratsinitiativen den Interessen Hamburgs entsprechen, künftig auch die voraussichtlichen haushaltswirksamen Folgen für Hamburg berücksichtigt und
  - bevor sie von eingeräumten Möglichkeiten zur Übertragung von Aufgaben auf Dritte Gebrauch macht (vgl. Tz. 139), die Wirtschaftlichkeit solcher Maßnahmen untersucht (§ 7 Absatz 2 LHO).

Die Behörde hat dies zugesagt.

### **Übertragung von Aufgaben der Nachlassgerichte**

142. Für die dem Nachlassgericht obliegenden Aufgaben sind die Amtsgerichte zuständig.

Eine von der Justizministerkonferenz (JuMiKo) eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat in einem Bericht weitreichende Vorschläge zur Aufgabenübertragung auf Notare in Nachlasssachen vorgelegt. Die 77. JuMiKo<sup>3</sup> ist – mit der Stimme Hamburgs – der Empfehlung der Arbeitsgruppe gefolgt, die Aufgabenübertragung auf Notare in Nachlassangelegenheiten weiter zu verfolgen.

*Finanzielle  
Auswirkungen  
nicht berechnet*

143. Die Justizbehörde hat bisher die Auswirkungen einer Übertragung der Aufgaben der Nachlassgerichte auf die Notare für den Hamburger Haushalt nicht berechnet.

In Nachlassangelegenheiten werden bundeseinheitliche Gebühren erhoben, die bezogen auf das einzelne Nachlassgericht abhängig von dessen Kostenstruktur zu Unterdeckungen oder Überschüssen führen können. Die Hamburger Amtsgerichte haben 2005 für Nachlasssachen Gebühren von rund 4 Mio. Euro eingenommen. Diesen Einnahmen standen Ausgaben von rund 3 Mio. Euro gegenüber. Dem Hamburger Haushalt ist damit ein Überschuss von rund 1 Mio. Euro verblieben.

Auf der Basis dieser Daten würde eine Übertragung der Nachlasssachen auf die Notare – je nach Umfang der Übertragung – den Wegfall von Einnahmeüberschüssen in erheblicher Höhe bedeuten.

144. Nutzen und Kosten einer gesetzlich vorgesehenen Aufgabenübertragung können nur dann ausreichend beurteilt werden, wenn die Verwaltung bereits im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens entsprechende Berechnungen anstellt. Der Rechnungshof hält es

<sup>3</sup> 1. bis 2. Juni 2006, Beschlüsse zu TOP I.5.

daher für erforderlich, dass die Justizbehörde bei der Abwägung, inwieweit Initiativen der JuMiKo den Interessen Hamburgs entsprechen, die voraussichtlichen haushaltswirksamen Folgen für Hamburg berücksichtigt. Er hat sie gebeten, dies künftig zu beachten.

Der Rechnungshof hat die Behörde außerdem gebeten, darauf hinzuwirken, dass ein Gesetzentwurf zur Aufgabenübertragung auf Notare in Nachlasssachen eine Öffnungsklausel für die Länder enthält, die es ihnen ermöglicht, auf der Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. Tz. 141) über eine Übertragung und gegebenenfalls deren Umfang eigenständig zu entscheiden.

Die Behörde hat dies zugesagt.

## Übertragung von Richteraufgaben

145. Die Geschäfte des Nachlassgerichts sowie der Handels- und Registersachen gehören grundsätzlich zum Aufgabenkreis des Rechtspflegers.<sup>4</sup> Dem Richter sind Einzelaufgaben des Nachlassgerichts sowie in Handels- und Registersachen vorbehalten.<sup>5</sup>

Mit dem 1. Justizmodernisierungsgesetz (1. JuMoG)<sup>6</sup> hat der Bundesgesetzgeber durch Einfügung des § 19 in das Rechtspflegergesetz (RpflG)<sup>7</sup> die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung Richtervorbehalte in Nachlass- und Teilungssachen sowie in Handels- und Registersachen ganz oder teilweise aufzuheben. Hamburg hat dem Gesetz im Bundesrat zugestimmt.

Der Gesetzgeber geht in der Begründung zum 1. JuMoG<sup>8</sup> davon aus, dass die bei Inkrafttreten des RpflG 1957 noch gesehenen Gründe für die Richtervorbehalte im Hinblick auf die zwischenzeitlich erheblich verbesserte – insbesondere stärker wissenschaftlich ausgerichtete und um betriebswirtschaftliche Fächer ergänzte – Rechtspflegerausbildung heute nicht mehr gegeben sind.

Hamburg hat – anders als Baden-Württemberg und Niedersachsen – von der Ermächtigung bisher keinen Gebrauch gemacht. Mögliche Einsparungen durch Übertragung der Aufgaben hat die Behörde nicht berechnet.

<sup>4</sup> § 3 Nr. 2 c Rechtspflegergesetz (z. B. Erteilung von Erbscheinen aufgrund gesetzlicher Erbfolge) und § 3 Nr. 2 d RpflG [Führung der Abteilung A des Handelsregisters (betr. Einzelkaufleute, Offene Handelsgesellschaften, Kommanditgesellschaften, Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigungen und die in § 33 Handelsgesetzbuch bezeichneten juristischen Personen), ebenso des Genossenschafts- und des Partnerschaftsregisters].

<sup>5</sup> § 16 RpflG (z. B. Erteilung von Erbscheinen aufgrund testamentarischer Erbfolge, Geschäfte mit Auslandsbezug); Richtervorbehalte in Handels- und Registersachen bestehen für bestimmte Kontrollaufgaben und Eintragungen im Handelsregister der Abteilung B, insbesondere die Ersteintragungen von Kapitalgesellschaften, Satzungsänderungen und Umwandlungen sowie Löschung z. B. wegen Vermögenslosigkeit.

<sup>6</sup> Vom 24. August 2004 (BGBl. I 2004 S. 2198).

<sup>7</sup> Artikel 9 des 1. JuMoG (BGBl. I 1969 S. 2065).

<sup>8</sup> BT-Drs. 18/1508, S. 29 ff.

146. *Übertragung der Aufgaben und Einsparpotenziale untersuchen*
- Das 1. JuMoG eröffnet den Ländern die Möglichkeit, durch Verlagerung der Aufgaben in Nachlass- und Handelsregistersachen vom Richter auf den Rechtspfleger Aufgabenzersplitterungen zu beseitigen und Synergieeffekte nutzbar zu machen. Zugleich könnten Richter entlastet und geringer besoldete Rechtspfleger mit anspruchsvolleren Aufgaben betraut werden. Die neue Rechtslage gibt Anlass, die Einsparpotenziale zu untersuchen.

Der Rechnungshof hält es gemäß § 7 LHO für geboten, dass die Justizbehörde nunmehr eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt, um auf Basis des Ergebnisses über die Übertragung der Richteraufgaben zu entscheiden.

Die Justizbehörde hat dies zugesagt; sie möchte zunächst die Erfahrungen Baden-Württembergs und Niedersachsens abwarten, um diese in die Entscheidung einbeziehen zu können.

## Behörde für Stadt- entwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Bezirksämter

### Erhebung von Erschließungsbeiträgen (II)

**Für eine große Anzahl teilweise hergestellter und genutzter Straßen können in Hamburg bisher keine Erschließungsbeiträge erhoben werden, weil sie immer noch nicht endgültig hergestellt sind. Der seit Jahren bestehende Bearbeitungsstau wird kaum abgebaut. Hierzu bedarf es einer zentralen Steuerung.**

#### Endgültige Herstellung

147. Bereits 1998<sup>1</sup> hatte der Rechnungshof festgestellt, dass Erschließungsbeiträge in Höhe von mehreren Millionen DM ausstanden, weil eine große Anzahl teilweise hergestellter und genutzter Straßen nicht endgültig hergestellt<sup>2</sup> worden war. Er hatte daher u. a. gefordert, diese Straßen so schnell wie möglich herzustellen und Erschließungsbeiträge zu erheben.
148. Der Rechnungshof hat nunmehr feststellen müssen, dass die zuständigen Bezirksämter von 2001 bis Mitte 2006 lediglich 123 Straßen endgültig hergestellt haben. Auf Grundlage der von der Verwaltung genannten rund 1.300 vorhandenen, aber bisher nicht veranlagten Straßen<sup>3</sup> würde es unter Beibehaltung dieses Bearbeitungstempos noch rund 60 Jahre dauern, bis alle Straßen endgültig hergestellt und damit die noch ausstehenden Erschließungsbeiträge realisierbar wären. Dies ist aus Sicht des Rechnungshofs allein schon angesichts der Haushaltslage nicht hinnehmbar.
149. Es ist aber auch aus der Sicht der Bürger nicht akzeptabel, wenn die Mehrzahl der Anlieger für die Herstellung von Straßen Beiträge geleistet hat, während andere weitgehend Erschließungsvorteile nutzen, aber teils seit Jahrzehnten nicht zur Zahlung herangezogen werden.

*Ungenügendes  
Bearbeitungs-  
tempo*

*Anlieger gleich-  
behandeln*

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 1999, Tzn. 343 bis 385.

<sup>2</sup> Nach § 133 Absatz 2 des Baugesetzbuches in der Fassung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert am 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818), entsteht die Beitragspflicht grundsätzlich mit der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen. Merkmale und Voraussetzungen der endgültigen Herstellung von Erschließungsanlagen sind abschließend in § 49 des Hamburgischen Wegegesetzes in der Fassung vom 22. Januar 1974 (HmbGVBl. S. 41), zuletzt geändert am 29. Juni 2005 (HmbGVBl. S. 256), festgelegt.

<sup>3</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3427 vom 28. Dezember 2005.

150. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bezirksämter entgegen dem Wirtschaftlichkeitsgebot und dem Gebot der rechtzeitigen Einnahmeerhebung (§ 7 Absatz 1 und § 34 Absatz 2 LHO) die Voraussetzungen für die Einnahmeerhebung immer noch nicht geschaffen haben. Der Rechnungshof bekräftigt seine – von Senat und Bürgerschaft unterstützte – Forderung von 1998, im Interesse eines wirtschaftlichen Verwaltungshandelns baulich bisher nicht beendete Erschließungsanlagen so schnell wie möglich abzuschließen, um sie beitragsmäßig abrechnen zu können.

*Beauftragung des LSBG zur Beschleunigung prüfen* 151. Der Rechnungshof hat die beteiligten Behörden<sup>4</sup> aufgefordert zu prüfen, ob zur Beschleunigung der Fertigstellung der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) mit der Durchführung der erforderlichen Baumaßnahmen beauftragt werden sollte.

Dies liegt deshalb nahe, weil der LSBG entsprechend seiner Konzeption mit Kompetenzen ausgestattet wird, die ihn befähigen sollen, sich schneller und flexibler auf neue Aufgaben und geänderte Rahmenbedingungen einzustellen als die traditionelle Bauverwaltung.<sup>5</sup>

Die Behörden haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, die Beauftragung des LSBG in die Suche nach Problemlösungen einzubeziehen.

### **Straßenzustands- und Beitragsregister**

152. Als Voraussetzung für einen detaillierten Gesamtüberblick über den Bearbeitungsstau und dessen gezielte Abarbeitung hatte der Rechnungshof 1998 ein „Straßenzustands- und Beitragsregister“ empfohlen. Erfasst werden sollten

- alle noch nicht endgültig hergestellten Straßen,
- Art und Umfang der für eine endgültige Herstellung noch durchzuführenden Bauarbeiten,
- die für diese Arbeiten benötigten Haushaltsmittel sowie
- die zu erwartenden Erschließungsbeiträge.<sup>6</sup>

153. Die Finanzbehörde und das damalige Senatsamt für Bezirksangelegenheiten hatten daraufhin im Jahr 1999 – unter Beteiligung der Tiefbauabteilungen der Bezirksämter und der damaligen Baubehörde – ein Register (sogenanntes Kataster) konzeptionell vorbereitet. In dieses Kataster hatte die Finanzbehörde die ihr bekannten Daten eingetragen und die Bezirksämter gebeten, diese zu aktualisieren und zu ergänzen.

*Bis heute kein aussagekräftiges Straßenzustands- und Beitragsregister* 154. Der Rechnungshof hat demgegenüber beanstandet, dass es den Behörden bis heute jedoch nicht gelungen ist, ein – im Sinne seiner Forderungen (vgl. Tz. 152) – vollständiges und aussagekräftiges Straßenzustands- und Beitragsregister zu erstellen.

<sup>4</sup> Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Finanzbehörde, Bezirksverwaltung.

<sup>5</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4149 vom 25. April 2006.

<sup>6</sup> Vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 347.

155. Die Behörden haben zugesagt, die Bestandsaufnahme aller erforderlichen Daten zügig fortzusetzen sowie ein vollständiges Kataster im Sinne der Forderungen des Rechnungshofs von 1998 zu erstellen.

### Zentrale Steuerung

156. Die über Jahre aufgetretenen Schwierigkeiten, die sich aus der Anzahl der beteiligten Stellen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, der großen Menge der noch fertig zu stellenden Katasterstraßen und durch die Vielzahl der zu erledigenden Aufgaben ergeben haben, hätten nach Auffassung des Rechnungshofs durch eine zentrale Steuerung verhindert oder jedenfalls reduziert werden können.

*Zentrale Steuerung fehlt*

Der Rechnungshof hat die Einrichtung eines Projekts angeregt, mit dem sich sicherstellen ließe, dass nunmehr zielstrebig, planvoll und in einem definierten Zeitraum die Voraussetzungen für eine Erhebung von Erschließungsbeiträgen für die Katasterstraßen geschaffen werden. Ziel dieses Projekts müsste es sein, zentrale Steuerungsaufgaben wahrzunehmen und dabei u. a.

- ein Handlungskonzept mit Prioritäten und einem Zeitrahmen zu entwickeln,
  - eine Vervollständigung und Aktualisierung des Katasters zu erreichen,
  - die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel zu betreiben,
  - die durchführende Stelle für die Herstellung der Straßen abzustimmen,
  - die erforderliche Bearbeitungskapazität sicherzustellen und
  - ein Controlling einzurichten.
157. Der Rechnungshof hat die BSU und die Finanzbehörde aufgefordert
- zu prüfen, wie der Gesamtprozess der Fertigstellung von Erschließungsstraßen und die Erhebung der seit Jahren ausstehenden Erschließungsbeiträge zentral gesteuert werden können, und
  - sich darauf zu verständigen, welche Behörde die Federführung dafür übernehmen soll.
158. Die Behörden haben zugesagt, den Vorschlag einer zentralen Steuerung und ihrer konkreten Ausgestaltung einschließlich der Frage der Federführung zu prüfen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## IV. Förderung der sozialen Integration

**Die Förderung der sozialen Integration findet bisher ohne hinreichende konzeptionelle Koordination von Maßnahmen und Trägern, Bedarfsermittlungen und konkrete Zielvorgaben statt.**

**Auch kontrolliert die Verwaltung nicht, inwieweit die Integrationsziele erreicht werden.**

159. Die soziale Integration benachteiligter Gruppen und Individuen in die gesellschaftlichen Strukturen Hamburgs wird durch vielfältige staatliche Aktivitäten unterstützt. Diese erstrecken sich von der Eingliederung Arbeitsloser in den allgemeinen Arbeitsmarkt über die Sprachförderung ausländischer Kinder in der Schule bis zur Resozialisierung Strafgefangener.

Der Senat hat deutlich gemacht, dass er der Förderung der sozialen Integration hohe Priorität beimisst und sich in der Verantwortung sieht, die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und Individuen effektiv zu unterstützen<sup>1</sup>.

Der Rechnungshof hat mit der Förderung der Integration von Migranten, der Arbeit von Integrationszentren und Trägern der freien Jugendhilfe sowie der Finanzierung außerschulischer Berufsvorbereitung einige der Aufgabenfelder geprüft.<sup>2</sup> Die Ergebnisse machen übergreifende Defizite sichtbar und zeigen Handlungsbedarfe auf.

### Gesamtkonzepte und Programme

160. Wenn die zuständige Behörde Maßnahmen freier Träger zur sozialen Integration Benachteiligter erfolgreich im Weg der Zuwendungsgewährung fördern will, setzt dies eine konzeptionelle Planung des Förderbereichs und die Vorgabe operabler Förderziele gegenüber den Trägern voraus. Verzichtet die Behörde hierauf, kann sie die Maßnahmen der sozialen Integration nicht steuern und koordinieren. Sie läuft vielmehr Gefahr, dass Fördermittel in Millionenhöhe nur eingeschränkt wirksam sind oder sogar ohne Wirkung bleiben.

In den vom Rechnungshof geprüften Förderbereichen waren seinen Feststellungen zufolge die konzeptionelle Basis unzulänglich und die Zielvorgaben gegenüber den Trägern nicht hinreichend stringent.

<sup>1</sup> Vgl. zur sozialen Integration von Migranten die Dokumentation über den Hamburger Integrationskongress vom 31. August und 1. September 2006; vgl. auch Bürgerschaftsdrucksache 18/3831 vom 2. März 2006 (Beantwortung der Großen Anfrage „Offensive für interkulturelle Öffnung in Hamburg“), Ziffer 1.

<sup>2</sup> Vgl. Tzn. 167 bis 205.

- So förderte die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) zwar für die in Hamburg lebenden Ausländerinnen und Ausländer sowie für die Deutschen mit Migrationshintergrund im Jahr 2004 eine Vielzahl von Angeboten, legte der Förderung jedoch kein Gesamtkonzept zugrunde, sondern entschied mit einem „induktiven Ansatz“, der die isolierte Fortentwicklung einzelner Angebote ohne übergreifende programmatisch gestützte Förderrichtlinie beinhaltete. Dies führte zu unterschiedlichen Vorgaben an die Träger von 14 Integrationszentren und damit zu einer heterogenen Angebotspalette. Auch boten Träger Veranstaltungen an, die im Zuwendungsbescheid nicht vorgesehen waren.
  - Mit ihrem Landesförderplan „Familie und Jugend“ hat die BSG die Programmziele so weit gefasst und so abstrakt formuliert, dass ihre inhaltliche Ausfüllung den Trägern überlassen blieb und sie damit letztlich die geförderten Maßnahmen nach Umfang und Qualität selbst bestimmt haben; die Behörde hat diese Maßnahmen über Jahre kontinuierlich bewilligt und finanziert.
161. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Gesamtverantwortung für die betreffenden Förderbereiche umfassender wahrzunehmen. Die BSG hat zugesagt, die bisher fehlenden konzeptionellen Grundlagen herzustellen und die notwendigen Förderziele zu konkretisieren.

### **Bedarfsermittlung**

162. Für die Förderung bzw. Finanzierung von Maßnahmen der sozialen Integration ist eine hinreichend konkrete und aktuelle Feststellung des jeweiligen Bedarfs unverzichtbar. Unterbleibt sie, so besteht ein erhebliches Risiko, dass die staatlichen Finanzmittel nicht bedarfs- und prioritätengerecht eingesetzt werden.
- Bei der Förderung von Integrationszentren mit einem Förder volumen von rund 2 Mio. Euro jährlich wurde die Zuwendung bisher eher nach der bereits vorhandenen Ressourcenausstattung der einzelnen Standorte als nach der – mangels Ermittlung unbekanntem – tatsächlichen Bedarfslage bemessen. Auch für die überregionale Kinder- und Jugendarbeit hat die Behörde seit Jahren keine Ermittlungen neuer oder veränderter Bedarfe angestellt und somit ihre Förderung nicht aktueller Schwerpunkt- und Prioritätensetzung unterworfen.
  - Die Bedarfe der außerschulischen Berufsorientierung, Berufsvorbereitung und Berufsausbildung haben die beteiligten Behörden (Behörde für Bildung und Sport, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II, team.arbeit.hamburg – ARGE) nicht ermittelt. Der Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung – Geschäftsbereich Berufsbildung – (LEB-BB) hat die Unterauslastung seines Personals infolge der Mittelabsenkung für Jugendberufshilfemaßnahmen teilweise durch Mittel aus anderen Förderprogrammen ausgeglichen. Dabei hat er seinen Mitteleinsatz mehr an der Finan-

zierung unterausgelasteter Kapazitäten als an festgestellten Hilfebedarfen ausgerichtet.

163. Die beteiligten Behörden haben zugesagt, ihre Finanzierung staatlicher Integrationsmaßnahmen künftig direkter und konsequenter an tatsächlichen Bedarfen auszurichten, um knappe staatliche Mittel bedarfs- und prioritätengerecht einzusetzen und eine Finanzierung bereits vorhandener, aber nicht nachweislich bedarfsge rechter Kapazitäten zu vermeiden.

### **Erfolgskontrollen**

164. Die Überprüfung des Erfolgs staatlicher Förderung ist unverzichtbar, um zu erkennen, ob die eingesetzten personellen und sächlichen Ressourcen den angestrebten Nutzen stiften. Hierzu trifft auch das Zuwendungsrecht eindeutige Regelungen, die hinsichtlich der Überprüfung der zielgerechten Mittelverwendung auf das haushaltsrechtliche Gebot der Erfolgskontrolle für finanziell bedeutsame Maßnahmen (§ 7 Absatz 4 LHO) zurückgreifen.<sup>3</sup> Mit der Kontrolle der Zielerreichung steht die Verwaltung bei ihrer Förderung von Integrationsmaßnahmen noch am Anfang.

Nach ihrer eigenen Dienstvorschrift soll die BSG in der Regel alle drei Jahre prüfen, ob eine geförderte Maßnahme wirksam und wirtschaftlich ist, um gegebenenfalls ihre Förderprogramme zu verbessern und einzelne Maßnahmen umzustellen. Sie hat aber ihre Fördermaßnahmen weder im Bereich der Integrationszentren noch der überregionalen Kinder- und Jugendarbeit hinreichend auf die Zielerreichung überprüft. Bei Letzterer fehlte es dafür schon an der Vorgabe konkreter Programmziele. Bei der Förderung von Integrationszentren hat die BSG zwar im Rahmen ihres „induktiven Ansatzes“ Maßnahmen aufgegeben und zum Teil durch neue ersetzt, von einer regelmäßigen und systematischen Evaluation ihrer Förderpraxis aber bisher abgesehen.

165. Die Behörde hat die Kritik des Rechnungshofs grundsätzlich anerkannt und zugesagt, auf der Grundlage konkretisierter Förderziele künftig die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig zu kontrollieren. Im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit werde sie insbesondere auch den Umfang bisher eingesetzter Fördermittel und die Wirtschaftlichkeit alternativer Lösungen prüfen.

---

<sup>3</sup> Verwaltungsvorschriften Nr. 11 zu § 23 LHO.

## **Abschließende Bewertung des Rechnungshofs**

166. Die Ergebnisse der vom Rechnungshof geprüften Fördermaßnahmen, die mit einem Fördervolumen von insgesamt rund 11 Mio. Euro nur einen Ausschnitt der staatlichen Integrationsförderung bilden, zeigen, welche erheblichen Anstrengungen noch notwendig sind, um den möglichen Integrationserfolg auch tatsächlich zu erreichen. Zunächst geht es einmal darum, in den einzelnen Förderbereichen entsprechend den Vorgaben des Zuwendungsrechts klare Ziele vorzugeben und regelmäßig die Verwendung der Mittel zu kontrollieren. Darüber hinaus ist aber auch die konzeptionelle Planung und die Erfolgskontrolle auf der übergreifenden Programmebene für eine bedarfsorientierte, wirksame und wirtschaftliche Förderung der Integration unentbehrlich.

## Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

### Soziale Integration von Migranten

**Ein behördenübergreifendes Gesamtkonzept zur sozialen Integration von Migranten ist nicht zeitnah erarbeitet worden. Nunmehr liegt ein – auch vom Rechnungshof angeregtes – Konzept im Entwurf vor. Es fehlen weiterhin die erforderliche Abschätzung des Hilfebedarfs sowie regelmäßige Evaluationen.**

**Die Tätigkeit der einzelnen Zuwendungsempfänger wurde nicht hinreichend überwacht. Qualitätskennzahlen und ein darauf basierendes Benchmarking der Maßnahmeträger fehlen.**

#### Integrationspolitisches Gesamtkonzept

167. In Hamburg leben rund 250.000 Ausländerinnen und Ausländer sowie rund 220.000 Deutsche mit Migrationshintergrund.<sup>1</sup> Für diesen Personenkreis gab es im Jahr 2004 eine Vielzahl von Förderangeboten, denen weder für Hamburg als Ganzes noch für den Geschäftsbereich der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) ein übergreifendes Konzept zugrunde lag. So wurden z. B. den vier in Hamburg tätigen Trägern von insgesamt 14 Integrationszentren (IZ) unterschiedliche Vorgaben für ihre Tätigkeiten gemacht. Die Angebotspalette reichte von Deutschkursen und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen bis zu interkulturellen Begegnungen in Form von „Hausfesten“ der IZ. Daneben boten die Träger häufig aus eigenem Antrieb weitere, im jeweiligen Zuwendungsbescheid nicht vorgesehene Veranstaltungen an (z. B. medizinische Fragestunden).
- Kein übergreifendes Konzept*
168. Die Entscheidungen über Fördermaßnahmen traf die BSG im Rahmen eines von ihr als „induktiver Ansatz“ bezeichneten Vorgehens. Dieses beinhaltete die isolierte Fortentwicklung einzelner Angebote, ohne dass eine übergreifende Förderrichtlinie existierte.
- Keine Förderrichtlinie*
- Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 hat der Bund Integrationskurse für Migranten eingerichtet, um bleiberechtigte Neuzuwanderer mit den Lebensverhältnissen in Deutschland vertraut zu machen. Sie werden durch eine Migra-

<sup>1</sup> Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, „Statistik informiert ...“ Nr. 106/2006 vom 22. August 2006.

tionserstberatung ergänzt. Die BSG sah zwar die Notwendigkeit, die Hamburger Fördermaßnahmen so anzupassen, dass Überschneidungen vermieden und gegebenenfalls erforderliche Ergänzungen geschaffen werden. Sie blieb aber auch angesichts dieser grundlegenden Veränderung zunächst<sup>2</sup> bei ihrem „induktiven Ansatz“.

In bestehenden integrationspolitischen Konzepten anderer deutscher Gebietskörperschaften und entsprechenden Überlegungen in der Fachöffentlichkeit werden die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit aller relevanten Institutionen sowie einer Vernetzung und Koordination von Maßnahmen und Trägern hervorgehoben. Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten, diese Überlegungen aufzugreifen.

*Institutionelle  
Zusammenarbeit  
und Vernetzung  
geboten*

## Bedarfsermittlung

169. Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass es in Hamburg bisher bereits an einer Analyse der Ausgangslage mit einer daraus abgeleiteten Feststellung von Bedarfen für die Arbeit der IZ fehlt. So wird z. B. die Höhe der Zuwendungen an IZ, für die im Haushalt jährlich rund 2 Mio. Euro veranschlagt sind<sup>3</sup>, u. a. daran orientiert, welche Ressourcen jeweils an den einzelnen Standorten bereitstehen. Sind z. B. nur kleine Räume vorhanden, werden entsprechend geringere Mittel bereitgestellt als an Standorten, die größere Räume für Veranstaltungen vorhalten.

*Keine Bedarfsermittlung*

Bei dieser Verfahrensweise besteht kein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen den tatsächlichen Bedarfen in den Stadtteilen und dem Umfang der dort angebotenen Hilfen. Dieser ist jedoch Voraussetzung für eine zielgenaue Ausrichtung und den wirksamen Einsatz der Fördermittel. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, den tatsächlichen Hilfebedarf zu ermitteln und ihren Zuwendungsentscheidungen zugrunde zu legen.

## Erfolgskontrolle einzelner Zuwendungen

170. Die BSG hat nicht hinreichend geprüft, ob die IZ sich an die inhaltlichen Vorgaben der jeweiligen Zuwendungsbescheide gehalten haben. Die Verwaltungsvorschriften (VV) zur LHO sehen dazu vor, dass die vorzulegenden Verwendungsnachweise jährlich daraufhin zu prüfen sind, ob der Zweck der Zuwendung nach den vom Zuwendungsempfänger übermittelten Angaben erfüllt wurde (sogenannte „Standardprüfung“<sup>4</sup>). Darüber hinaus sind in angemessenen Zeitabständen „weitergehende Prüfungen“<sup>5</sup> durchzuführen, in deren Rahmen u. a. Erfolgskontrollen durchzuführen sind. Sie sollen klä-

<sup>2</sup> So auch die vom Rechnungshof noch zu Beginn der Prüfungshandlungen im September 2005 vorgefundene Situation.

<sup>3</sup> Vgl. die Erläuterungen im Haushaltsplan-Entwurf 2007/2008 zu Titel 4700.684.03 „Zuschüsse an Integrationszentren und Vereine zur Integrationsförderung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien“.

<sup>4</sup> Vgl. VV Nr. 11.1 zu § 44 LHO.

<sup>5</sup> Vgl. VV Nr. 11.2 f. zu § 44 LHO.

ren, ob der mit der Zuwendung verfolgte Zweck hinsichtlich Umfang, Qualität und Zielsetzung nicht nur nach Aktenlage, sondern tatsächlich erreicht worden ist. Dazu sind ergänzende Unterlagen anzufordern und gegebenenfalls örtliche Erhebungen durchzuführen.

*Mangelhafte  
Erfolgskontrolle  
der einzelnen  
Zuwendungen*

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BSG bei den Standardprüfungen auch bei offenkundigen Abweichungen von den vorgegebenen Zielen oder nicht mit den maßgeblichen Kennzahlen korrespondierenden Angaben<sup>6</sup> gleichwohl zu dem Ergebnis gekommen ist, diese seien erreicht worden. Die Gründe hierfür wurden nicht dokumentiert. Bei den durchgeführten weitergehenden Prüfungen wurden keine ergänzenden fachlichen Überlegungen dokumentiert. Die BSG hat sich auch dort lediglich auf dem Niveau einer Standardprüfung mit dem Abgleich von Zuwendungskonkretisierung und Sachbericht auseinandergesetzt und damit die tatsächlichen Verhältnisse nicht überprüft.

Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, die Zuwendungsprüfung entsprechend den geltenden Bestimmungen durchzuführen und insbesondere aus Abweichungen von Vorgaben Konsequenzen zu ziehen.

### **Kontrolle des Gesamterfolgs**

171.  
*Keine Evaluation  
des Gesamterfolgs*

Die BSG hat im Rahmen ihres „induktiven Ansatzes“ (vgl. Tz. 168) zahlreiche Einzelmaßnahmen aufgegeben und zum Teil durch neue ersetzt. Entsprechend ihrer eigenen Dienstvorschrift<sup>7</sup> hätte zuvor eine Evaluation der bisherigen Förderpraxis stattfinden müssen. Dies ist jedoch in keinem der Fälle geschehen.

Auch die in der Dienstvorschrift vorgesehene Überprüfung des Gesamterfolgs der von der BSG geförderten Integrationsmaßnahmen ist unterblieben. Danach ist in der Regel alle drei Jahre zu prüfen, ob eine geförderte Maßnahme das wirtschaftlichste Mittel zur Erreichung des fachpolitischen Zieles ist und eine feststellbare Wirkung auf die Maßnahme selbst zurückzuführen ist.

Der Rechnungshof hat die fehlende Evaluation beanstandet und darauf hingewiesen, dass dies eine wichtige Voraussetzung für veränderte neue Maßnahmen ist.

### **Qualitätswettbewerb**

172. Um den Erfolg einer Zuwendung zu überprüfen, werden Kennzahlen benötigt, die über die Vorgabe bloßer Fallzahlen hinausgehen und eine Abschätzung des mit der Maßnahme erreichten Nutzens

<sup>6</sup> Z.B. hat ein Träger von Integrationszentren bei insgesamt 16 vorgegebenen Kennzahlen in 14 Fällen Angaben gemacht, anhand derer sich die Zielerreichung nicht zweifelsfrei feststellen lässt: Während die Vorgabe „X Stunden“ lautete, hat der Träger in der Regel über „X Veranstaltungen“ berichtet.

<sup>7</sup> Vgl. Nr. 7.6 der Dienstvorschrift zur Vergabe von Zuwendungen vom 1. Januar 2004.

– hier für die soziale Integration der Migranten – ermöglichen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass derartige Kennzahlen von der Behörde bisher nicht gebildet worden sind. Er hat auf die Bedeutung für eine Messung und Überprüfung des Nutzens eingesetzter Zuwendungsmittel hingewiesen und Anregungen für die Erarbeitung von Kennzahlen gegeben. Weiterhin hat er der BSG empfohlen, Kennzahlen auch als Grundlage für ein Berichtswesen und ein trägerübergreifendes Benchmarking im Sinne eines Qualitätswettbewerbs zu nutzen. Gerade im Bereich sozialer Dienstleistungen darf sich der Blick nicht auf das Verhältnis von Leistungsmenge und Preis verengen. Ziel muss es sein, mit möglichst geringem Aufwand viel Nutzen zu stiften.

*Keine Qualitätskennzahlen*

### **Stellungnahme der Behörde**

173. Die BSG hat die Darstellung des Rechnungshofs bestätigt und mitgeteilt, sie arbeite derzeit an einem Handlungskonzept, habe dem Senat bereits einen Entwurf vorgelegt und strebe einen Senatsbeschluss noch im Jahre 2006 an. Das Konzept solle alle Felder der Integrationsarbeit und alle dort tätigen Institutionen (Behörden, freie Träger, Integrationsbeirat) erfassen. Sie werde insbesondere darauf achten, dass konkrete, evaluier- und prüfbare Maßnahmen entwickelt werden.

Künftig solle jedes IZ für einen räumlich definierten Einzugsbereich allein zuständig sein. Hieraus ergäben sich Erfahrungswerte, die eine Abschätzung des tatsächlich bestehenden Hilfebedarfs an den unterschiedlichen Standorten zuließen.

Durch neue Verfahrensregelungen habe sie sichergestellt, dass die Prüfung der jährlichen Verwendungsnachweise fachlich regelmäßig das Niveau einer weitergehenden Prüfung erreiche.

Für die jetzt begonnenen Fördermaßnahmen werde sie eine regelmäßige Evaluation vorsehen. Wegen erheblicher Zeitenge durch späte Entscheidungen des Bundesgesetzgebers und wegen der weitgehenden fachpolitischen Veränderungen im Zusammenhang mit dem zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen neuen Zuwanderungsgesetz habe sie eine vollständige Evaluation der vorherigen Praxis nicht durchgeführt.

Die Hinweise des Rechnungshofs zu Kennzahlen bezüglich Qualität und Erfolg der einzelnen Angebote will die BSG im Rahmen der von ihr betriebenen Erstellung einer Förderrichtlinie aufgreifen, die inhaltlich auf das genannte Handlungskonzept abgestimmt werden solle.

## Zuwendungen an einen Träger von Integrationszentren

**Die für die zielgenaue Ausrichtung der Hilfen erforderliche Abschätzung des örtlichen Hilfebedarfs findet bisher nicht statt.**

**Die Vorgaben der Behörde im Zuwendungsverfahren sind zum Teil unklar. Abweichungen sowie unvollständige Verwendungsnachweise bleiben ohne Folgen. Außerdem wird inhaltlich relevantes Verwaltungshandeln nicht nachvollziehbar dokumentiert.**

### Festlegung des Hilfebedarfs

174. Im Zuwendungsbescheid für 2006 hat die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) erstmals für alle Standorte des Zuwendungsempfängers feste räumliche Einzugsbereiche beschrieben. Ausnahmen waren nur für Sprachkursteilnehmer und nur im Einvernehmen mit dem eigentlich örtlich zuständigen Integrationszentrum (IZ) vorgesehen. Hintergrund dieser Zuordnung ist die Absicht der Behörde, aus den sich nach Einführung definierter Einzugsbereiche ergebenden Erfahrungswerten (u. a. Anzahl ratsuchender Migranten) auf den tatsächlich an den einzelnen Standorten bestehenden Bedarf zu schließen und künftig ihren Mitteleinsatz daran auszurichten.<sup>1</sup> Die gewonnenen Erkenntnisse haben zugleich Bedeutung bei der Überprüfung der Zielerreichung. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf Nachsteuerungsbedarfe, wenn in Gebieten mit besonders hohen Ausländeranteilen die Migranten von den örtlich zuständigen IZ nur unvollständig erreicht werden.
175. In einer Beurteilungsstichprobe fanden sich jedoch zu mehr als 40 % Klienten, die außerhalb des Einzugsgebiets wohnten. Eine Absprache mit dem primär zuständigen IZ war in keinem Fall dokumentiert. In Stadtteilen mit überdurchschnittlichem Ausländeranteil war der Prozentsatz der Ratsuchenden aus dem Einzugsbereich besonders gering. Diese Praxis ist mit den im Zuwendungsbescheid verbindlich festgelegten Einzugsbereichen nicht vereinbar und gefährdet die von der Behörde vorgesehene Ressourcenzuordnung anhand objektiver Bedarfskriterien.
176. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, den Befund zum Anlass zu nehmen, selbst repräsentative Daten zu erheben und auf deren Grundlage über den Handlungsbedarf in Hinblick auf die Ressourcenzuordnung zu entscheiden. Des Weiteren wird sie zu

*Erhebung  
repräsentativer  
Daten notwendig*

<sup>1</sup> Vgl. die entsprechende Zusage der Behörde im Beitrag „Soziale Integration von Migranten“, Tz. 173.

prüfen haben, wie auf die Nichtbeachtung der Vorgaben durch den Zuwendungsempfänger zu reagieren ist.

177. Die BSG hat vorgetragen, erst nach einer noch nicht abgeschlossenen Entwicklung von qualitativen und quantitativen Indikatoren zur Ressourcenverteilung seien die Voraussetzungen für die Einhaltung des Standortprinzips gegeben. Darum wolle sie zum jetzigen Zeitpunkt weder eine repräsentative Stichprobe erheben noch Konsequenzen bei teilweiser Nichtbeachtung ziehen. Die Neuordnung der Ressourcen sei im Rahmen des geplanten Handlungskonzepts<sup>2</sup> vorgesehen.
178. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass – wie von der Behörde bisher auch grundsätzlich anerkannt – eine örtliche Zuständigkeitsregelung besonders geeignet ist, den tatsächlichen Beratungsbedarf in den einzelnen Stadtteilen festzustellen. Mit ihrem Vorbringen, die Einhaltung des Standortprinzips sei jetzt noch nicht möglich, setzt sich die Behörde in Widerspruch zu ihren verbindlichen Vorgaben im Zuwendungsbescheid für 2006. Mit ihrer Absicht, die Nichtbeachtung folgenlos zu lassen, gefährdet sie die ordnungsgemäße Durchführung des Zuwendungsverfahrens. Bei einem Verzicht auf eigene Erhebungen steht ihr darüber hinaus für die zu treffenden fachlichen wie finanziellen Entscheidungen keine valide Datenbasis mehr zur Verfügung.

### Gestaltung der Vorgaben

179. Die Zuwendungsbescheide der BSG enthalten jeweils ein Kennzahlenblatt, in welchem dem Zuwendungsempfänger Art und Anzahl der zu erbringenden Leistungen vorgegeben werden. Diese Kennzahlen sind zum Teil nicht aus sich heraus verständlich. So erfolgen mehrfach zu einer Leistungsart jeweils unter den Überschriften „Zielbeschreibung“ und „Zielgruppe“ zwei verschiedene Mengenvorgaben.

*Unklare Kennzahlenvorgaben*

Weiter hat die Behörde die Verbindlichkeit eines Teils ihrer eigenen Vorgaben in der Beschreibung des Zuwendungszwecks dadurch relativiert, dass sie sie – ohne die maßgeblichen schriftlichen Bescheide zu ändern – gegenüber dem Zuwendungsempfänger mündlich als „fiktiv“ bezeichnet hat. Sie hat auf diese Weise maßgeblich dazu beigetragen, dass der Zuwendungsempfänger sich vom vorgegebenen Konzept weitgehend gelöst und eigene Schwerpunkte gesetzt hat. Dies ist u. a. durch Beratungen außerhalb der örtlichen Zuständigkeit (vgl. Tz. 174), Durchführung ausführlicher „Sondierungsgespräche“ sowie eine weit über das vorgesehene Maß hinausgehende Zahl von Sprachstandstests geschehen.

*Kennzahlvorgaben für unverbindlich erklärt*

180. Das Vorgehen der Behörde verstößt gegen zuwendungsrechtliche Vorgaben. Ein Zuwendungsbescheid muss als verbindliche, aus sich heraus verständliche Sollvorgabe formuliert sein. Nur so kann der Zuwendungsempfänger sein Handeln daran ausrichten und der

<sup>2</sup> Vgl. Tz. 173.

Bescheid für die Behörde später als Grundlage für die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der zugewendeten Mittel dienen.<sup>3</sup> Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Gestaltung der Zweckbeschreibung der Bescheide verständlich zu gestalten und im Verfahren für die gebotene Verbindlichkeit zu sorgen.

181. Nach Auffassung der BSG ist im Hinblick auf die umfassenden Änderungen des Zuwanderungsrechts zum 1. Januar 2005 eine „inflexible Umsetzung von Bescheidvorgaben“ nicht sachgerecht gewesen. Vielmehr hätten „prozesshaft angelegte Relativierungen“ im Zuwendungsverfahren ihren Niederschlag gefunden.
182. Diese Position der Behörde vernachlässigt die durch die VV zu § 44 LHO vorgegebene Förmlichkeit des Zuwendungsverfahrens. Soweit die Behörde einen Bedarf sieht, unterjährig auf neue Entwicklungen zu reagieren, kann dies nicht prozesshaft in den Zuwendungszweck relativierenden Gesprächen erfolgen. Vielmehr müssen Änderungen in Form eines neuen und verbindlichen Zuwendungsbescheids geregelt werden.

### Dokumentation

183. Die Behörde hat unterjährig Änderungen der Mengenvorgaben zu Lasten des Zuwendungsempfängers vorgenommen. Nach ihren Angaben sei dies auf der Basis der bis dahin erreichten Mengen mit dem Zuwendungsempfänger abgesprochen worden. Eine Dokumentation dieses Vorgangs hat sie jedoch nicht vorgenommen. Aus den Akten ergibt sich weder der diesbezügliche Inhalt eines Gesprächs mit dem Zuwendungsempfänger, noch welche Daten und Erwägungen der neuen Behördenentscheidung zugrunde lagen.

*Keine Dokumentation einer Entscheidung im Zuwendungsverfahren*

Die Behörde ist von der Bürgerschaft im Anschluss an den Parlamentarischen Untersuchungsausschuss „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“ aufgefordert worden, sicherzustellen, dass die Aktenführung ordnungsgemäß und übersichtlich strukturiert und damit nachvollziehbar erfolgt.<sup>4</sup> Die von der Behörde daraufhin geschaffene Geschäftsanweisung sieht vor, dass über alle für die Bearbeitung eines Vorgangs wichtigen Ereignisse Vermerke anzufertigen sind.<sup>5</sup>

184. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass im Zuwendungsverfahren getroffene Entscheidungen entgegen den Grundsätzen ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns und behördeneigener Vorgaben aus den Unterlagen, die ihm vorgelegt wurden, nicht nachvollziehbar sind.

<sup>3</sup> Vgl. Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO.

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 16/5000 vom 16. November 2000, S. 1688.

<sup>5</sup> Nr. 2.2 der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Geschäftsanweisung (DV 14.01.-1-3) der BSG.

185. Die fehlende Dokumentation räumt die Behörde ein, weist aber darauf hin, dass nicht der Schluss auf eine regelhaft unterbliebene Dokumentation wichtiger Punkte gezogen werden könne.
186. Der Rechnungshof hat den Vorwurf einer regelhaft unterbleibenden Dokumentation von Vorgängen nicht erhoben. Gleichwohl muss die Behörde festgestellte Mängel im Einzelfall zum Anlass nehmen, die Umsetzung der Vorgaben zur Aktenführung zu überprüfen und gegebenenfalls weiter zu verbessern.

### **Verwendungsnachweis**

187. Der Zuwendungsempfänger hat für 2004 der Behörde einen Verwendungsnachweis vorgelegt, der Angaben zu den erbrachten Leistungen enthält. Die Behörde hat diese geprüft, insoweit jedoch keine Beanstandungen ausgesprochen. Die gegenüber dem Rechnungshof erfolgten Angaben des Zuwendungsempfängers über die 2004 erbrachten Leistungen weichen von jenen im Verwendungsnachweis gegenüber der BSG ab. Der Träger konnte gegenüber dem Rechnungshof zudem keine vollständigen Nachweise für seine Aktivitäten vorlegen. Da Zweifel an der zweckentsprechenden Mittelverwendung nicht auszuräumen sind, hat der Rechnungshof die Behörde gebeten, den Verwendungsnachweis für 2004 erneut und eingehender als bisher zu prüfen. Sollten einzelne Tätigkeiten unbelegt bleiben, wird sie entscheiden müssen, ob die dafür ausgezahlten Mittel zurückzufordern sind.
188. Die abweichenden bzw. nicht nachgewiesenen Angaben im Verwendungsnachweis des Jahres 2004 will die BSG zum Anlass für eine weitergehende Prüfung einschließlich einer erneuten Überprüfung des Sachberichts nehmen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Förderung der Träger der Kinder- und Jugendarbeit

**Der Landesförderplan „Familie und Jugend“  
gewährleistet mangels konkreter Zielvorgaben  
keine bedarfs- und prioritätengerechten  
Förderentscheidungen.**

**Die Behörde führt Erfolgskontrollen nur unzu-  
reichend durch und kann daher nicht beurtei-  
len, ob die Träger die Zuwendungsmittel opti-  
mal einsetzen.**

**Die Behörde hat entgegen den Vorgaben des  
Senats die Zuwendungen bisher nicht befris-  
tet.**

189. Die Freie und Hansestadt Hamburg als Träger der öffentlichen Jugendhilfe fördert in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) die von den freien Trägern der Jugendhilfe angebotenen Leistungen der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit sowie des erzieherischen Jugendschutzes. In Abgrenzung zu der Förderung durch die bezirklichen Jugendämter beschränkt sich die Förderaufgabe der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) auf Maßnahmen, die sich an Zielgruppen aus dem gesamten Hamburger Stadtgebiet richten und von gesamtstädtischer Bedeutung sind. Grundlage dieser sogenannten überregionalen Förderung ist der von der BSG entwickelte Landesförderplan „Familie und Jugend“<sup>1</sup> (Landesförderplan). Für die überregionale Förderung hat die BSG in 2004 rund 8,6 Mio. Euro eingesetzt, in 2007 stehen dafür rund 9,6 Mio. Euro zur Verfügung<sup>2</sup>.

### Programmplanung und Zuwendungspraxis

190. *Landesförderplan  
zu abstrakt für  
Förderentschei-  
dungen*
- Der Landesförderplan sieht für das zu fördernde Angebotsspektrum sechs Förderprogramme<sup>3</sup> vor, die in eine Reihe von Arbeitsfeldern unterteilt sind. Deren jeweils definierten Programmziele bilden nach der Intention des Landesförderplans die materielle Grundlage für die konkreten Zuwendungsbescheide der freien Träger. Da die Programmziele jedoch zu weit gefasst und zu abstrakt formuliert sind, können sie diese Funktion nur unzureichend erfüllen.

<sup>1</sup> Der Landesförderplan ist eine Förderrichtlinie im Sinne von § 44 LHO.

<sup>2</sup> Titel 4440.684.04 „Zuschüsse an Träger der freien Jugendhilfe für suchtpreventive Maßnahmen“, 4440.684.11 „Förderung der überregionalen Jugendverbände“ sowie 4440.684.12 „Förderung der Jugendarbeit, der Jugendberatung und des erzieherischen Jugendschutzes“.

<sup>3</sup> Landesförderplan, Teil I: 1. Familienförderung, 2. Förderung der Jugendverbände und -gruppen, 3. Förderung der überregionalen Jugendarbeit, 4. Förderung der überregionalen Jugendberatung und des erzieherischen Jugendschutzes, 5. Förderung von Angeboten der Jugendstraffälligenhilfe, 6. Besondere Maßnahmen, innovative Projekte und Modelle der Jugendhilfe.

Dies zeigt das folgende Programmziel für das Arbeitsfeld „Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz“:

„Die Angebote des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes zielen darauf ab, junge Menschen für Risiken und Belastungen im Alltag zu sensibilisieren und sie zu befähigen, sich selbst vor gefährdenden Einflüssen zu schützen. Darüber hinaus werden sie zu Kritikfähigkeit, Entscheidungsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit sowie zur Verantwortung gegenüber ihren Mitmenschen hingeführt ...“<sup>4</sup>

191. Eine derart weitgefassete Zielvorgabe ermöglicht es den freien Trägern, die Förderprogramme weitgehend inhaltlich nach ihren Vorstellungen auszufüllen. Die Träger nutzen auch seit Jahren diesen Spielraum, indem sie mit einer erheblichen Kontinuität bestimmte Maßnahmen betreiben, die die Behörde Jahr für Jahr bewilligt und finanziert. Damit kommt die Behörde ihrer Aufgabe, konkrete Zielvorstellungen und Ergebniserwartungen den freien Trägern gegenüber zu formulieren und so Grundlagen und Maßstäbe für deren Leistungsangebote zu definieren, nicht nach. *Zu weit gefasste Förderziele*
192. Über die im Landesförderplan abstrakt definierten Programmziele hinaus hat die Behörde entgegen ihrer Planungsverantwortung nach § 80 SGB VIII seit Jahren keine aktualisierten Bedarfsermittlungen angestellt, die geeignet wären, neue oder veränderte Bedarfe zu erkennen und auf sie gezielt zu reagieren, aktuelle Förderschwerpunkte in den Vordergrund zu stellen und gegebenenfalls veränderte Prioritäten im Gesamtspektrum aller Fördermaßnahmen zu setzen. Eine regelmäßig aktualisierte Bedarfserhebung wäre schon für die Beurteilung der Frage unverzichtbar gewesen, ob die in den Vorjahren eingesetzten Fördermittel dem Umfang nach auch im jeweils aktuellen Jahr noch notwendig waren. Die BSG hat es stattdessen fast ausschließlich dabei belassen, unter Fortschreibung des Fördervolumens in den Haushaltsansätzen die Förderung bisheriger Maßnahmen fortzusetzen. *Fehlende Bedarfsermittlung*
193. Entgegen ihrer eigenen zuwendungsrechtlichen Dienstvorschrift<sup>5</sup> hat die BSG in den Landesförderplan keine Maßstäbe oder Standards zu der von den Zuwendungsempfängern zu fordernden Qualität und Quantität der Leistungen aufgenommen. Die Behörde kann daher die für ein Auswahlverfahren erforderlichen, maßstabsorientierten Entscheidungen nicht treffen. In der Praxis werden Alternativen (z. B. Auswahl anderer Träger, Maßnahmen mit anderer Qualität oder Quantität) auch nicht ernsthaft in Betracht gezogen. Würde die BSG die Qualität und Quantität vorgeben, könnte sie bei konkurrierenden Trägern das überzeugendste Angebot auswählen. *Trägerauswahl eingeschränkt*
194. Der Rechnungshof hat bereits im Jahr 2000 in diesem Aufgabenbereich Mängel der konzeptionellen Planung aufgezeigt und kritisiert, dass die Verwaltung überwiegend auf Dauer angelegte Projekte eines im Lauf der Jahre verfestigten Kreises von Zuwendungsempfängern gefördert hatte.<sup>6</sup> Die aktuellen Prüfungs-

<sup>4</sup> Abschnitt 4 des Landesförderplans.

<sup>5</sup> Ziffer 6.2 der DV 014.22-8-1.

<sup>6</sup> Jahresbericht 2001, Tz.162.

ergebnisse lassen – von ersten Ansätzen abgesehen – nicht erkennen, dass die Behörde ihrer seinerzeit erklärten Absicht, den Wettbewerbsgedanken zu fördern, nachgekommen ist.

195. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Gesamtverantwortung für die überregionale Zuwendungsgewährung umfassend wahrzunehmen.

Die BSG hat zugesagt, künftig

- überregionale Bedarfe systematisch zu ermitteln,
- auf der Basis dieser Daten den Landesförderplan zu konkretisieren,
- anhand des vorhandenen Budgets Schwerpunkte zu setzen,
- auf der Grundlage des konkretisierten Landesförderplans über Zuwendungen für einzelne Maßnahmen zu entscheiden und
- nach Beendigung von Maßnahmen zu prüfen, ob die in der Vergangenheit für die Förderung eingesetzten Haushaltsmittel auch weiter benötigt werden oder ob auch alternative Maßnahmen mit geringerem Mitteleinsatz zur Anwendung gelangen können.

## Erfolgskontrolle

196. Nach § 7 Absatz 4 LHO in Verbindung mit den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO sind für Zuwendungen von finanzieller Bedeutung Erfolgskontrollen durchzuführen.

Dabei ist sowohl auf Programm- wie auf Maßnahmenebene insbesondere zu prüfen, ob und inwieweit

- der Zuwendungszweck erreicht wurde (Zielerreichungskontrolle) und
- die Förderung für den gemessenen Erfolg ursächlich war (Wirkungskontrolle).

197. Die BSG prüft lediglich, ob die Träger die vereinbarten Leistungen erbracht haben, nicht jedoch, ob angestrebte Ziele erreicht bzw. Wirkungen erzielt wurden. Ursächlich hierfür ist der strukturelle Mangel an operablen und damit nachprüfbareren inhaltlichen Vorgaben in den Zuwendungsbescheiden der BSG: Ihre „Zweckbeschreibungen“ enthalten neben Angaben zu den typisierten Leistungen (z. B. „Beratung von drogenabhängigen Eltern und Kindern“, „Durchführung von Ferien- und Kinderreisen“ oder „Multiplikatorenarbeit“) als inhaltliche Zielvorgabe auch hier nur abstrakt definierte „Zuwendungsziele“. Das zeigt das folgende Beispiel:

Die BSG hat für die von ihr geförderte Maßnahme „IGLU – Beratung und Unterstützung von Kindern drogenabhängiger bzw. substituierter Eltern“ folgende Zuwendungsziele definiert:

- „Vorbeugung einer Suchterkrankung,
- Kindern von akut oder ehemals drogenkonsumierenden Eltern eine Chance auf ein gesundes, selbstbestimmtes Leben geben,

*Zuwendungszwecke nicht hinreichend konkretisiert*

- Unterstützung von akut oder ehemals drogenkonsumierenden Eltern in ihrer Erziehungsarbeit sowie
  - Stärkung und Förderung der Lebenskompetenzen der Kinder (...)“.
198. Diese abstrakten Ziele lassen sich zwar dem Hilfespektrum des SGB VIII zuordnen, legen den Zuwendungsempfänger aber — etwa vor dem Hintergrund aktueller Bedarfe — nicht auf konkret zu erzielende Ergebnisse fest. Zielformeln wie „Vorbeugung...“, „Unterstützung...“ u. a. bieten keine Ansatzpunkte für die Bildung von Indikatoren zur Erfolgsbewertung, sie ermöglichen damit auch nicht, die zur Kontrolle der Zielerreichung notwendigen Kennzahlen zu bilden.
- Die Behörde konnte demzufolge zumindest in den vergangenen Jahren die Erreichung von Zuwendungszielen durch die Maßnahme IGLU nicht bewerten. Zwar hat sie im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung für 2004 dem Träger testiert, er habe die Vorgaben aus der Zweckbeschreibung erfüllt. Doch bestand dieses Testat lediglich in der Bestätigung der vom Träger laut seiner Beschreibung im Sachbericht erbrachten Leistungen.
199. Die BSG hat entgegen ihrer eigenen Dienstvorschrift zum Zuwendungsverfahren<sup>7</sup> auch auf der Programmebene die Zielerreichung nicht kontrolliert. Sie hätte auf dieser Ebene nur zu gültigen Aussagen kommen können, wenn ihr auf der Maßnahmenebene hinreichend tragfähige, eine Gesamtbewertung ermöglichende Ergebnisse zur Zielerreichung zur Verfügung gestanden hätten. Dieses letztlich durch Strukturmängel bedingte Kontrolldefizit ist bei einem Fördervolumen von rund 9 Mio. Euro jährlich nicht zu akzeptieren.
200. Ergänzend zur Zielerreichung hätte die Behörde im Weg einer Wirkungskontrolle die Ursächlichkeit zwischen Förderung und gemessenem Erfolg untersuchen müssen. Der Rechnungshof hat keine Hinweise darauf gefunden, dass die Behörde Wirkungskontrollen durchgeführt oder auch nur dahin gehende Überlegungen angestellt hat.
201. Der Rechnungshof hat die unzureichenden Erfolgskontrollen beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert,
- in den Zuwendungsbescheiden operable Zuwendungszwecke festzulegen, die sich an den künftig zu konkretisierenden Förderzielen des Landesförderplans ausrichten, und
  - auf dieser Grundlage Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen sowohl auf der Maßnahmen- wie auf der Programmebene durchzuführen.
- Zielerreichung  
nicht konkretisiert*
- Wirksamkeit nicht  
kontrolliert*

<sup>7</sup> Vgl. Ziffer 7.6 der DV 180.20-0-7.

202. Die BSG hat zugesagt,
- Zuwendungszwecke und Kennzahlen auf im Landesförderplan definierte Förderziele auszurichten und auf dieser Grundlage Zielerreichungskontrollen durchzuführen und
  - zu regeln, in welchen Fällen und in welcher Weise Wirkungskontrollen durchzuführen sind.

### **Befristung**

- Förderung  
entgegen  
Senatsauftrag  
nicht befristet*
203. Der Senat hat im Juli 2003 den Behörden und Ämtern den Auftrag erteilt, neue Zuwendungen und Förderprogramme grundsätzlich zu befristen sowie bereits veranschlagte Zuwendungen auf die Möglichkeit einer Befristung zu überprüfen. Die Behörde hat veranschlagte Zuwendungen wiederholt auf die Möglichkeit einer Befristung geprüft. Sie ist dabei bisher zu dem Ergebnis gekommen, dass Befristungen im Hinblick auf die gesetzliche Leistungsverpflichtung nach SGB VIII nicht möglich sind. Darüber hinaus stünden die geförderten Maßnahmen im Bereich Jugend und Familie unter einem politischen Vorrangigkeitsprinzip auf der Grundlage des Regierungsprogramms und aktueller Richtungsentscheidungen des Senats.
204. Der Rechnungshof hat dem entgegengehalten, dass sich aus der generellen Förderverpflichtung der öffentlichen Jugendhilfe nach dem SGB VIII kein Anspruch einzelner freier Träger auf die Förderung konkreter Leistungen ableiten lässt. Auch die hohe politische Priorität der Förderaufgabe schließt die Befristung einzelner Förderungen im Interesse eines möglichst sachgerechten und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes nicht aus.
205. Die BSG ist dieser Argumentation gefolgt und hat zugesagt,
- für neue Förderprogramme – von Ausnahmen abgesehen – und Projekte Laufzeiten vorzusehen,
  - die bereits über mehrere Jahre laufenden Förderprogramme und Projekte auf die Möglichkeit einer Befristung zu überprüfen.

## V. Prüfungen bei mehreren Behörden und Institutionen

### Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universität Hamburg / Finanzbehörde / Dataport (AöR)

#### Betrieb von SAP-Verfahren

**Die Finanzbehörde hat die Anzahl der zu beschaffenden SAP-Lizenzen erneut nicht bedarfsgerecht ermittelt. Sie hat vom Rechnungshof bereits 2003 aufgezeigte Möglichkeiten zur Absenkung der Pflegekosten nicht ausgeschöpft.**

**Die Dokumentation des Behördenverfahrens entspricht nicht den haushalts- und kassenrechtlichen Anforderungen.**

206. Die hamburgische Verwaltung setzt zur Unterstützung der Ressourcensteuerung mehrere IuK-Verfahren mit SAP-Software ein:
- Die Behörden und Ämter einschließlich der Einrichtungen nach § 15 Absatz 2 LHO mit Ausnahme der Kasse.Hamburg und der Hochschulen nutzen das *Behördenverfahren*.
  - Die hamburgischen Hochschulen nutzen bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen staatlichen Auftragsangelegenheiten seit Anfang 2003 das *Hochschulverfahren*.
  - Für die ausschließlich doppische Buchhaltung der HafenCity-Universität und der Hochschule für bildende Künste hat die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) im Januar 2006 mit der Pilotierung des sogenannten *BWF-Verfahrens* begonnen.
207. Die laufenden Ausgaben für den SAP R/3-Betrieb des Behördenverfahrens betragen im Jahr 2005 insgesamt rund 7,6 Mio. Euro, die des Hochschulverfahrens rund 1,4 Mio. Euro. Die jährlich anfallenden Pflegekosten für die eingesetzten SAP-Lizenzen dieser beiden SAP-Verfahren betragen 2005 rund 1,1 Mio. Euro.

## SAP-Lizenzbeschaffung

### Bedarfsermittlung

208. Der Rechnungshof hat sich bereits aufgrund einer früheren Prüfung<sup>1</sup> kritisch mit der Erstbeschaffung der SAP-Lizenzen (R/3) für das Behördenverfahren im Jahr 1999 befasst und gerügt, dass die Finanzbehörde auf einen schon früh erkennbaren Minderbedarf nicht angemessen reagiert hatte.<sup>2</sup> Er hat seinerzeit die Finanzbehörde gebeten, den künftigen Lizenzbedarf zu konkretisieren.

Die Finanzbehörde hat durch die vertraglichen Vereinbarungen von 1999 definierte Lizenzmengen, die sie zuvor nicht mit den Behörden abgestimmt hatte, zu festen Zeitpunkten abnehmen müssen. In seiner aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass im Ergebnis dadurch für nicht benötigte oder vorzeitig beschaffte Lizenzen Ausgaben und Zinsnachteile in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro (Stand 06/2006) entstanden sind.<sup>3</sup>

### Unzureichende Bedarfsermittlung

209. Für das Nachfolgeverfahren mySAP ERP<sup>4</sup> hat die Finanzbehörde im Jahr 2004 zwar die Anzahl der beschafften Lizenzen pauschal um rund 25 % gegenüber dem Bestand reduziert, jedoch dem Lizenzerwerb wiederum keine konkrete Bedarfs- und Umsetzungsplanung zugrunde gelegt. Insbesondere sind Abstimmungen mit den Behörden und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des Aufgabenvollzugs in Abhängigkeit von der Lizenzmenge unterblieben.<sup>5</sup> Nach Auffassung der Finanzbehörde hätte eine Bedarfsumfrage bei den Behörden zu einer deutlich höheren als der um 25 % reduzierten Lizenzzahl geführt; die verringerte Lizenzzahl habe sie inzwischen mit den Behörden umgesetzt.
210. Der Rechnungshof hat die erneut unzureichende Bedarfsermittlung beanstandet. Er hält es unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht für akzeptabel, dass die Finanzbehörde den Lizenzbedarf lediglich pauschal vorgibt, statt ihn aus organisatorischen Standards (vgl. Tz. 223) und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des jeweiligen Aufgabenvollzugs abzuleiten. Auch wenn die Finanzbehörde das inzwischen erzielte Ergebnis von rund 2.400 Lizenzen für günstig hält, bleibt offen, ob diese Menge für die Aufgabenerledigung in den Behörden die insgesamt wirtschaftlichste Lösung darstellt.
211. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, künftig den notwendigen Bedarf in Abstimmung mit den Behörden auf der Grundlage objektiver Bedarfskriterien und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vollständig und rechtzeitig zu ermitteln.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Einnahmeerhebung mit SAP R/3 in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 125 ff.

<sup>2</sup> A. a. O., Tz. 143.

<sup>3</sup> Die Berechnung basiert auf den abgerechneten Lizenzpreisen.

<sup>4</sup> Sogenannte Enterprise-Ressource-Planning(ERP)-Systeme bestehen aus komplexer Anwendungssoftware zur Unterstützung der Ressourcenplanung. mySAP ERP ist die aktuelle Finanz-Softwarelösung der Firma SAP, welche das Produkt SAP R/3 ablöst.

<sup>5</sup> Im Einzelfall kann eine wirtschaftliche Organisationsform auch einen höheren Lizenzeinsatz erfordern.

<sup>6</sup> Vgl. §§ 6, 7 und 34 LHO.

## Untersuchung von alternativen Lösungsmöglichkeiten

212. Die Finanzbehörde hat für die Beschaffung von mySAP ERP zur Ablösung von SAP R/3 nur eine auf fachliche und technische Kernpunkte reduzierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung angestellt. Nach ihrer Auffassung habe die frühere Vergabeentscheidung von 1999 zugunsten von SAP auch für die Beschaffung des Nachfolgeverfahrens Bestand gehabt. Für einen neuen Vertrag mit SAP hätten neben den vom Personal der Verwaltung erworbenen Kenntnissen Rabattvorteile in Höhe von 75 % aus den bisherigen Vertragsbeziehungen gesprochen. Zudem hielt sie Ende 2004 einen Umstieg auf ein neues Ressourcensteuerungsverfahren für unrealistisch. Da Einführungs- und Beratungskosten für die Implementation eines neuen Ressourcensteuerungsverfahrens das Drei- bis Siebenfache des Aufwandes der Softwarebeschaffung ausgemacht hätten, wäre es für einen Wettbewerber eine kaum zu erfüllende Herausforderung gewesen, die Kosten der mySAP ERP-Lösung zu unterschreiten. Diese pauschale Ergebnisbetrachtung der Finanzbehörde war durch konkrete Daten oder Einschätzungen alternativer Lösungsmöglichkeiten nicht belegt.

*Unzureichende  
Wirtschaftlich-  
keitsuntersuchung*

Angesichts der finanziellen Tragweite der Entscheidung hätte nur eine angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnung eine hinreichend sichere Beurteilung ermöglicht, ob unter Abwägung aller Vor- und Nachteile alternative Lösungen<sup>7</sup> anstelle von mySAP, z.B. unter dem Gesichtspunkt der Folgekosten, günstiger gewesen wären.

Der Rechnungshof vermag nicht zu erkennen, dass in einem europaweiten Anbietermarkt für kamerale und kaufmännische Buchungssoftware der von der Finanzbehörde unterstellte Kostenvorteil von mySAP ERP für das Behördenverfahren offenkundig ist. Auch für alternative Lösungen hätte nicht der vollständige Schulungsaufwand, wie er bei der SAP R/3-Einführung angefallen ist, erneut zugrunde gelegt werden müssen. Die bisher schon vermittelten betriebswirtschaftlichen Grundlagen und Kenntnisse der Haushaltsführung sowie der grundsätzlichen Funktionsweise von ERP-Software hätten ebenfalls weiter genutzt werden können. Darüber hinaus hätten sich Kostenreduzierungen durch Verzicht auf die Anpassung von ERP-Verfahren an spezielle hamburgische Anforderungen, die nicht zwingend notwendig sind, erreichen lassen.

213. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde die Ablösung von SAP R/3 nicht in der nach § 7 Absatz 2 LHO gebotenen Weise geprüft hat. Er weist für künftige Beschaffungen von finanzieller Tragweite erneut darauf hin, dass eine angemessene

<sup>7</sup> Z.B. Einsatz einer neuen Softwareversion wie SAP R/3 Enterprise (4.7) und anschließender Einsatz einer Software eines anderen Herstellers oder sofortiger Einsatz einer anderen Software. So setzen beispielsweise die Länder Thüringen und Saarland sowie diverse Bundesbehörden andere ERP-Softwarelösungen als SAP ein. Im Haushaltsausschuss hat die Finanzbehörde erklärt, dass nach einer fünfjährigen Phase der Umstrukturierung auf den ursprünglichen Zustand von SAP ein Anbieterwechsel möglich sei (vgl. Protokoll Nr. 18/45 des Haushaltsausschusses vom 29. August 2006).

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einem revisionssicheren Nachweis der Nachrangigkeit von Alternativen unentbehrlich ist.

## Vergabe

- Ausnahme vom Wettbewerb nicht hinreichend begründet*
214. Der uneingeschränkte und möglichst breite Wettbewerb ist u. a. eine grundlegende Voraussetzung für eine wirtschaftliche Beschaffung (vgl. § 97 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in Verbindung mit §§ 2 und 4 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge). Ausnahmen sind danach nur in begrenzten, zu begründenden Fällen möglich.<sup>8</sup> Die Finanzbehörde hat auf der Basis ihrer Argumentation hinsichtlich der Auswahl von mySAP ERP diese Software mit einem Vertragswert von rund 1,6 Mio. Euro im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Vergabebekanntmachung<sup>9</sup> beschafft. Aus ihrer Sicht habe es sich dabei nicht um eine neue Auftragsvergabe gehandelt, sondern um einen Lizenztausch und damit lediglich um eine Vertragsgestaltung auf der Grundlage der vormaligen Vergabeentscheidung. Der Ersatz damals aktueller Versionen durch das entsprechende Nachfolgeprodukt habe einer erneuten Ausschreibung nicht bedurft. Dies ergebe sich auch aus dem vergaberechtlichen Ausnahmetatbestand der „technischen Besonderheit“<sup>10</sup>, da nur mit dem Einsatz von mySAP ERP die ursprüngliche Software weiterhin sinnvoll genutzt werden könne (vgl. Tz. 212).
215. Die Finanzbehörde hat mögliche Wettbewerber ohne hinreichend fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausgeschlossen und demgemäß den Verzicht auf eine Ausschreibung auch vergaberechtlich nicht ausreichend begründet. Es handelte sich bei der Beschaffung von mySAP ERP in 2004 um eine eigenständige Auftragsvergabe im Sinne des § 3 a in Verbindung mit § 1 a Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) und nicht etwa um eine „Vertragsgestaltung“ mit SAP von 1999. Dieser Vertrag beinhaltet ebenso wenig wie der ihn ergänzende Pflegevertrag<sup>11</sup> den Ersatz durch ein späteres Nachfolgeprodukt.

Die Berufung der Finanzbehörde auf den Ausnahmetatbestand des § 3 a Nr. 2 lit. c) VOL/A unter dem Gesichtspunkt der „technischen Besonderheit“ überzeugt nicht, da diese Vorschrift nur technische Besonderheiten vom Wettbewerb freistellt, nicht aber Aufträge, die aus Sicht des Auftraggebers im Hinblick auf die weitere Nutzung bisheriger vertraglicher Leistungen desselben Auftragnehmers ökonomisch sinnvoll erscheinen.

<sup>8</sup> Die zulässigen Ausnahmen sind in §§ 3 und 3 a VOL/A geregelt.

<sup>9</sup> Diese Vergabeart entspricht der Freihändigen Vergabe auf nationaler Ebene.

<sup>10</sup> Vgl. § 3 a Nr. 2 lit. c) VOL/A.: „Die Auftraggeber können in folgenden Fällen Aufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Öffentliche Bekanntmachung vergeben: ... c) wenn der Auftrag wegen seiner technischen oder künstlerischer Besonderheiten oder aufgrund eines Schutzes eines Ausschließlichkeitsrechts (z. B. Patent-, Urheberrecht) nur von einem bestimmten Unternehmen durchgeführt werden kann; ...“.

<sup>11</sup> Der Einsatz neuer Versionen wird regelhaft über einen abgeschlossenen Pflegevertrag finanziert.

Der Verzicht auf eine Ausschreibung ist auch nicht durch den Gesichtspunkt der „zusätzlichen Lieferung des ursprünglichen Auftragnehmers“ gemäß § 3 a Nr. 2 lit. e) VOL/A<sup>12</sup> begründet. Es fehlt insbesondere an deren tatsächlicher Voraussetzung<sup>13</sup>, da im vorliegenden Fall die Software SAP R/3 vollständig durch das neue Produkt mySAP ERP ersetzt worden ist.

216. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde die Vergabeentscheidung getroffen hat, ohne die vergaberechtlichen Voraussetzungen für einen Verzicht auf Ausschreibung überzeugend nachgewiesen und dokumentiert zu haben.

Er hat die Finanzbehörde und Dataport aufgefordert, künftig bei vergleichbaren Beschaffungen vergaberechtliche Ausnahmen vom Wettbewerbsgebot rechtssicher zu begründen und zu dokumentieren.

### Lizenzcontrolling

217. Neben dem Kaufpreis sind bei Lizenznutzung jährlich Pflegekosten aufzuwenden. Sie können durch Absenkung der vereinbarten Lizenzanzahl (sogenannte Stilllegung) reduziert werden. Die Finanzbehörde hat von den Behörden nicht in Anspruch genommene Lizenzen nur teilweise stillgelegt. Bei Reduzierung auf die tatsächlich genutzte Menge hätte sie allein für das Jahr 2004 Pflegekosten von mindestens 30.000 Euro einsparen können.<sup>14</sup>

*Unzureichende Stilllegung von Lizenzen*

Im Hochschulverfahren überwachen die Hochschulen seit 2005 die tatsächliche Lizenznutzung nach Lizenztyp, -art und -umfang, indem sie vierteljährlich ein Lizenzcontrolling mit einem Soll-Ist-Vergleich je Hochschule durchführen. Entsprechende Auswertungsmöglichkeiten bietet das Behördenverfahren bisher nicht.

218. Einer Auswertung des Rechnungshofs zufolge waren im Behördenverfahren die Berechtigungen der Nutzer teilweise nicht auf dem neuesten Stand. So wurde z. B. die Änderung oder Löschung von Benutzern, die die Beschäftigungsstelle wechselten, in der Benutzerverwaltung nicht immer nachvollzogen, sodass auch aus diesem Grunde Lizenzen unnötig gebunden waren.

*Berechtigungen nicht angepasst*

219. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde erneut aufgefordert, ihre Lizenzüberwachung kurzfristig zu optimieren.<sup>15</sup> Zu diesem Zweck

<sup>12</sup> Vgl. § 3 a Nr. 2 lit. e) VOL/A: „Die Auftraggeber können in folgenden Fällen Aufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Öffentliche Bekanntmachung vergeben: ... e) bei zusätzlichen Lieferungen des ursprünglichen Auftragnehmers, die entweder zur teilweisen Erneuerung von gelieferten Waren oder Einrichtungen zur laufenden Benutzung oder Erweiterung von Lieferungen oder bestehenden Einrichtungen bestimmt sind, wenn ein Wechsel des Unternehmens dazu führen würde, dass der Auftraggeber Waren mit unterschiedlichen Merkmalen kaufen müsste und dies eine technische Unvereinbarkeit oder unverhältnismäßige technische Schwierigkeiten bei Gebrauch, Betrieb und Wartung mit sich bringen würde. Die Laufzeit dieser Aufträge sowie die der Daueraufträge darf in der Regel drei Jahre nicht überschreiten.“

<sup>13</sup> Eine „zusätzliche Lieferung“ kann nur vorliegen, wenn die alte Lieferung bestehen bleibt.

<sup>14</sup> So wurden Ende 2004 allein 1.694 CATS-Lizenzen (Programm zur Zeiterfassung) nicht eingesetzt.

<sup>15</sup> Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 144.

sollte die Finanzbehörde auf der Grundlage der im Hochschulverfahren eingesetzten technischen Unterstützung eine an das Behördenverfahren angepasste Lösung entwickeln.

Die Finanzbehörde stimmt dem Rechnungshof zu, dass die Lizenzüberwachung im Betrachtungszeitraum hätte verbessert werden können. Sie hat zugesagt, der Anregung des Rechnungshofs zu folgen.

*Anreizsystem  
entgegen der  
Zusage nicht  
umgesetzt*

220. Die Finanzbehörde hat ihre Zusage von 2003, die Pflegekosten – verbunden mit Anreizen für einen wirtschaftlichen Lizenzeinsatz – auf die Behörden zu verlagern<sup>16</sup>, nicht eingehalten. Ihre nunmehr vorgetragene Begründung, dass dann gegebenenfalls Behörden mit zu hoher Lizenzzahl begünstigt würden, überzeugt nicht. Die bisherige Ist-Verteilung der Lizenzen hätte von der Finanzbehörde dem aktuellen Bedarf nach überprüft werden müssen, um gegebenenfalls Ungleichbehandlungen auszuschließen und eine wirtschaftliche Lizenznutzung sicherzustellen. Bei einer direkten Kostenverantwortung würden die Behörden mit hoher Wahrscheinlichkeit ihre Lizenzen wirtschaftlicher einsetzen.
221. Die Finanzbehörde hat erklärt, in 2005 und 2006 habe die Reduktion des Lizenzvolumens um 25 % im Vordergrund gestanden. Sie will das vom Rechnungshof weiterhin geforderte Anreizsystem nunmehr in 2007 einführen.

## Betriebsorganisation

### Behördenverfahren

222. Die fachlich verantwortliche Finanzbehörde betreibt für das Behördenverfahren eine Fachliche Leitstelle. Mit dem Rechenzentrumsbetrieb und der Aufgabenwahrnehmung des Customer Competence Center (CCC), d.h. u.a. Betreuung und Schulung der Anwender, hat sie Dataport beauftragt.

Die gesamten laufenden Kosten des SAP-Betriebes von 7,6 Mio. Euro (vgl. Tz. 207) lagen 2005 entgegen den Zielsetzungen für die Einführung von SAP um rund 3,1 Mio. Euro über den Kosten der durch SAP R/3 abgelösten Altverfahren aus dem Jahr 2000.

223. Der Rechnungshof hat erhebliche Nutzungsunterschiede zwischen den Behörden festgestellt. Die Finanzbehörde will die Wirtschaftlichkeit künftig u.a. dadurch verbessern, dass Benutzer, die nur wenige oder gar keine Buchungen im SAP-System durchführen, künftig keine SAP-Volllizenz belegen, sondern ihre Aufgaben mit einer anderen technischen Unterstützung<sup>17</sup> wahrnehmen sollen.<sup>18</sup>

Die Finanzbehörde hat die bereits 2004 vom Rechnungshof unterbreiteten Vorschläge<sup>19</sup>, durch Zusammenfassung der Buchhaltung

<sup>16</sup> Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 145.

<sup>17</sup> Beispielsweise können mit der sogenannten Schnellbucherlösung Buchungen in begrenztem Umfang erfolgen, ohne dass eine Lizenz erforderlich ist.

<sup>18</sup> Vgl. Protokoll Nr. 18/6 des Unterausschusses „IuK-Technik und Verwaltungsmodernisierung“ des Haushaltsausschusses vom 13. September 2006.

<sup>19</sup> Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 131.

auf der Ebene der Geschäftsbereiche oder der gesamten Behörde die Wirtschaftlichkeit des Lizenzeinsatzes zu erhöhen<sup>20</sup>, bisher nicht konsequent weiter verfolgt. So hat sie den Behörden keine organisatorischen Standards (z. B. Mindestbuchungen je Volllizenz) oder Leitlinien (z. B. Best-Practice-Lösungen) für die Nutzung der SAP-Lizenzen vorgegeben, obwohl u. a. die Anzahl der sogenannten Wenigbücher (z. B. durch zentralisierte Buchung) noch reduziert und die Nutzer nach Funktion und Bedarf (z. B. Buchungstätigkeit, reiner Informationsbedarf) stärker differenziert werden können, um Lizenzkosten zu senken. Die Finanzbehörde ist der Auffassung, dass die verfügbaren Daten noch nicht ausreichen, um generelle Kennzahlen als zentrale Vorgabe festzulegen.

*Fehlende  
organisatorische  
Standards*

224. Ausgehend von den in den Behörden vorliegenden Erfahrungen des inzwischen über dreijährigen flächendeckenden Produktivbetriebs hält der Rechnungshof demgegenüber an seiner an die Finanzbehörde gerichteten Bitte fest, in Zusammenarbeit mit den Behörden zumindest richtungsweisende Vorgaben und Empfehlungen zur organisatorischen Optimierung des Lizenzeinsatzes zu entwickeln und für künftige Controllingzwecke zu nutzen.

225. Die Finanzbehörde hat in den Verträgen mit Dataport für die Leistungen des Rechenzentrumsbetriebs und des CCC überwiegend pauschale Entgelte vereinbart. Sie bieten der auftraggebenden Verwaltung keine Ansatzpunkte, auf den Leistungsprozess mit dem Ziel einer Kostenminimierung einzuwirken.

*Pauschalen für  
Kostensteuerung  
ungeeignet*

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde und Dataport empfohlen, ein Preis-Leistungs-Verzeichnis mit einem deutlich erhöhten Anteil einzeln abzurechnender Dataport-Leistungen zu entwickeln und dadurch den auftraggebenden Behörden eine kostendämpfende Steuerung zu ermöglichen.

226. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Steuerungsmöglichkeiten zur wirtschaftlichen Mittelverwendung auszuschöpfen. Sie hat angekündigt, noch in 2006 neue Rechenzentrumsverträge abzuschließen, in denen die Leistungsbeschreibung verbessert und die Grundlage für eine detailliertere Abrechnungsbasis als bisher gelegt wird. Des Weiteren will sie aus den Pauschalvereinbarungen für die CCC-Leistungen künftig abgrenzbare Entwicklungsarbeiten herauslösen und einige Leistungen mit Einzelvereinbarungen abrechnen.

227. Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) sind aus haushalts- und kassenrechtlichen Gründen und zur Nachvollziehbarkeit für alle beteiligten Stellen vollständig zu dokumentieren.<sup>21</sup> Demgegenüber ist die Dokumentation des Behördenverfahrens durch die Finanzbehörde lückenhaft. Insbesondere das Customizing<sup>22</sup> und die Datenflusspläne sind nicht voll-

*Unvollständige  
Verfahrens-  
dokumentation*

<sup>20</sup> Die damit verbundene organisatorische Straffung und Spezialisierung der Buchhaltung könnte zugleich die Fachbereiche im Interesse der wahrzunehmenden Kernaufgaben von Buchungstätigkeiten entlasten.

<sup>21</sup> Vgl. Anlage 2 zur Verwaltungsvorschrift § 79 LHO.

<sup>22</sup> D.h. die Anpassung des Grundsystems an die Erfordernisse der hamburgischen Verwaltung durch kundenspezifische Erweiterungen, Änderungen und Programme.

ständig dokumentiert. Die derzeitige Dokumentation bietet auch keine hinreichende Grundlage für die diversen Projekte der Finanzbehörde zur Weiterentwicklung des HKR-Verfahrens.

228. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die Dokumentationsanforderungen unverzüglich umzusetzen.

Die Finanzbehörde hat bestätigt, dass die Verfahrensdokumentation zu verbessern ist.

### Hochschulverfahren

*SAP Kompetenz-Zentrum  
risikobehaftet*

229. Die Universität Hamburg (UHH) hat für das in ihrem Rechenzentrum betriebene Hochschulverfahren keine Fachliche Leitstelle festgelegt. Deren Aufgaben werden u. a. vom SAP Kompetenz-Zentrum der UHH wahrgenommen, das insbesondere für die Verfahrenspflege und die Anwenderberatung zuständig ist. Bei dessen geringer Größe (5,5 Stellen) ist ein kontinuierlicher Betrieb nur bedingt sicherzustellen.

Im Gegensatz dazu hat die BWF für das BWF-Verfahren (vgl. Tz. 206) den rechtzeitigen Aufbau einer Fachlichen Leitstelle vorgesehen, um einen stabilen Übergang von der laufenden Projektphase in die Betriebsphase sicherzustellen. Die Aufgaben des CCC sowie den Rechenzentrumsbetrieb hat sie an Dataport vergeben. Die BWF strebt bis 2009 die Überleitung der noch durch das Hochschulverfahren unterstützten Hochschulen auf das BWF-Verfahren an, hat aber bislang die Wirtschaftlichkeit der Überleitung vom Hochschul- zum BWF-Verfahren nicht nachgewiesen.

230. Der Rechnungshof hat die UHH gebeten, in Abstimmung mit den Hochschulen und der BWF zu prüfen, ob die Aufgaben des SAP Kompetenz-Zentrums durch Dritte (z. B. Dataport) im Rahmen des von ihnen angebotenen Leistungsspektrums wirtschaftlicher wahrgenommen werden können. Zudem hat der Rechnungshof empfohlen, eine Fachliche Leitstelle für das Hochschulverfahren einzurichten, gegebenenfalls auch in Form einer gemeinsamen Lösung mit der BWF. Die Wirtschaftlichkeit der unterschiedlichen Rechenzentrumsbetriebe und der geplanten Verfahrensüberleitung ist von der BWF zu überprüfen.

231. Die UHH hat zugesagt, eine Fachliche Leitstelle einzurichten und die Aufgabenwahrnehmung des SAP Kompetenz-Zentrums durch Dritte zu prüfen.

Die BWF hat zugesagt, die von ihr erbetenen Prüfungen durchzuführen und die Wirtschaftlichkeitsnachweise zu erbringen.

Die Erörterungen mit der Finanzbehörde und Dataport sind noch nicht abgeschlossen.

## **Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf**

### **Neugestaltung des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf**

**Der Bau einer Tiefgarage wurde ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit 9 Mio. Euro gefördert. Der Förderbetrag blieb auch nach einer Verringerung der Baukosten um rund 33 % ohne erkennbaren Grund unverändert.**

**Mängel bei der Vergabe von Beratungs- und Planungsleistungen führten zu vermeidbaren Ausgaben von mindestens 500.000 Euro.**

232. Die Bürgerschaft hat am 12. September 2001 die Neustrukturierung des Universitäts-Krankenhauses Eppendorf in das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) beschlossen. Für die Vorbereitung und bauliche Umsetzung wurden Zuwendungen und Fördermittel nach dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) gewährt. Der Rechnungshof hat die Verwendung der Mittel für Gutachtertätigkeiten und Beratungsleistungen in dem Zeitraum von 2001 bis 2004 geprüft. Er hat festgestellt, dass in erheblichem Umfang vermeidbare Ausgaben entstanden sind und das UKE die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 18 Absatz 1 Gesetz zur Errichtung der Körperschaft „Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf“, § 7 Absatz 1 LHO) nicht beachtet hat.

### **Beratungs- und Planungsleistungen**

#### **Tagessatz**

233. Einzelne technische Dienstleistungen<sup>1</sup> wurden von der Beratungsgesellschaft mit einem – nach Auffassung des UKE üblichen – Tagessatz von rund 1.227 Euro je Mitarbeiter abgerechnet. Bei Einsatz eines Architektur- oder Ingenieurbüros mit einer Vergütung nach Zeithonorar (§ 6 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure [HOAI]) hätte ein Tagessatz von rund 656 Euro abgerechnet werden können.

*Zu hoher  
Tagessatz*

<sup>1</sup> Vorbereitung von Vergabeverfahren, Erstellung von Leistungsverzeichnissen z. B. für Vermessungsarbeiten, Einkauf und Betreuung eines Ingenieurbüros usw.

234. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die vergebenen Leistungen ihrer Art nach durchaus von Architektur- oder Ingenieurbüros im Rahmen von Projektsteuerung hätten erbracht werden können, und die Beauftragung einer um mindestens 50.000 Euro teureren Beratungsgesellschaft beanstandet.

### Nebenkostenpauschale

*Zu hohe  
Nebenkosten-  
pauschale*

235. Der Beratungsgesellschaft wurde für ihre Tätigkeit im UKE und innerhalb Hamburgs eine im Vertrag nicht näher erläuterte Nebenkostenpauschale von 20 % gewährt. In vergleichbaren Fällen sind dem UKE die Nebenkosten in der üblichen Höhe<sup>2</sup> von 3 bis 5 % des Honorars angeboten worden. Bei einer Nebenkostenpauschale von 5 % hätten Ausgaben von rund 125.000 Euro<sup>3</sup> eingespart werden können. Das UKE hat erklärt, dass die Höhe der Nebenkosten begründet sei, weil die gewährte Nebenkostenpauschale neben den üblichen Nebenkosten für Reisen, Porto, Fernmeldegebühren oder Vervielfältigungen auch sämtliche Leistungen von Sekretariat und Projektassistenz enthalte.
236. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nach allgemeiner Auffassung – die auch dem systematischen Ansatz der HOAI zugrunde liegt – diese Personalkosten nicht Bestandteil der Nebenkostenpauschale, sondern anteilig in der Leistungsvergütung enthalten sind. Er hat die Vereinbarung der überhöhten Nebenkostenpauschale beanstandet.

### Architektenleistungen

*Doppelte  
Beauftragung*

237. Obwohl bekannt war, dass unverzüglich ein städtebaulicher und landschaftsplanerischer Wettbewerb durchgeführt werden sollte, hat das UKE Anfang 2002 ein Architekturbüro mit der Grundlagenermittlung und Vorplanung für einen Tiefgaragenneubau beauftragt und die Leistung mit 75.000 Euro vergütet. Ende 2002 hat es nochmals ein Architekturbüro mit der gleichen Leistung unter Berücksichtigung des Wettbewerbsergebnisses beauftragt und mit rund 93.000 Euro vergütet.

Als Grund hierfür hat das UKE mitgeteilt, es habe sich im Zuge der Planung herausgestellt, dass die Kompetenz des erstbeauftragten Architekturbüros vorwiegend in der Krankenhausplanung und nicht in der Planung einer Tiefgarage bestehe. Der Vertrag sei daher aufgelöst und ein anderes Architekturbüro mit der Planung beauftragt worden.

<sup>2</sup> Vgl. beispielsweise OLG Braunschweig, Urteil vom 11. März 2004, AZ: 8 U 17/99, BGH-Beschluss vom 9. Juni 2005, AZ: VII AR 84/04.

<sup>3</sup> Bei der Annahme einer Nebenkostenpauschale von 5 % für die Beratungsgesellschaft würde der Tagessatz 1.073,71 Euro betragen. Bei dem bisher tatsächlich angefallenen Honorar von rund 1,0 Mio. Euro netto und dem Tagessatz von 1.227,10 Euro wären rund 815 Tagessätze zu entrichten gewesen. Bei dem vom Rechnungshof errechneten Tagessatz von 1.073,71 Euro verbliebe ein Gesamthonorar von rund 875.000 Euro.

238. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass ein Architekturbüro nicht nur vorzeitig, sondern auch ohne Prüfung der für den Auftrag erforderlichen Kompetenz beauftragt wurde und somit vermeidbare Kosten von 75.000 Euro entstanden sind.

### **Mittelbewirtschaftung / Zuwendungsbescheid**

239. Die Zuwendungsbescheide der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) enthielten verbindliche Auflagen zur Mittelbewirtschaftung. Danach sollten die Kosten für Planungs-, Beratungs- und Bauleistungen jeweils den Einzelmaßnahmen entsprechend der Forderung des HBFVG zugeordnet werden. Bei der Mittelbewirtschaftung durch das UKE wurde diese Auflage nicht berücksichtigt. *Auflagen nicht eingehalten*
240. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das UKE die verbindlichen Auflagen der BWF in den Bescheiden nicht eingehalten hat. Er hat das UKE aufgefordert, künftig die Auflagen einzuhalten. Nur so lässt sich z. B. die Zuordnung der Kosten zu den förderfähigen Maßnahmen sicherstellen.
241. Das UKE hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Die notwendigen Umbuchungen seien inzwischen vorgenommen worden. Angefallene Kosten werden jetzt eindeutig zugeordnet.

### **Tiefgarage**

242. Von der BWF wurden im Juni 2002 Kosten von 30 Mio. Euro für den Bau der Tiefgarage mit rund 1.000 Stellplätzen geschätzt. Um bezahlbare Nutzungsentgelte zu erreichen, wurde auf Basis dieser Kostenschätzung eine Zuwendung von 9 Mio. Euro als angemessen angesehen. Eine konkrete Kapazitäts-, Ausführungs- und Finanzierungsplanung sollte später vorgelegt werden. *Zuwendung nicht angepasst*

Im Rahmen eines anschließenden Investorenwettbewerbs für die Finanzierung, den Bau und den anschließenden Betrieb dieser Tiefgarage enthielt das Angebot der beauftragten Bietergemeinschaft kalkulierte Baukosten von lediglich 19,7 Mio. Euro<sup>4</sup>, d. h. nur rund 66 % der ehemaligen Schätzkosten. Die BWF ließ jedoch den ursprünglichen Finanzierungsanteil Hamburgs in Höhe von 9 Mio. Euro unverändert, sodass statt rund 30 % nunmehr rund 46 % der Baukosten abgedeckt wurden.

243. Dem Rechnungshof konnten keine konkreten Kapazitäts-, Ausführungs- und Finanzierungsplanungen vorgelegt werden, die die Beibehaltung des ursprünglichen Finanzierungsanteils Hamburgs begründen könnten. Er hat beanstandet, dass die BWF die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung nicht überprüft hat (Verwaltungsvorschriften Nr. 3.3.1 zu § 44 LHO). Sie hätte außerdem vor Festlegung der Förderhöhe auf Grundlage einer –

<sup>4</sup> Die im Vertrag genannten 17 Mio. Euro netto wurden für den Vergleich in Bruttokosten umgerechnet.

alternative Finanzierungsmodelle einschließenden – Wirtschaftlichkeitsuntersuchung validere Ermittlungen für die Kosten der Tiefgarage anstellen müssen.

244. Die BWF hat eingeräumt, dass konkrete Kapazitäts-, Ausführungs- und Finanzierungsplanungen dem Senat nicht mitgeteilt und keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden, anhand derer der Ansatz für die Zuwendung zur Errichtung der Tiefgarage zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen gewesen sei. Insoweit sei auch der Entscheidungsablauf nicht hinreichend transparent gemacht worden.

### **Weitere Feststellungen**

- Unwirtschaftliche Vertragsgestaltung*
245. Das UKE beauftragte eine Beratungsgesellschaft, um für Telefonleistungen günstigere Konditionen zu erreichen. Als Vergütung für diese Beratungsleistung wurde ein fester Prozentsatz, bezogen auf die neuen, über fünf Jahre hochgerechneten Telefonkosten, vereinbart; sie betrug rund 260.000 Euro. Die Leistung bestand dann lediglich aus der Prüfung der von Dataport angebotenen Preise.

Zur Begründung hat das UKE angeführt, dass es als Behörde verpflichtet gewesen sei, das Landesamt für Informationstechnik Hamburg (LIT) mit dem Bezug von Telefonleistungen zu beauftragen. Dataport (ehemals LIT) habe deutliche Preisnachlässe eingeräumt. Diese Preise seien von der Beratungsgesellschaft geprüft und für marktgerecht befunden worden.

246. Weder die vom UKE genannte Verpflichtung noch die erzielten Preisnachlässe können nachvollziehbar machen, warum überhaupt ein Externer beauftragt wurde und das Honorar nicht an der erzielten Einsparung, sondern an dem Auftragsvolumen des neuen Vertrages bemessen wurde. Der Rechnungshof hat daher die Beauftragung eines Externen zu diesen Bedingungen beanstandet.

## Sanierung und Erneuerung des Sielleitungsnetzes

**Mehrkosten von rund 2,2 Mio. Euro für die Umstellung des Sielnetzes auf dem Gelände des Universitätsklinikums auf ein „qualifiziertes Mischwassersielnetz“ steht kein Nachweis der Wirtschaftlichkeit gegenüber.**

**Die Erstellung der Ausführungsplanung nach Einzelabschnitten führte zu vermeidbaren Mehrausgaben.**

**Größere Leistungen wurden außerhalb des Wettbewerbsverfahrens beauftragt.**

### Umstellung des Entwässerungssystems

247. Im Rahmen der Sanierung der teilweise 100 Jahre alten Siele auf dem Gelände des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf (UKE) wurde das Gesamtsystem auf ein „qualifiziertes Mischwassersielnetz“<sup>1</sup> vom UKE umgestellt.<sup>2</sup> Gegenüber der bloßen Sanierung und Erneuerung des bestehenden Netzes wurden dafür rund 2,2 Mio. Euro Mehrkosten ermittelt.

Diesen Mehrkosten waren in der Planung mögliche Vorteile (z. B. geringere Betriebskosten, Einleitungsgebühren und Gewässerverbesserung) nur allgemein und unbeziffert gegenübergestellt worden. Angesichts der ermittelten Mehrkosten wäre die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme im Einzelnen zu untersuchen gewesen.

*Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*

248. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass vor Beginn der Maßnahme keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 LHO durchgeführt wurde. Dies wird auch die nach Durchführung der Maßnahme erforderliche Erfolgskontrolle nach § 7 Absatz 4 LHO mindestens erschweren.

Das UKE und die Behörde für Wissenschaft und Forschung haben dies im Ergebnis anerkannt.

### Ausführungsplanung

249. Das UKE hat mit der Ausführungsplanung für die Sanierung und Erneuerung des Sielnetzes ein Ingenieurbüro in Form von Einzelaufträgen für die aufeinanderfolgenden Bauabschnitte 1, 2 sowie 3 bis 5 betraut.

<sup>1</sup> Teilweise Trennung des unbelasteten Regenwassers vom Schmutzwasser, ohne das gesamte Netz umzustellen.

<sup>2</sup> Bisherige Planung und Durchführung im Zeitraum von 1997 bis 2003.

Das hierfür vorläufig abgerechnete Gesamthonorar wurde auf Grundlage der anrechenbaren Kosten der einzelnen Bauabschnitte ermittelt und betrug insgesamt rund 100.000 Euro.

- Vermeidbare Mehrkosten bei der Planung*
250. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Ausführungsplanung aller Bauabschnitte nicht insgesamt vergeben wurde, was sich – analog der Vorplanung – schon aufgrund der komplexen Abhängigkeiten angeboten hätte. Das Honorar hätte damit bei Zugrundelegung der anrechenbaren Gesamtkosten lediglich rund 72.000 Euro betragen. Selbst bei Berücksichtigung des tatsächlichen Vorgehens, nur die Ausführungsplanung der Abschnitte 3 bis 5 in einem zweiten Schritt gemeinsam auszuführen, hätten 10.000 Euro eingespart werden können, wenn als anrechenbare Kosten die Gesamtkosten dieser Abschnitte zugrunde gelegt worden wären.
251. Entsprechend der Forderung des Rechnungshofs hat das UKE die vom Ingenieurbüro Ende 2005 eingereichte Schlussrechnung vor diesem Hintergrund geprüft und die Honorierung der Ausführungsplanung in fünf einzelnen Bauabschnitten nicht anerkannt. Der Anregung des Rechnungshofs folgend wurden die Bauabschnitte 3 bis 5 lediglich als ein Bauabschnitt vergütet.<sup>3</sup>

### **Bauleistungen**

252. Der 1. Bauabschnitt für die Sanierung und Erneuerung des Sielnetzes wurde ausgeschrieben und beauftragt. Während der Bau durchführung zog das UKE die Herstellung der Regenwasser-Anschlussleitungen vor, um die damit einhergehenden Verkehrsbehinderungen auf dem Gelände zu minimieren. Es wurde eine Nachtragsvereinbarung über rund 500.000 Euro abgeschlossen.
- Günstigere Preise durch Wettbewerb*
253. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass entgegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht bereits bei der Planung und Bauvorbereitung für die Ausschreibung des 1. Bauabschnitts diese vorhersehbaren Leistungen (z. B. als gesondertes Baulos) beschrieben wurden. Unter Wettbewerbsbedingungen wäre mit günstigeren Angebotspreisen zu rechnen gewesen. Dies muss künftig beachtet werden.

Das UKE und die Behörde für Wissenschaft und Forschung haben dies im Ergebnis anerkannt.

---

<sup>3</sup> Das Ingenieurbüro hat der Rechnungskürzung zugestimmt.

## **Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz / Behörde für Bildung und Sport**

### **Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung – Geschäftsbereich Berufliche Bildung**

**Die Finanzierung des Geschäftsbereichs Berufliche Bildung ist – insbesondere mit dem Wegfall wesentlicher Finanzierungsgrundlagen – weder mittel- noch langfristig gesichert.**

**Trotz der seit Jahren bekannten Risiken für den hamburgischen Haushalt haben sich die beteiligten Behörden bisher nicht über die dringend erforderliche konzeptionelle Neuausrichtung des Geschäftsbereichs einigen können.**

254. Der Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung (LEB) ist im Jahr 1985 durch die Zusammenfassung der Erziehungsheime und der aus Mitteln der Jugendberufshilfe<sup>1</sup> finanzierten Berufsbildungseinrichtungen des Amtes für Jugend der damaligen Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung entstanden<sup>2</sup>.

Seit der Neuordnung der fachbehördlichen Zuständigkeiten im Herbst 2001 ist der LEB mit seinen beiden Geschäftsbereichen „Jugendhilfe“ und „Berufliche Bildung“ (LEB-BB) der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) zugeordnet.

Die Behörde für Bildung und Sport (BBS) hat die fachpolitische Verantwortung für die außerschulische Berufsbildung und verfügt über die Haushaltsmittel für die Jugendberufshilfe, welche mit einem bedeutsamen Anteil zur Finanzierung des LEB-BB beitragen.

---

<sup>1</sup> Die Ziele der Jugendberufshilfe als Komponente der Jugendsozialarbeit (§ 13 Absatz 1 SGB VIII) sind die Beratung und Förderung zur beruflichen Orientierung, Berufsvorbereitung und Teilqualifizierung sowie Ausbildung benachteiligter junger Menschen.

<sup>2</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 11/3029 vom 27. September 1984 in Verbindung mit 11/3489 vom 18. Dezember 1984.

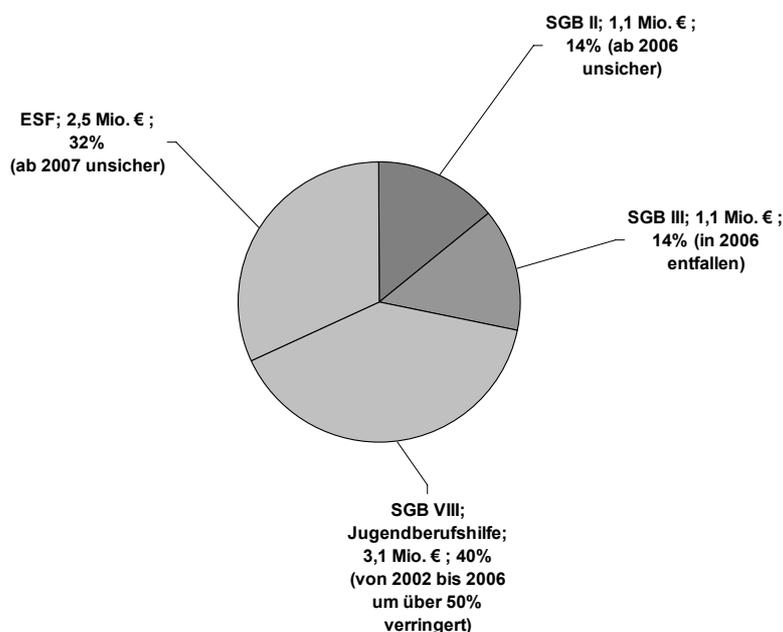
## Aufgaben

255. Der LEB-BB als öffentlicher Träger der Jugendhilfe unterhält derzeit fünf Berufsbildungseinrichtungen in verschiedenen Stadtteilen und qualifiziert Jugendliche durch Berufsorientierungs- und Berufsvorbereitungsmaßnahmen auf der Grundlage der Sozialgesetzbücher (SGB) II<sup>3</sup>, III<sup>4</sup> und VIII<sup>5</sup>. So bietet der LEB-BB z.B. Berufsorientierungs-/Berufsvorbereitungsmaßnahmen in Verbindung mit Arbeitsgelegenheiten für die team.arbeit.hamburg nach dem SGB II an und führt außerbetriebliche sowie betrieblich begleitete Berufsausbildungen für rund 150 Jugendliche<sup>6</sup> in rund zwanzig verschiedenen Ausbildungsberufen durch.

## Finanzierung und personelle Ressourcen

256. Die Kostenstellenrechnung 2005 weist für den LEB-BB einen Gesamtfinanzierungsbetrag in Höhe von rund 7,8 Mio. Euro aus. Die Zusammensetzung der Finanzierung ergibt sich aus der nachfolgenden Grafik:

**Finanzierung des LEB-BB im Jahr 2005**



ESF	= Europäischer Sozialfonds
SGB II	= Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	= Arbeitsförderung
SGB VIII	= Kinder- und Jugendhilfe (Jugendberufshilfe)

Die Gesamtfinanzierung des LEB-BB ist künftig nicht mehr sichergestellt.

<sup>3</sup> Grundsicherung für Arbeitsuchende.

<sup>4</sup> Arbeitsförderung.

<sup>5</sup> Kinder- und Jugendhilfe.

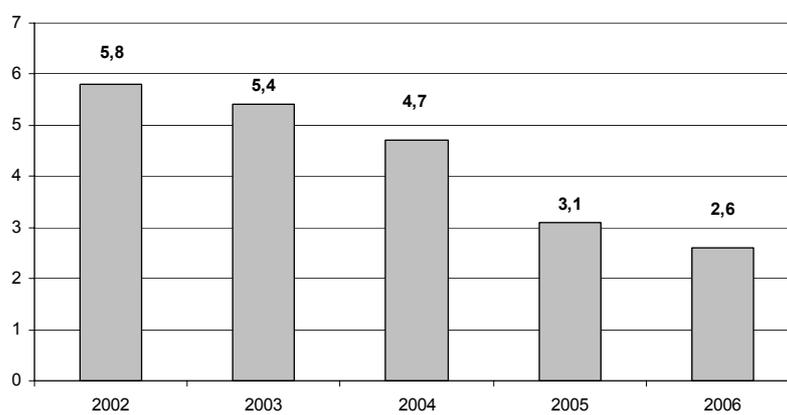
<sup>6</sup> Bestehende Ausbildungsverträge im Dezember 2005.

257. Die BBS hat die Mittel für Jugendberufshilfemaßnahmen nach SGB VIII im Rahmen der Haushaltskonsolidierung im Zeitraum 2003 bis 2006 pauschal um 4,5 Mio. Euro abgesenkt. Der LEB-BB und die vier freien Träger haben hierauf mit Standardabsenkungen, personalwirtschaftlichen Maßnahmen, Umsteuerung der Ausbildung sowie mit der Übernahme von Maßnahmen anderer Auftraggeber reagiert.

Für Maßnahmen der Jugendberufshilfe standen im Jahr 2005 insgesamt nur noch rund 6,9 Mio. Euro zur Verfügung. Davon hat der LEB-BB mit rund 3,1 Mio. Euro nahezu die Hälfte erhalten. Im Jahr 2006 sind die Mittel weiter auf rund 2,6 Mio. Euro reduziert worden.

*Rückläufige Finanzierung aus Jugendberufshilfemitteln*

**Mittel der Jugendberufshilfe in den Jahren 2003-2006 beim LEB in Mio. Euro**



258. Die Reduzierung der Mittel für Jugendberufshilfemaßnahmen konnte seitens des LEB-BB bisher durch eine Verstärkung des Einsatzes von Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) teilweise ausgeglichen werden. Die im Jahr 2000 begonnene Förderperiode – und somit auch die Laufzeit für die derzeit geförderten Maßnahmen – endet am 31. Dezember 2006. In welcher Höhe eine Anschlussfinanzierung aus ESF-Mitteln der Folgeperiode 2007 bis 2013 erfolgen wird, ist derzeit nicht absehbar.

*ESF-Anschlussfinanzierung nicht absehbar*

259. Die Förderung berufsvorbereitender Maßnahmen nach dem SGB III hat die Bundesagentur für Arbeit ab 2004 grundlegend reformiert. Seit 2006 werden die Vergaben im Bereich des SGB III ausschließlich im Rahmen eines Wettbewerbs nach Maßgabe der Vergabeordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) von der REZ Berlin-Brandenburg/Nord<sup>7</sup> durchgeführt. Der LEB-BB ist aufgrund seiner öffentlich-rechtlichen Trägerschaft gemäß § 7 Nr. 6 VOL/A gehindert, hieran teilzunehmen.

*Wegfall der Finanzierung aus dem SGB III*

260. Der LEB-BB finanziert sich weiterhin auch aus Mitteln für Maßnahmen nach dem SGB II. Die durch die team.arbeit.hamburg in Auftrag gegebenen Maßnahmen sowie die derzeit zusätzlich von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit beauftragten Ausbildungen von Jugendlichen im Sonderprogramm reichen allerdings nicht annähernd aus, den LEB-BB mittel- und langfristig wirtschaftlich abzusichern.

*Finanzierung aus SGB II ungewiss*

<sup>7</sup> REZ : Regionales Einkaufszentrum der Bundesagentur für Arbeit.

261. Dem LEB-BB standen Ende 2005 insgesamt rund 91 Stellen zur Verfügung. Davon sind lediglich rund 86 Stellen durch Erlöse aus Maßnahmen<sup>8</sup> finanziert. Die nicht durch Erlöse finanzierten Stellen belasten das wirtschaftliche Ergebnis des LEB-BB. Die Finanzbehörde kompensiert die Kosten für die Personalüberhänge jeweils zum Ende eines Haushaltsjahres aus dem Modernisierungsfonds aufgrund einer inzwischen bis Ende 2008 befristeten Vereinbarung mit der BSG aus dem Jahre 2004.

*Finanzierungs-  
lücke durch  
Personal-  
überhang*

## Handlungsbedarf

262. Die beteiligten Behörden haben bereits im Jahr 2003 erste Überlegungen angestellt, wie eine gesicherte Finanzierung des LEB-BB mittel- und langfristig erreicht werden kann. Die dabei von der BSG geprüften Möglichkeiten einer Änderung der Rechtsform oder einer Überführung in freie Trägerschaft haben die Behörden nicht weiter verfolgt, weil sie die personalwirtschaftlichen Probleme als unüberwindlich eingeschätzt haben. Über weitere durchgreifende Lösungsansätze haben sie sich trotz mehrjähriger Bemühungen bisher nicht verständigen können. Dazu dürfte auch die Trennung von Aufgabe und Verantwortung infolge der Neuordnung der fachbehördlichen Zuständigkeiten beigetragen haben (vgl. Tz. 254).

*Keine  
Verständigung der  
Behörden über  
konzeptionelle  
Neuausrichtung*

263. Die wirtschaftlich ungesicherte Situation und die mittel- wie langfristig ungünstige Perspektive bedeuten – insbesondere im Hinblick auf die künftig nicht mehr durch Erlöse finanzierten Personalkosten – ein erhebliches Risiko für den staatlichen Haushalt. Es bedarf dringend einer konzeptionellen Lösung einschließlich der Entscheidung über die Fortführung des Geschäftsbereichs LEB-BB in der bisherigen Form.

*Haushaltsrisiko  
aus ungesicherter  
Finanzierung des  
LEB-BB*

Der Rechnungshof hat den Behörden empfohlen, dabei auch der Möglichkeit einer Integration in die BBS nachzugehen. Der durch eine solche Zusammenführung bei der BBS erreichte fachliche Zusammenhang zwischen der schulischen (durch die Berufsvorbereitungsschulen) und der außerschulischen Berufsvorbereitung (u. a. durch den bisherigen LEB-BB) würde eine mittel- und langfristige Verschränkung dieser Bereiche ermöglichen. Dabei könnten die bei der BBS vorhandenen Mittel der Jugendberufshilfe mittelfristig vollständig genutzt werden, um das dann der BBS zugeordnete Personal zu finanzieren.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sich die beteiligten Behörden, obwohl sie um den dringenden Handlungsbedarf seit Jahren wissen, bisher nicht auf eine Lösung verständigt haben, die geeignet ist, das erhebliche Haushaltsrisiko rechtzeitig und so weit wie möglich abzuwenden. Er hat die Behörden aufgefordert, dies unverzüglich sicherzustellen.

<sup>8</sup> Refinanzierung durch auslastungsabhängige Monatskostensätze.

## Stellungnahme der Verwaltung

264. Die BSG teilt die Einschätzungen des Rechnungshofs. Da sie jedoch weder über die fachpolitische Verantwortung noch über einen Aufgabenbereich verfüge, in welchen der LEB-BB integriert werden könne, strebe sie an, zusammen mit der BBS eine Lösung zu finden, welche die Vorschläge des Rechnungshofs berücksichtige. Um die aktuelle wirtschaftlich ungesicherte Situation zu verbessern, wolle sie die Betriebsstrukturen straffen und die derzeit fünf Standorte des LEB-BB auf künftig drei reduzieren. Diese geplante Konsolidierung reiche jedoch nicht aus, die in Abhängigkeit zur prognostizierten Unterauslastung entstehenden Personalüberhänge zu finanzieren.

Die BBS hat mitgeteilt, dass das Kuratorium für das im Gründungsprozess befindliche Hamburger Institut für Berufliche Bildung seine Arbeit erst im Frühjahr 2007 aufnehmen werde. Dieses solle an einer Konzeption für die Integration des Personals des LEB-BB beteiligt werden. Gleichwohl werde mit den Vorbereitungen für eine entsprechende Konzeption und für eine tragfähige Finanzierung kurzfristig begonnen. Eine Umsetzung werde zum Beginn des Schuljahres 2008/2009 angestrebt.

Eine kurzfristige finanzielle Unterstützung des LEB-BB durch die BBS durch eine Aufstockung der Jugendberufshilfemittel sei nicht vorgesehen. Überdies solle der LEB-BB künftig nicht mehr mit der Durchführung von Kompetenzfeststellungen beauftragt werden

## Bewertung durch den Rechnungshof

265. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass die BBS bereits jetzt prüft, ob und inwieweit insbesondere sozialpädagogische Fachkräfte im Rahmen der Fluktuation – beispielsweise auch in allgemein bildende Schulen – übernommen werden können.

Er weist darauf hin, dass eine kurz- bzw. mittelfristige Konzentration der vorhandenen Jugendberufshilfemittel beim LEB-BB zu einer deutlichen Reduzierung der bereits jetzt bestehenden Risiken für den Gesamthaushalt beitragen würde.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

**Behörde für Stadt-  
entwicklung und Umwelt /  
Behörde für Inneres /  
Finanzbehörde /  
Bezirksamt Hamburg-Mitte**

**Parkraumbewirtschaftung  
mittels Parkuhren und  
Parkscheinautomaten**

**Die mit dem Betrieb von Parkuhren und Parkscheinautomaten verfolgten verkehrspolitischen Ziele des Senats – insbesondere die Nutzung von Innenstadtparkplätzen durch möglichst viele Verkehrsteilnehmer – werden weitgehend nicht erreicht.**

**Die gegenwärtige Organisation der Entleerung der Parkuhren und Parkscheinautomaten ist nicht bedarfsgerecht und weist Sicherheitslücken auf.**

## **Parkraumbewirtschaftung**

### **Ziele des Senats**

266. In den Innenstadtbereichen und Bezirkszentren Hamburgs stehen Parkplätze im öffentlichen Straßenraum nur begrenzt zur Verfügung. Sie sollen deshalb bedarfsgerecht bewirtschaftet werden.<sup>1</sup>

Die verkehrspolitischen Ziele des Senats<sup>2</sup> sind dabei u. a. darauf ausgerichtet,

- den Verkehrsfluss in Hamburg zu beschleunigen,
- die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes zu verbessern,
- den bei der Parkplatzsuche entstehenden Verkehr auf das notwendige Maß zu reduzieren und
- die Parkplätze im öffentlichen Straßenraum möglichst vielen Verkehrsteilnehmern zur Verfügung zu stellen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Parkraumbewirtschaftung umfasst alle Maßnahmen zur Steuerung des Parkraumangebots, z. B. Parkdauerbeschränkungen, Betrieb von Parkuhren und Parkscheinautomaten sowie Parkraumüberwachung.

<sup>2</sup> Vgl. Verkehrsbericht 2004 der Polizei Hamburg, Abschnitt 2.4.5.3, sowie Verkehrsbericht 2005 der Polizei Hamburg, Abschnitt 2.3.5.4.

<sup>3</sup> Vgl. Verkehrsentwicklungsplan Hamburg 2000, Abschnitt 4.3.9.

267. Parkuhren und Parkscheinautomaten haben eine parkraumver- und -zuteilende Wirkung.<sup>4</sup> Sie sollen den Fahrzeugumschlag erhöhen und insoweit der Verwirklichung der Ziele des Senats dienen.

### Organisation

268. An der Parkraumbewirtschaftung sind gegenwärtig mehrere Behörden und Ämter sowie verschiedene externe Auftragnehmer beteiligt.

Im Rahmen verteilter Zuständigkeiten<sup>5</sup> befassen sich diese u. a. mit

- der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung (Behörde für Inneres [BfI]),
- der Herstellung und Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt [BSU]),
- der Entleerung (Bezirksamt Hamburg-Mitte [Bezirksamt]) sowie
- der Überwachung (BfI und Bezirklicher Ordnungsdienst der Bezirksamter [BOD])

der Parkuhren und Parkscheinautomaten.

### Gebühreneinnahmen

269. Ohne vorrangiges Ziel der Parkraumbewirtschaftung zu sein, zeigt die Höhe der Gebühreneinnahmen aus Parkuhren und Parkscheinautomaten<sup>6</sup> an, mit welchem Erfolg die verkehrspolitischen Ziele des Senats verwirklicht worden sind.

*Höhe der Gebühreneinnahmen als zentraler Maßstab der Zielerreichung*

Ein von der BSU anlässlich der Einführung des kostenlosen Kurzparkens mittels der sogenannten „Brötchentaste“ in Auftrag gegebenes Gutachten hat ergeben, dass lediglich bei rund 17 % aller untersuchten Parkvorgänge Parkgebühren korrekt entrichtet wurden.

Der Rechnungshof hat als Ergebnis einer Hochrechnung<sup>7</sup> festgestellt, dass den Gebühreneinnahmen aus den Jahren 2004 und 2005 von rund 7,5 Mio. Euro pro Jahr rechnerisch mögliche Einnahmen von rund 42,8 Mio. Euro pro Jahr<sup>8</sup> gegenüberstanden. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass die rechnerisch möglichen

<sup>4</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. September 1979, NJW 1980, S. 850, 851.

<sup>5</sup> Vgl. Anordnung zur Durchführung des Hamburgischen Wegegesetzes vom 16. Oktober 1973 (Amtl. Anz. S. 1377), zuletzt geändert am 21. November 2006 (Amtl. Anz. S. 2813), und Anordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts vom 5. Januar 1999 (Amtl. Anz. S. 345), zuletzt geändert am 24. Januar 2006 (Amtl. Anz. S. 325).

<sup>6</sup> Vgl. Parkgebührenordnung vom 16. Februar 1993 (HmbGVBl. S. 54), zuletzt geändert am 5. Dezember 2006 (HmbGVBl. S. 588, 601).

<sup>7</sup> Die Berechnung beruht auf der Anzahl der Stellplätze je Parkscheinautomat, den kostenpflichtigen Parkzeiten pro Woche und den anhand der Gebührenzone für eine Stunde anzusetzenden Parkgebühren.

<sup>8</sup> Vgl. VGH München, NVwZ-RR 1995, S. 415, 417: In München standen z.B. im Jahr 1993 theoretisch möglichen Gebühreneinnahmen aus Parkgebühren in Höhe von 30 Mio. DM Ist-Einnahmen in Höhe von 20 Mio. DM gegenüber.

Gebühreneinnahmen u. a. aufgrund von Parkwechselforgängen und der Nutzung der „Brötchentaste“ nicht zu 100 % zu erzielen sind, verbleibt gegenüber den tatsächlichen Einnahmen eine erhebliche Differenz.

*Gebührenpflichtige Parkplätze zu über 80 % widerrechtlich genutzt*

Die anhand der oben genannten Werte vom Rechnungshof errechnete Erfüllungsquote von rund 17,6 % bestätigt den im Gutachten ausgewiesenen Wert von rund 17 % und belegt, dass der im Gutachten genannte Wert auf die gesamte Stadt übertragbar ist.

270. Die gewonnenen Erkenntnisse machen deutlich, dass die Überwachung der für die Parkuhren und Parkscheinautomaten erlassenen Regelungen gegenwärtig nicht mit der gebotenen Intensität erfolgt.

Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Überwachungstätigkeit von der Bfl und dem BOD nur als Teilaufgabe im Zuge der Überwachung des gesamten ruhenden Verkehrs wahrgenommen wird. Da Einsätze bei der Bfl und dem BOD zudem häufig von sich ändernden Einsatzlagen abhängig sind, ist gegenwärtig weder eine permanente noch eine flächendeckende Überwachung der für die Parkuhren und Parkscheinautomaten erlassenen Regelungen gegeben.

271. Die mit der Parkraumbewirtschaftung mittels Parkuhren und Parkscheinautomaten verfolgten verkehrspolitischen Ziele des Senats können nur dann erreicht werden, wenn der ruhende Verkehr sowie die Befolgung der bestehenden Parkregelungen konsequent überwacht<sup>9</sup> und etwaige Regelverstöße zeitnah geahndet werden. Nur hierdurch lässt sich ein direkter Einfluss auf das Parkverhalten, die Gebührenehrlichkeit sowie auf die weiteren verkehrspolitischen Ziele des Senats wie die Verbesserung des Verkehrsflusses und die Gewährleistung der Verkehrssicherheit nehmen. Eine unzureichende Parkraumüberwachung trägt zudem dazu bei, dass Einnahmen trotz der mit erheblichem Aufwand für die Parkraumbewirtschaftung eingerichteten und betriebenen Infrastruktur nicht zweckentsprechend erhoben werden.

*Parkraumüberwachung verstärken*

272. Die Differenz in Höhe von jährlich bis zu rund 35 Mio. Euro zwischen den tatsächlich erzielten und den rechnerisch möglichen Gebühreneinnahmen (vgl. Tz. 269) belegt zudem, dass eine Diskrepanz zwischen

- den verkehrspolitischen Zielen des Senats und den von der Bfl angeordneten Maßnahmen einerseits sowie
- den zur Parkraumüberwachung und Sicherstellung der verkehrspolitischen Ziele des Senats eingesetzten Ressourcen andererseits

besteht.

*Häufiger Parkplatzwechsel nicht erreicht*

Hierdurch wird der Umsetzungsgrad der mit der Aufstellung von Parkuhren und Parkscheinautomaten verfolgten verkehrspolitischen Ziele des Senats deutlich gemindert.

<sup>9</sup> Vgl. VwV-StVO Nr. 4 zu § 13 Absatz 1 Nr. 4 sowie VGH München, NVwZ -RR 1995, S. 415, 417.

273. Der Rechnungshof hat die für die Parkraumbewirtschaftung zuständigen BSU, BfI und Bezirksämter aufgefordert, die bestehende Diskrepanz aufzulösen, indem sie sich in einem gemeinsamen Parkraumbewirtschaftungskonzept auf realisierbare Ziele für die Parkraumbewirtschaftung einigen und diese verbindlich vereinbaren.

Das Konzept sollte neben der Beschreibung der grundsätzlichen Ziele der Aufgabenwahrnehmung und Zusammenarbeit auch konkrete Aussagen zu deren Umsetzung enthalten. Hierzu hat der Rechnungshof entsprechende Vorschläge<sup>10</sup> gemacht.

*Abgestimmtes  
Parkraumbewirtschaftungskonzept notwendig*

274. Die geprüften Behörden haben den vom Rechnungshof aufgezeigten Handlungsbedarf anerkannt. Sie teilen die Auffassung des Rechnungshofs, dass eine Verbesserung der Überwachung wesentlich dazu beitragen kann, den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit in der Stadt positiv zu beeinflussen. In der BfI und BSU sind erste Arbeiten für das vom Rechnungshof geforderte Parkraumbewirtschaftungskonzept angelaufen.

### **Werbung auf Parkscheinen**

275. Die BSU hat die mit der Vermarktung der auf den Parkscheinen zur Verfügung stehenden Werbefläche<sup>11</sup> zusammenhängenden Vereinbarungen zum Nutzungsumfang und der Kostenbeteiligung nicht nachvollziehbar dokumentiert.

276. Der Rechnungshof hat die BSU deshalb aufgefordert, die mit der Inanspruchnahme der Werbefläche zusammenhängenden Rahmenbedingungen zukünftig ausdrücklich mit den Nutzern zu vereinbaren und nachvollziehbar zu dokumentieren. Zudem hat er der BSU empfohlen, die Vermarktung der Werbefläche aktiv weiter zu verfolgen.

Die BSU hat zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen.

### **Veranschlagung der Ausgaben**

277. Laut Haushaltsvermerk dürfen für beim Titel „Betrieb der Parkuhren und Parkscheinautomaten einschließlich Zubehör“ (Titel 6420.521.01) über eine Grundbewilligung (90.000 Euro in 2005 und 2006) hinaus Ausgaben in Höhe von 4 % der Einnahmen aus Parkgebühren (Titel 1230.111.12) geleistet werden.

<sup>10</sup> Z.B. sollten Aussagen enthalten sein über die Kontrolldichte und Überwachungsintensität, zum Ressourcenbedarf, zur Abstimmung der Überwachungstätigkeiten zwischen den beteiligten Dienststellen, zur Schaffung von Anreizsystemen und zur Herstellung von Datentransparenz.

<sup>11</sup> Im Jahr 2004 wurden von den rund 630 Parkscheinautomaten bis auf wenige Ausnahmen Parkscheine mit Werbeaufdruck des Hamburger Verkehrsverbundes ausgegeben.

Die prozentuale Bindung an die Gebühreneinnahmen kann dazu führen, dass bei einem Anstieg der Gebühreneinnahmen durch verstärkte Parkraumüberwachung erheblich mehr Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, als tatsächlich benötigt werden.

*Bedarfsgerechte  
Veranschlagung  
erforderlich*

278. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, im Haushaltsvermerk die prozentuale Bindung an die Gebühreneinnahmen zu modifizieren und für den über die Grundbewilligung hinausgehenden Betrag einen absoluten Wert anzusetzen. Hierdurch kann eine bedarfsgerechte, verlässliche und planbare Haushaltsmittelausstattung eher sichergestellt werden. Ferner hat er die BSU gebeten, einen Maßstab zu entwickeln, wie sich Grundbewilligung und zweckgebundene Einnahme der Höhe nach aufteilen.

Die BSU will den Forderungen des Rechnungshofs folgen.

### **Steuerung der Überwachungstätigkeit**

279. Die Überwachung des ruhenden Verkehrs kann derzeit nicht zielgerichtet in Bezug auf die einzelnen Parkraumgebiete ausgerichtet werden, weil verwertbare Daten für ein Benchmarking und Controlling nicht erhoben werden. Angaben zum Umfang des regelwidrigen Parkens an Parkuhren und Parkscheinautomaten und den in diesem Zusammenhang eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren können derzeit nicht den einzelnen Parkraumgebieten zugeordnet werden.

Damit liegen derzeit verwertbare Erkenntnisse über vermutete, bisher aber nicht nachweis- und quantifizierbare Wechselwirkungen zwischen den Einnahmen aus Parkgebühren und aus Ordnungswidrigkeitenverfahren nicht vor.

280. Der Rechnungshof hat daher gefordert, controllingfähige Auswertungen zur Überwachung des ruhenden Verkehrs in den einzelnen Parkraumgebieten zu erstellen. Darüber hinaus hat er vorgeschlagen, die erstellten Auswertungen aus Gründen der Transparenz in die zukünftigen Verkehrsberichte der Polizei Hamburg aufzunehmen.

Die Bfl hat die Forderung des Rechnungshofs aufgegriffen und entsprechende Untersuchungen eingeleitet.

### **Leerung der Parkuhren und Parkscheinautomaten**

#### **Dokumentation von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

*Wirtschaftlichkeit  
unzureichend  
dokumentiert*

281. Vor der Entscheidung des Bezirksamts über die Vergabe der Entleerung der Parkuhren und Parkscheinautomaten an einen privaten Auftragnehmer sind zwar Überlegungen zu den Kosten angestellt worden, diese waren aber weder vollständig noch übersichtlich dokumentiert.

Es fehlte damit an der notwendigen, zusammenhängenden und nachvollziehbar dokumentierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.<sup>12</sup>

282. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert, bei künftigen Vergabeentscheidungen gemäß § 7 Absatz 2 LHO zu verfahren.

Das Bezirksamt hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu folgen.

### Sicherheitsmängel

283. Bei der Entleerung der Parkscheinautomaten sind bis Ende Mai 2006 wiederholt Fehlbeträge anhand der Ausdrucke der Parkscheinautomaten festgestellt worden.<sup>13</sup> Nach Auskunft des Bezirksamts hat man dort bisher erfolglos versucht, die Ursachen für die Fehlbeträge aufzuklären.<sup>14</sup> Nach der Übertragung der Entleerung auf einen privaten Auftragnehmer zum 1. Juni 2006 ist nach intensiven Recherchen für den Monat Juni 2006 ebenfalls ein Fehlbetrag in Höhe von rund 8.000 Euro festgestellt worden. Als Ursache hierfür hat der private Dienstleister technische Probleme mit der Geldzählmaschine genannt. Nachdem mit dem privaten Dienstleister eine einvernehmliche Lösung über die Rückzahlung des Fehlbetrages getroffen wurde, sind derartige Fehlbeträge nach Auskunft der zuständigen Behörden nicht mehr festgestellt worden.

284. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert, die Aufklärung der für Fehlbeträge maßgeblichen Ursachen mit dem gebotenen Nachdruck weiter zu betreiben.

*Fehlbeträge  
konsequent  
aufklären*

Das Bezirksamt hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu folgen. Sollte es weiterhin zu Fehlbeträgen kommen, will das Bezirksamt die Ursachen mit Nachdruck untersuchen, die getroffenen Maßnahmen dokumentieren sowie mit der Finanzbehörde und der BSU die Ursachenbekämpfung abstimmen.

285. Zu Beginn der Privatisierung sind dem Auftragnehmer alle vorhandenen Schlüssel für die Parkuhren und Parkscheinautomaten ausgehändigt worden. Entgegen einer vom Bezirksamt erlassenen Dienstanweisung hatten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter damit jederzeit direkten Zugriff auf die in den Transportkassetten befindlichen Münzen.

286. Der Rechnungshof hat das praktizierte Vorgehen beanstandet; er hat das Bezirksamt aufgefordert, diese Vorgehensweise unverzüglich zu unterbinden und dafür Sorge zu tragen, dass die Dienstanweisung eingehalten wird.

<sup>12</sup> Vgl. z. B. Jahresbericht 2005, Tz. 176; siehe auch VV Nr. 6.4 zu § 7 LHO.

<sup>13</sup> Rund 16.500 Euro in 2004 und rund 32.000 Euro in 2005; in den Monaten Juli und August 2005 ist die Entleerung der Parkuhren und Parkscheinautomaten aus Kapazitätsgründen von einer privaten Firma vorgenommen worden. Für diesen Zeitraum gab es keine Abweichungen.

<sup>14</sup> Nachfragen bei den Automatenherstellern haben ergeben, dass als Ursache in geringem Umfang Störungen bei Parkscheinautomaten in Frage kommen (z. B. bei Drucker- oder Programmwechseln). Nach Auskunft der Finanzbehörde kommen auch Störungen bei den Geldzählautomaten in Betracht.

Das Bezirksamt hat dies zugesagt und bereits während der Prüfung erste Maßnahmen veranlasst.

287. Bei einer vom Rechnungshof geforderten Kontrolle der Geschäftsräume des Auftragnehmers hat das Bezirksamt festgestellt, dass entgegen den vertraglichen Vereinbarungen keine Videoaufzeichnungen von der Entleerung der Transportkannen und -kassetten sowie der anschließenden Geldzählung erstellt werden. Das stattdessen angewandte Verfahren ist vom Bezirksamt zu Recht als völlig unzureichend eingestuft worden.

*Vertragliche  
Vereinbarungen  
überwachen*

288. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Einhaltung vertraglicher Vereinbarungen beanstandet. Er hat das Bezirksamt aufgefordert, die Anfertigung der vertraglich zugesicherten Videoaufzeichnungen umgehend vom Auftragnehmer einzufordern und deren Verwertbarkeit in kurzen Zeitabständen eingehend zu überprüfen. Das Bezirksamt hat dies zugesagt.

Nach Auskunft der Finanzbehörde hat der Auftragnehmer zwischenzeitlich ein Installationskonzept für das vertraglich vereinbarte Videoüberwachungssystem vorgelegt, dem sie als Auftraggeberin – vorbehaltlich einer Abnahme vor Ort – zugestimmt habe. Nach der Installation der Videoüberwachung werden sich Vertreter der Finanzbehörde und des Bezirksamts umgehend von der Verwertbarkeit der Aufzeichnungen überzeugen. Das Bezirksamt wird die Aufzeichnungen künftig in kurzen Intervallen überprüfen.

289. Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die ordnungsgemäße Entleerung der Parkuhren und Parkscheinautomaten sowie die Vollständigkeit und der ordnungsgemäße Zustand der Transportkannen und -kassetten nur unregelmäßig vom Bezirksamt überprüft worden ist.

290. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die bestehende Dienstweisung an die neue Organisation der Entleerung der Parkuhren und Parkscheinautomaten anzupassen. Dabei sind Anzahl, Art und Häufigkeit der Sicherheitsmaßnahmen konkret zu beschreiben und die Aufstellung und Abarbeitung eines Prüfplans verbindlich festzuschreiben.

Das Bezirksamt hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu folgen. Es wird die Dienstweisung überarbeiten und einen Prüfplan erstellen.

## **Behörde für Stadt- entwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Bezirksämter**

### **Förderung der sozialen Stadtteilentwicklung**

**Widersprüchliche Regelungen gefährden die notwendige und gewollte einheitliche Förderpraxis.**

**Mängel bei der Wahl der Finanzierungsart, der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben sowie der Bemessung des Förderanteils sind abzustellen.**

291. Im Rahmen des Stadtteilentwicklungsprogramms (STEP) finanziert Hamburg Projekte mit dem Ziel, baulichen, städtebaulichen und infrastrukturellen Defiziten in bestimmten Gebieten entgegenzuwirken, Beschäftigung zu fördern und soziale Defizite abzubauen. Für diesen Zweck sind im Einzelplan der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) Ausgaben von 7,5 Mio. Euro und eine Verpflichtungsermächtigung von 15,5 Mio. Euro veranschlagt.<sup>1</sup> Der Rechnungshof hat Baumaßnahmen aus zwei Bezirken geprüft.

#### **Globalrichtlinie / Förderrichtlinie**

292. Der Senat hat am 10. Dezember 2002 die „Globalrichtlinie über die Durchführung des hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms in der Verantwortung der Bezirksämter“ mit dem Ziel beschlossen, die Einheitlichkeit der Programmumsetzung in den Bezirksämtern sicherzustellen. Nach der bis zum 31. Dezember 2004 befristeten Globalrichtlinie hat die Vergabe von Zuwendungen durch die Bezirksämter an private Dritte zur Förderung der sozialen Stadtteilentwicklung nach Maßgabe einer seit dem Jahr 2000 geltenden Förderrichtlinie zu erfolgen.<sup>2</sup>

Nachdem der Senat im April 2005 die Fortentwicklung des STEP beschlossen hat<sup>3</sup>, soll bis zu einer Anpassung der Globalrichtlinie weiter nach der vormals geltenden Globalrichtlinie verfahren werden.

<sup>1</sup> Stand: Haushaltsplan 2005/2006, Titel 6100.893.11 „Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm“.

<sup>2</sup> „Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen durch die Bezirksämter für die Förderung der Sozialen Stadtteilentwicklung nach dem hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramm“ vom 20. Juli 2000 (Amtl. Anz. S. 2705 ff.).

<sup>3</sup> Mit der Bürgerschaftsdrucksache 18/2127 vom 19. April 2005 „Aktive Stadtteilentwicklung 2005-2008“ hat der Senat die Bürgerschaft über die Schwerpunkte für den Einsatz des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms unterrichtet.

## Finanzierungsart

293. Die Bewilligungsbehörden haben vor der Bewilligung von Zuwendungen festzulegen, welche Finanzierungsart<sup>4</sup> sie ihrer Förderung zugrunde legen (Verwaltungsvorschriften Nr. 2.1 zu § 44 LHO). Der Rechnungshof hat festgestellt, dass widersprüchliche Regelungen zur Wahl der Finanzierungsart eine einheitliche Förderpraxis gefährden:
- Widersprüchliche Regelungen*
- Globalrichtlinie und Förderrichtlinie enthalten voneinander abweichende Regelungen zur Festlegung der Finanzierungsart,<sup>5</sup>
  - Bezirksämter legen zum Teil die von der Globalrichtlinie abweichenden Regelungen ihrer Förderpraxis zugrunde.
294. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, die Regelungen der beiden Richtlinien inhaltlich abzustimmen, und hat hierzu Empfehlungen gegeben.<sup>6</sup>

## Bemessung des Förderanteils

295. Nach der Förderrichtlinie soll die Förderung aus dem STEP 50 % der Gesamtkosten eines Projekts in der Regel nicht übersteigen. Abweichend von diesem Grundsatz haben Bezirksämter ohne besondere Begründung Zuwendungen bewilligt, die erheblich über dieser Fördergrenze lagen.<sup>7</sup> Die Häufigkeit dieser Fälle stellt zudem in Frage, ob der in der Förderrichtlinie vorgesehene Ausnahmeharakter in der Bewilligungspraxis noch eingehalten wird.
- Fördergrenze nicht eingehalten*
296. Der Rechnungshof hat die Überschreitung des Förderrahmens auf mangelnde Umsetzungskontrolle zurückgeführt und die BSU gebeten, darauf hinzuwirken, dass die Bezirksämter künftig die Begrenzung der Förderanteile einhalten und im Ausnahmefall für höhere Zuwendungen die dafür maßgeblichen Gründe nachvollziehbar dokumentieren.

## Anerkennung von Eigenhonoraren

297. Ein Wohnungsbauunternehmen erhält für eine Vielzahl unterschiedlicher Projekte im Stadtgebiet jeweils Zuwendungen aus Mitteln des STEP. Von ihr geltend gemachte Eigenhonorare für Architektenleistungen haben die geprüften Bezirksämter im Rahmen ihrer Prüfung des Verwendungsnachweises ohne Beleg oder nähere Erläuterung als zuwendungsfähig anerkannt. Aus den Ver-

<sup>4</sup> Voll-, Anteil-, Festbetrags- oder Fehlbedarfsfinanzierung.

<sup>5</sup> Nach Nr. 4.1 der Globalrichtlinie sollen die Mittel des STEP in der Regel als Anteilsfinanzierung eingesetzt werden. Die Förderrichtlinie enthält dagegen die Regelung, dass die Wahl der Finanzierungsart sich nach dem jeweiligen Einzelfall richtet und die drei möglichen Finanzierungsarten (Finanzierung nach Anteil, Festbetrag oder Fehlbetrag) gleichrangig nebeneinander stehen.

<sup>6</sup> Die bisherige Präferenz der Anteilsfinanzierung sollte aufgegeben und die Festlegung der Finanzierungsart künftig von den besonderen Merkmalen des Einzelfalls abhängig gemacht werden.

<sup>7</sup> Z. B. Förderanteil 67 % von 107.000 Euro oder 62 % von 447.000 Euro Gesamtkosten.

wendungsnachweisen wurde allerdings nicht deutlich, ob die Eigenhonorare tatsächlich ausgabewirksam waren und welche Leistungen erbracht wurden.

Leistungen des Stammpersonals eines gewerblichen Unternehmens verursachen für dieses bei der Erfüllung des Zuwendungszwecks keine zusätzlichen Personalausgaben. Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz (§§ 44, 23 LHO)<sup>8</sup>, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Absatz 1 LHO) sowie der Notwendigkeit (§ 6 LHO) hätten die Bezirksamter deshalb in den geprüften Fällen Eigenhonorare in Höhe von insgesamt über 15.000 Euro nicht als zuwendungsfähig anerkennen dürfen.

*Künftig keine  
Anerkennung von  
Eigenhonoraren*

298. Der Rechnungshof hat die BSU daher aufgefordert, in ihrer Förderrichtlinie sicherzustellen, dass künftig nur diejenigen Ausgaben zuwendungsfähig sind, die dem Zuwendungsempfänger im Zusammenhang mit der geförderten Maßnahme zusätzlich und nachweislich entstehen.

### **Stellungnahme der Behörde**

299. Die BSU hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Sie beabsichtigt, die aufgezeigten Widersprüche zwischen Globalrichtlinie und Förderrichtlinie auszuräumen (Tzn. 293, 294). In die Globalrichtlinie und die Förderrichtlinie will sie folgende Veränderungen aufnehmen:
- Eigenhonorare bei Stammpersonal sollen künftig nicht mehr bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben berücksichtigt werden (Tzn. 297, 298).
  - Neben der Anteilsfinanzierung soll künftig auch die Festbetragsfinanzierung möglich sein, um Anreize für wirtschaftliches Verhalten beim Zuwendungsempfänger zu schaffen.

Die BSU habe die Bezirksamter gebeten, eine entsprechende Praxis bereits jetzt durch Dienstanweisungen zu gewährleisten. Darüber hinaus werde sie dafür Sorge tragen, dass die Überschreitung der maximalen Fördergrenze von 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben nur in besonders begründeten Fällen<sup>9</sup> zugestanden wird (Tzn. 295, 296).

<sup>8</sup> Zuwendungen dürfen nur für Zwecke vergeben werden, an deren Erfüllung Hamburg ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

<sup>9</sup> Z. B. bei geringem Interesse des Zuwendungsempfängers an der Erfüllung des beabsichtigten Zuwendungszwecks.

# Behörde für Stadt- entwicklung und Umwelt / Hamburg Port Authority (AöR)

## Hochwasserschutz

**Erkenntnisse über den langfristig erforderlichen Hochwasserschutz sollten bei ausstehenden Maßnahmen bereits berücksichtigt werden.**

**Die naturschutzrechtlich nicht zwingend erforderliche Rückverlegung von Deichen hat dem Hochwasserschutz Mittel in Millionenhöhe entzogen.**

**Die Finanzierungsbeteiligung des Bundes ist realistischer zu veranschlagen. Die notwendigen Unterhaltungsmittel sind auf Basis nachvollziehbarer Grundlagen transparenter zu veranschlagen.**

**Mängel bei der Planung von einzelnen Maßnahmen haben zu vermeidbaren Mehrkosten in Höhe von insgesamt rund 450.000 Euro geführt.**

### Langfristig erforderlicher Hochwasserschutz

*Vorhandene  
Erkenntnisse bei  
Bemessungs-  
werten  
berücksichtigen*

300. Der Senat hat 1991 mit der sogenannten Ersten Baustufe festgelegt, dass alle öffentlichen Hochwasserschutzanlagen dem Bemessungswasserstand am Pegel Hamburg-St. Pauli mit NN +7,30 m anzupassen sind. Ihm ist seit 1989<sup>1</sup> bekannt, dass für den langfristig erforderlichen Hochwasserschutz eine Zweite Baustufe notwendig ist. In den vergangenen Jahren hat sich die Erkenntnislage dahin gehend verändert, dass die durch Klimaveränderung verursachten Anteile<sup>2</sup> – auch nach Ansicht der in Hamburg Verantwortlichen – offensichtlich mit steigender Tendenz zu bewerten sind.
301. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass diese Erkenntnisse bei der Umsetzung der Hochwasserschutzmaßnahmen bereits in der Ersten Baustufe in geeigneter Form berücksichtigt

<sup>1</sup> Abschlussbericht der Unabhängigen Kommission Sturmfluten.

<sup>2</sup> Vgl. Abschlussbericht Unabhängige Kommission Sturmfluten 1989, Pkt. 4.4, S. 10: Ein Wasserstandsanstieg um rund 0,30 m infolge eines Temperaturanstiegs ist zwar gegenwärtig nicht eindeutig beweisbar, wird jedoch für die Zukunft als möglich erwartet.

werden sollten, um weitere erforderliche Erhöhungen mit geringem wirtschaftlichem Aufwand realisieren zu können. Er hat daher empfohlen, bei den noch ausstehenden Hochwasserschutzmaßnahmen, insbesondere bei den aufwendigen Bauwerken<sup>3</sup>, den schon auf den langfristig erforderlichen Hochwasserschutz ausgerichteten Bemessungswasserstand von NN + 8,50 m als Richtwert planerisch und konstruktiv zu berücksichtigen.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hat erklärt, dass sie bei allen Neubauten von konstruktiven Hochwasserschutzanlagen durch Berücksichtigung einer zusätzlichen Ausbaureserve die Empfehlung des Rechnungshofs weitestgehend umsetze.

### Deichrückverlegung

302. Das Bauprogramm der Ersten Baustufe sah als Ausgleich für die sich auf Natur und Landschaft auswirkenden Hochwasserschutzmaßnahmen neun Maßnahmen für die Rückverlegung der Deichlinie vor.<sup>4</sup> Der Finanzplan 1996-2000 wies dafür Mehrkosten von rund 13 Mio. Euro gegenüber einer Erhöhung der vorhandenen Deichlinie aus. Im Rahmen des Bauprogramms wurden bisher vier Deichrückverlegungen realisiert.

Nach § 9 Absatz 2 des Hamburgischen Naturschutzgesetzes (HmbNatSchG) sind Hochwasserschutzmaßnahmen nicht als Eingriffe anzusehen und daher von der Verpflichtung zur Durchführung von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen ausgenommen. Die bislang erfolgten Rückverlegungen waren aus naturschutzrechtlichen Gründen nicht erforderlich. Für die Belange des Hochwasserschutzes hätten Maßnahmen auf der vorhandenen Deichlinie ausgereicht.

*Keine  
Ausgleichspflicht  
bei Hochwasser-  
schutzmaßnahmen*

303. Der Rechnungshof hat bereits 1995<sup>5</sup> darauf hingewiesen, dass Hochwasserschutzmaßnahmen von den Regelungen über Eingriffe in die Natur ausgenommen sind, und einen für den Hochwasserschutz wirksamen Mitteleinsatz angemahnt.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass naturschutzrechtlich nicht notwendige Deichrückverlegungen durchgeführt wurden, die für Hamburg bislang zu vermeidbaren Mehrausgaben von 3 bis 5 Mio. Euro geführt und damit in dieser Höhe dem für Hamburg lebenswichtigen Hochwasserschutz Mittel entzogen haben. Angesichts der bewussten Freistellung von der speziellen Eingriffsregelung ist der Weg für Deichrückverlegungen nur dann frei, wenn dies für den Hochwasserschutz notwendig und zudem wirtschaftlich ist. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, künftig Deichrückverlegungen nur dann durchzuführen, wenn sie diese Voraussetzungen erfüllen.

*Hochwasser-  
schutz Mittel von  
3 bis 5 Mio. Euro  
entzogen*

<sup>3</sup> Nach dem Sachstandsbericht der BSU vom Februar 2006 sind von 75 Bauwerken noch 30 Bauwerke anzupassen.

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 15/3079 vom 11. April 1995.

<sup>5</sup> Jahresbericht 1995, Tzn. 447 bis 449.

Die BSU hat ausgeführt, dass über die im Rahmen des Bauprogramms bisher durchgeführten Deichrückverlegungen hinaus keine weiteren geplant seien.

## Mittelveranschlagung

### Investitionen

304. An den zur Verbesserung des Hochwasserschutzes im Haushalt veranschlagten Ausgaben<sup>6</sup> beteiligt sich der Bund nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Rahmen der verfügbaren Mittel mit bis zu 70 % der förderfähigen Kosten.<sup>7</sup> Die Haushaltsunterlagen nach §§ 24/54 LHO für Hochwasserschutzmaßnahmen gehen in ihren Kostenberechnungen – wenn auch mit einem Vorbehaltshinweis – routinemäßig von einer vollen Ausschöpfung der Bundesförderung in Höhe von 70 % aus.
305. Die BSU veranschlagt die Einnahmen aus der Finanzierungsbeteiligung des Bundes ab 1996 jährlich mit rund 19 Mio. Euro. Erhalten hat Hamburg in den Jahren von 1990 bis 2005 im Mittel jährlich aber nur rund 8,5 Mio. Euro. In diesem Zeitraum hat der Bund gegenüber erwarteten Fördermitteln von 262 Mio. Euro Hamburg insgesamt nur 136,6 Mio. Euro zugewiesen. Die von Hamburg für den Hochwasserschutz wie geplant aufgewendeten Ausgaben betragen von 1990 bis 2005 einschließlich der geringen Fördermittel 447 Mio. Euro. Der Hochwasserschutz in Hamburg wurde damit im Jahresmittel tatsächlich nur mit rund 31 % gefördert.
306. Nach § 11 Absatz 2 LHO dürfen nur die für das jeweilige Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen veranschlagt werden. Sie sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

#### *Finanzierungs- beteiligung des Bundes realistisch veranschlagen*

Hamburg muss nach der Entwicklung der bisherigen Bundeszahlungen mit deutlich geringeren Einnahmen rechnen als in den Haushaltsunterlagen nach §§ 24/54 LHO ausgewiesen. Entsprechend § 11 Absatz 2 LHO sind die zu erwartenden Bundesmittel unter Berücksichtigung der bisherigen Einnahmeentwicklung realistisch darzustellen, in den Erläuterungen zum Ausgabebetitel 6420.746.01 ist auf den tatsächlich zu erwartenden Umfang von Bundesmitteln hinzuweisen und damit hinsichtlich des Finanzierungsanteils Hamburgs eine realitätsgerechte Veranschlagung herzustellen.

307. Die BSU hat erklärt, sie habe mit der Veranschlagung den grundsätzlichen Anspruch Hamburgs auf die Kofinanzierung des Bundes unterstreichen wollen. Sie teile jedoch die Auffassung des Rechnungshofs und werde künftig die realistischen Bundeseinnahmen zugrunde legen.

<sup>6</sup> Titel 6420.746.01 „Verbesserung des Hochwasserschutzes einschließlich der Binnenentwässerung“.

<sup>7</sup> Die Bundesbeteiligungen werden beim Titel 6420.331.01 „Zuweisungen des Bundes für die Verbesserung des Hochwasserschutzes einschließlich der Binnenentwässerung“ vereinnahmt.

## Betriebsausgaben

308. Die Betriebsausgaben für Hochwasserschutzanlagen und Deichverteidigung<sup>8</sup> sind in den Haushaltsplänen der letzten Jahre durchgängig mit rund 2 Mio. Euro jährlich veranschlagt worden. Für die Veranschlagung liegen weder ermittelte Kennzahlen noch Pauschbeträge oder Richtwerte vor.
309. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Haushaltsunterlagen nach §§ 24/54 LHO für die neuen Hochwasserschutzanlagen generell keinen zusätzlichen Mittelbedarf für Betriebskosten ausweisen. Im Ergebnis werden damit die Mittelbedarfe zu gering veranschlagt, weil u. a. größere Flächen zu bewirtschaften und zusätzliche Anlagenteile zu betreiben sind. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass auf der Basis nachvollziehbarer Veranschlagungsgrundlagen Transparenz und Klarheit über die notwendigen Aufwendungen zur Bestandserhaltung der Hochwasserschutzanlagen (Gefahrenabwehr als unabdingbare Leistung) hergestellt wird (§§ 6, 11 Absatz 2 LHO). Er hat die Behörde aufgefordert, entsprechende Parameter zu entwickeln.
310. Die BSU hat mitgeteilt, dass mit der Einführung einer „Richtlinie für Unterhaltung, Betrieb und Widmung öffentlicher Hochwasserschutzanlagen“ die notwendigen Tätigkeiten zur Erhaltung der Hochwasserschutzanlagen grundlegend festgelegt werden sollen. Außerdem würde mit Gründung des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer ab 2007 die Voraussetzung für die Entwicklung von Parametern für den notwendigen Mittelbedarf geschaffen werden.

*Unterhaltungsmittel nachvollziehbar ermitteln und transparenter veranschlagen*

## Planung und Koordinierung

311. Der Rechnungshof hat bei einzelnen Hochwasserschutzmaßnahmen u. a. Planungs- und Koordinierungsmängel festgestellt, die zu vermeidbaren Kosten in Höhe von rund 450.000 Euro geführt haben, und dies als Verstoß gegen §§ 6, 7 Absatz 1 und 34 Absatz 3 LHO beanstandet:

*Vermeidbare Kosten*

- Im Rahmen eines Nachtragsauftrags über die örtliche Bauaufsicht wurde entgegen der Regelung in § 57 Absatz 2 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure neben einer Pauschalberechnung nach Zeitaufwand zusätzlich eine Beauftragung auf Basis höherer anrechenbarer Kosten vorgenommen. Dies hat den Auftragswert unzulässigerweise um rund 20.000 Euro erhöht.

Die von der BSU angeführte erhebliche Änderung der Vertragsgrundlagen infolge verlängerter Bauüberwachungszeit erklärt nicht, warum beide Vergütungsbestandteile gleichzeitig anerkannt wurden. Der Rechnungshof hat gefordert, vertragli-

<sup>8</sup> Z. B. Haltung von Fahrzeugen, Mieten und Pachten, Unterhaltung der Hochwasserschutzanlagen, Deichverteidigung usw.

che Überschneidungen, die zu Honorarüberzahlungen führen, künftig zu vermeiden. Die BSU hat die Beachtung dieser Hinweise zugesagt.

- Durch die im Zuge einer Hochwasserschutzmaßnahme umgebaute Verkehrsanbindung einer verpachteten Fläche wurden Teilflächen öffentlicher Straßen zurückgebaut und entwidmet. Eine darüber hinausgehende Entwidmung nicht zwingend für den öffentlichen Verkehr erforderlicher Flächen hätte – auch gegen die von der BSU angeführten Forderungen von Anliegern – die Ausbaurkosten um rund 200.000 Euro verringern können. Die Unterhaltungslast Hamburgs für diese Straßenflächen wäre zudem entfallen.

Der Rechnungshof hat gefordert, künftig in ähnlich gelagerten Fällen frühzeitig die Verhandlungen über die Neuordnung von Straßenflächen, die ausschließlich einem Anlieger dienen, vonseiten der Stadt verstärkt unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 LHO) zu führen.

- Die BSU hat erklärt, dass die in einem Abschnitt hergestellte kostenintensive Stufenkonstruktion einer Hochwasserschutzwand als für die Deichverteidigung erforderlich sei, und sie außerdem mit gestalterischen Ansprüchen der städtebaulichen Entwicklung (HafenCity, Sprung über die Elbe) begründet. Im weiteren Abschnitt der Hochwasserschutzwand erfolgt die Deichverteidigung jedoch ohne eine solche Stufenkonstruktion über die vorhandenen Geh-, Radweg- und Straßenflächen.

Der Rechnungshof hat die hiernach für die Deichverteidigung offensichtlich nicht zwingend notwendige Stufenkonstruktion mit vermeidbaren Mehrkosten von rund 210.000 Euro beanstandet. Im Übrigen ist die städtebauliche Entwicklung in diesem Bereich noch völlig offen.

- Eine neu hergestellte Deichverteidigungsstraße musste für einen später angrenzenden Sperrwerksneubau aufgrund einer – von der Hamburg Port Authority als nicht optimal anerkannten – Koordinierung zum Teil wieder aufgenommen und erneut hergestellt werden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass hierdurch vermeidbare Kosten von rund 20.000 Euro entstanden sind.

## Zentrale Steuerung von Schleusen

**Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sowie die Hamburg Port Authority haben die Wirtschaftlichkeit der Fernsteuerung nicht hinreichend geprüft.**

312. In Hamburg werden Stau- und Sperrschleusen, bewegliche Brücken, Sperrwerke und Siele von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), der Anstalt öffentlichen Rechts „Hamburg Port Authority“ (HPA) oder den jeweiligen Bezirksämtern betrieben.

### Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

313. Die HPA bedient ihre Sperrschleusen zentral mit Fernsteuerung. Die vor Gründung der HPA zuständige Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Strom- und Hafenausbau, hat die zentrale Steuerung durch eine Machbarkeitsstudie vorbereitet, die eine Teilung in zwei Baustufen<sup>1</sup> vorsieht. Hierbei sind u. a. auch Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit im Sinne von § 7 Absatz 2 LHO angestellt worden.

Nach Ausführung der ersten Baustufe wurde wegen wesentlicher Änderungen<sup>2</sup> ein Nachtrag zur Haushaltsunterlage-Bau aufgestellt.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die geänderte Maßnahme erfolgte durch das Amt Strom- und Hafenausbau entgegen § 7 Absatz 2 LHO nicht.

*Wirtschaftlichkeit  
nicht erneut  
geprüft*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Die HPA hat zugesichert, künftig erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

314. Die BSU bedient ihre Schleusen vor Ort, weil nach dem Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Kosten für die zusätzlich erforderliche Technik der Fernbedienung nicht durch die Personalkosteneinsparungen gedeckt würden. Sie hat die Wirtschaftlichkeit der Fernbedienung allerdings erst untersucht, nachdem sie an der Schaartorschleuse bereits einen Versuch durchgeführt und überdies die Rathausschleuse mit der für eine Fernbedienung erforderlichen Technik ausgerüstet hatte. Für den Versuch an der Schaartorschleuse hat sie 34.000 Euro und für die Ausrüstung zur Fernbedienung an der Rathausschleuse mindestens 65.000 Euro an Ausgaben geleistet.

*Wirtschaftlichkeit  
zu spät geprüft*

<sup>1</sup> Erste Baustufe: Ausrüsten der Ellerholzschleuse (Nordkammer) und der Reiherstiegsschleuse (Ostkammer); Kosten rund 1 Mio. Euro.  
Zweite Baustufe: Ausrüsten von weiteren fünf Schleusenkammern; Kosten rund 1,6 Mio. Euro.

<sup>2</sup> Statt der ursprünglich geplanten sieben sollten nur noch vier Schleusenkammern an die Fernbedienung angeschlossen werden. Außerdem wurde die Fernbedienung abweichend zu der in der Studie geplanten Weise umgesetzt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU gegen § 7 Absatz 2 LHO verstoßen hat, weil sie die vor einem Versuch nötige und mögliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht rechtzeitig durchgeführt hat.

Weiterhin hat der Rechnungshof den Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 7 Absatz 2 und § 34 Absatz 3 LHO) beanstandet, weil die BSU trotz Unwirtschaftlichkeit 99.000 Euro ausgegeben hat.

Die BSU hat eingeräumt, nicht rechtzeitig die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen zu haben. Aufgrund des iterativen Prozesses der technischen und sicherheitstechnischen Machbarkeitsuntersuchung mit ständiger Anpassung der Steuerungstechnik müsse offenbleiben, ob eine vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung tatsächlich ein eindeutiges Ergebnis gebracht hätte, da sich der Aufwand für die Ausstattung der Rathausschleuse erst während der Versuchsdurchführung ergeben habe. Die BSU hat zugesagt, künftig rechtzeitig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und ausgabewirksame Maßnahmen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen.

### **Konzentration der Aufgabenwahrnehmung**

- Aufgabenkonzentration prüfen*
315. Über die eigenen Anlagen hinaus betreibt die BSU einige der im Zuständigkeitsbereich der Bezirksamter liegenden Anlagen für diese. Die HPA betreibt neben den eigenen Anlagen weitere im Auftrag der BSU und der jeweiligen Bezirksamter.

Der Rechnungshof hat die BSU und die HPA gebeten, gemeinsam mit den betroffenen Bezirksamtern zu untersuchen, ob die Aufgaben bei einer Behörde konzentriert und dadurch wirtschaftlicher wahrgenommen werden können. Gegenstand der Untersuchung sollte auch die Steuerungsart (zentral oder vor Ort) sein.

Die BSU und die HPA haben diese Untersuchung zugesagt.

# Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Hamburg Port Authority (AÖR)

## Seemannsamt

**Die Verwaltung muss auf eine Anpassung der gebührenrechtlichen Vorgaben des Bundes hinwirken, damit das Seemannsamt kosten- deckende Gebühren erheben kann.**

316. Das Seemannsamt<sup>1</sup> ist insbesondere für die Ausstellung und Bearbeitung von erforderlichen Urkunden für die Seeschifffahrt wie das Seefahrtbuch<sup>2</sup> und die Musterrolle<sup>3</sup> zuständig. Die Wahrnehmung der Aufgaben des hamburgischen Seemannsamts obliegt der Anstalt öffentlichen Rechts Hamburg Port Authority (HPA).<sup>4</sup> Das Seemannsamt verfügt über insgesamt fünf Stellen.<sup>5</sup> Organisatorisch ist es der Rechtsabteilung der HPA angegliedert.

### Kostendeckung

317. Für die Amtshandlungen des Seemannsamts werden Gebühren nach der vom Bund erlassenen Kostenverordnung<sup>6</sup> erhoben. Da deren Gebührensätze seit 2002 unverändert und nicht auskömmlich sind<sup>7</sup>, betrug der Kostendeckungsgrad der Gebühren des Seemannsamts 2005 lediglich rund 50 %<sup>8</sup>. Nach § 143 a Absatz 2 Satz 2 Seemannsgesetz sind die Gebührensätze jedoch so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird.

<sup>1</sup> Grundlagen für seine Aufgabenwahrnehmung sind im Wesentlichen das Seemannsgesetz, das Seeaufgabengesetz, die Seemannsamtsverordnung, die Seediensstauglichkeitsverordnung, die Schiffsbesetzungsverordnung, die Schiffsoffizier-Ausbildungsverordnung sowie die Gemeinsame Dienstanweisung der Länder für die Seemannsämtler.

<sup>2</sup> Das Seefahrtbuch ist der persönliche Ausweis des Seemanns und Voraussetzung für die Aufnahme einer Tätigkeit an Bord eines Schiffes, das die Bundesflagge führt. Es dient zugleich als Passersatz.

<sup>3</sup> Die Musterrolle gibt Auskunft darüber, welches Besatzungsmitglied sich mit welchen Befähigungszeugnissen an Bord befindet, und soll die ordnungsgemäße Besetzung eines Schiffes sicherstellen. Der Ausstellung der Musterrolle geht die Musterung als öffentlich-rechtliche Verhandlung vor dem Seemannsamt voraus.

<sup>4</sup> § 3 Absatz 1 Nr. 9 Gesetz über die Hamburg Port Authority vom 29. Juni 2005, HmbGVBl. S. 256.

<sup>5</sup> Leiter (gehobener Dienst) und vier Mitarbeiter (mittlerer Dienst).

<sup>6</sup> BGBl. I 2001 S 4255.

<sup>7</sup> So beträgt die Gebühr für die Ausstellung eines Seefahrtbuchs 21 Euro, während allein das bei der Bundesdruckerei zu beziehende Blankodokument 14 Euro kostet.

<sup>8</sup> Kosten des Seemannsamts von rund 315.000 Euro standen Gebühreneinnahmen von rund 150.000 Euro gegenüber.

*Auf kosten-  
deckende  
Gebührensätze  
hinwirken* 318. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, auf eine Überprüfung und Anpassung der Gebührensätze durch den Bund hinzuwirken.

Dies hat die Verwaltung zugesagt.

### **Ausstellung von Befähigungszeugnissen**

319. Die Küstenländer können seit 2002 mit dem Bund Verwaltungsvereinbarungen darüber abschließen, dass sie weiterhin anstelle des Bundes Befähigungszeugnisse im STCW-Bereich<sup>9</sup> ausstellen. Voraussetzung dafür ist, dass die Verwaltung die Errichtung und Unterhaltung eines STCW-konformen Qualitätssicherungssystems garantiert. Den Abschluss einer solchen Verwaltungsvereinbarung hat die Behörde Ende 2002 nach ersten Verhandlungen mit dem Bund unter Hinweis auf die Kosten zunächst abgelehnt. 2005 hat die Verwaltung die Arbeiten zum Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund zwar wieder aufgenommen, doch sind bislang – neuerdings auch vor dem Hintergrund einer vom Bund erwogenen Ablösung des Seemannsgesetzes durch ein Seearbeitsgesetz und einer damit verbundenen Zurückhaltung des Bundes hinsichtlich des Abschlusses einer Verwaltungsvereinbarung – weder die hierfür erforderliche Zertifizierung des Seemannsamts noch die Verwaltungsvereinbarung wesentlich vorangekommen. Ursächlich dafür war auch, dass die nach § 7 Absatz 2 LHO erforderliche – angemessene – Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch nicht vorlag. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) will mit dem Bund über eine Verwaltungsvereinbarung erst nach Vorliegen des Seearbeitsgesetzes erneut verhandeln.

*Zügig über Ver-  
einbarung mit  
dem Bund ent-  
scheiden* 320. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die Arbeiten sowohl im Hinblick auf die Bedeutung einer Vereinbarung für Hamburg als den größten deutschen Seehafen als auch vor dem Hintergrund des ungewissen Inkrafttretens einer Nachfolgeregelung für das Seemannsgesetz zügig weiterzuführen. Die Entscheidung über eine künftige Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund bedarf der vorherigen Unterlegung durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung; dabei ist auch eine mögliche Verbesserung des Kostendeckungsgrads durch zusätzliche Einnahmen einzubeziehen.

Die BWA teilt die Auffassung, dass vor einer Entscheidung über eine Verwaltungsvereinbarung das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegen muss.

<sup>9</sup> STCW: Internationales Übereinkommen über die Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten.

## Organisatorische Einbindung

321. Grundsätzlich verursachen kleine Verwaltungseinheiten wie das Seemannsamt – schon aufgrund der höheren Leitungs- und Intendantenzkosten – vergleichsweise höhere Kosten als größere. Darüber hinaus kann die Arbeitsfähigkeit einer kleinen Verwaltungseinheit durch die gleichzeitige Verhinderung nur weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter infrage gestellt werden. Die Realisierung dieses Risikos wäre beim Seemannsamt deshalb gravierend, weil seine Aufgaben wegen der kurzen Schiffs Liegezeiten sehr zeitnah erledigt werden müssen.
322. Der Rechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die ordnungsgemäße Wahrnehmung der vielfältigen und spezialisierten Aufgaben einer Fachdienststelle eine gewisse Mindestgröße voraussetzt.<sup>10</sup> Er hat HPA eine Prüfung empfohlen, ob das Seemannsamt über die bestehende Zusammenarbeit mit der Hafengeld- und Hafenslotsenstelle hinaus mit einer Verwaltungseinheit der HPA organisatorisch und fachlich zusammengeführt werden kann, um seine jederzeitige Funktionsfähigkeit sicherzustellen und mögliche Synergieeffekte zu nutzen.

*Zusammenführung mit anderer Verwaltungseinheit prüfen*

Die Verwaltung wird die Prüfung durchführen.

## Aktenführung

323. Der Rechnungshof hat im Rahmen der örtlichen Erhebungen unvollständige Akten vorgefunden. Er hat die BWA auf die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Aktenführung und Dokumentation hingewiesen und sie aufgefordert, künftig für eine vollständige Darstellung der Vorgänge in den Akten Sorge zu tragen.

*Ordnungsgemäße Aktenführung sicherstellen*

Die Verwaltung will dem nachkommen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>10</sup> Vgl. Jahresbericht 1998 „Bezirkliche Wirtschafts- und Ordnungsdienste“, Tz. 397, Jahresbericht 2004 „Wohngeldbearbeitung in der Bezirksverwaltung“, Tzn. 171, 172 und 177, sowie Jahresbericht 2005 „Aufgaben und Organisation der Ortsämter“, Tzn. 49 und 50.

## Finanzbehörde / Bezirksämter

### Bezirkliche Rechtsämter

**Ungerechtfertigte Unterschiede bei der Ausstattung mit Verwaltungspersonal sollten beseitigt, die Möglichkeiten der IuK-Technik konsequent ausgeschöpft werden.**

**Die Rechtsämter sollten die Chancen eines regelmäßigen Vergleichs untereinander anhand von aussagefähigen Kennzahlen und der jeweils besten Praxis nutzen.**

324. Die sieben Rechtsämter der Bezirksämter mit ihren insgesamt 65 Stellen<sup>1</sup> sind zuständig für Widerspruchsentscheidungen, für die Vertretung der Verwaltung in gerichtlichen und anderen Verfahren sowie für die rechtliche Beratung der Verwaltung<sup>2</sup>.

#### Personalkosten

325. Bei der Ausstattung der Rechtsämter mit Verwaltungspersonal (Geschäftszimmer, Vorzimmer und Schreibkräfte) bestehen auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Größe der Rechtsämter zum Teil erhebliche Differenzen, obwohl sich die Verwaltungsaufgaben in den einzelnen Rechtsämtern nicht wesentlich voneinander unterscheiden.<sup>3</sup> Dies führt im Ergebnis zu ungerechtfertigten Kostenunterschieden bei der Fallbearbeitung.<sup>4</sup> Einige Rechtsämter beschäftigen z. B. weiterhin Schreibkräfte zur Erledigung ihrer Korrespondenz, ohne die kostengünstigere Alternative einer konsequenten Nutzung von Textbausteinen oder Spracherkennungsprogrammen durch die Rechtsreferenten zu verfolgen. Die Aufgaben von Geschäftszimmer- sowie gegebenenfalls Vorzimmer- und Schreibkräften sind weder einheitlich definiert noch werden sie gebündelt wahrgenommen.

<sup>1</sup> Haushaltsplan-Entwurf 2007/2008: Produktinformationen der Bezirksämter; Produktgruppe 05, Quantitätskennzahl „Stellen“, Ergebnis 2005.

<sup>2</sup> Prüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsakten im vorgegerichtlichen Verfahren sowie Wahrung der Interessen der Bezirksverwaltung und der Stadt vor Gerichten und in sonstigen außergerichtlichen Verfahren (vgl. Haushaltsplan-Entwurf 2007/2008: Produktinformationen der Bezirksämter; Produktgruppe 05, Z 1).

Von den in 2005 anhängigen Widerspruchsverfahren, die von den Rechtsämtern entschieden wurden, und den Klagverfahren in 1. und 2. Instanz, in denen die Stadt von den Rechtsämtern vertreten wurde, gingen annähernd 90 % ganz oder überwiegend zugunsten der Verwaltung aus. Etwa 80 % der Widerspruchsverfahren wurden ohne nachfolgendes Gerichtsverfahren abschließend bereits von den Rechtsämtern erledigt.

<sup>3</sup> Im Jahr 2005 bewegten sich die rechnerisch auf einen Rechtsreferenten in den Rechtsämtern jeweils entfallenden Stellenanteile des Verwaltungspersonals zwischen 0,24 und 0,56.

<sup>4</sup> Die auf das Verwaltungspersonal entfallenden Kosten pro erledigten Fall lagen zwischen 35,76 Euro und 68,41 Euro.

326. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, unter Orientierung an den derzeit günstigsten Lösungen unter den Rechtsämtern die Möglichkeiten der organisatorischen Zusammenfassung von Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verwaltungsreform zu nutzen, die Nutzung der luK-Technik zu verbessern und die Stellen für Verwaltungspersonal zu reduzieren.

*Bemessung des  
Verwaltungs-  
personals nach  
Best Practice*

327. Für die Rechtssachbearbeitung werden derzeit überwiegend Volljuristen (höherer Dienst) in den Rechtsämtern eingesetzt. Für juristische Standard- und Routinefälle<sup>5</sup> sowie in Bereichen, die keine juristische Ausbildung voraussetzen (z. B. Bearbeitung von Anfragen oder Beschwerden), könnten – wie in anderen rechtssachbearbeitenden Verwaltungsbereichen auch<sup>6</sup> – für bestimmte Gruppen von Fällen Kräfte des gehobenen Dienstes eingesetzt werden, ohne dass dem die Verordnung über Widerspruchsausschüsse entgegenstünde<sup>7</sup> oder hiermit ein Qualitätsverlust verbunden sein müsste.

Damit würden qualifizierten Kräften des gehobenen Dienstes anspruchsvolle Aufgabenfelder eröffnet und ihre Entwicklungsmöglichkeiten gefördert, während zugleich die Aufgaben der Rechtsämter wirtschaftlicher wahrgenommen werden könnten.

*Möglicher Einsatz  
gehobenen  
Dienstes*

Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, Möglichkeiten eines verstärkten Einsatzes des gehobenen Dienstes zu prüfen.

## luK-Verfahren

328. In den 1990er-Jahren wurde das luK-Verfahren RePro<sup>8</sup> entwickelt, um die Vorgangsbearbeitung in den Rechtsämtern zu unterstützen. RePro muss mittlerweile als veraltet angesehen werden. Die Rechtsämter erfassen in RePro zwar Vorgangsdaten, führen eine Statistik und organisieren die Wiedervorlage der Akten. Textdokumente wie Widerspruchsbescheide oder Schriftsätze in Gerichtsverfahren werden dagegen mit dem Textverarbeitungsprogramm MS-Word erstellt und gespeichert. Eine überbezirkliche Zusammenführung von Daten bis hin zur Führung „elektronischer Akten“ findet nicht statt und ist auch technisch nicht möglich. Dies verursacht Mehraufwand wie z. B. das mehrfache Erfassen von Adressdaten.

<sup>5</sup> Z. B. Bearbeitung von Widerspruchsangelegenheiten in Dringlichkeitsscheinverfahren, bei Gewerbeuntersagungen wegen Unzuverlässigkeit, im Pass- und Meldewesen, im Wohn- und Erziehungsgeldrecht sowie in bestimmten Bereichen des Grundsicherungs- und Sozialhilferechts.

<sup>6</sup> Z. B. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Bundesagentur für Arbeit, Rechtsstelle der team.arbeit.hamburg.

<sup>7</sup> § 4 der Verordnung über Widerspruchsausschüsse vom 24. März 1987 (HmbGVBI S. 85, zuletzt geändert am 18. Juli 2006, HmbGVBI S. 404, 414):

Abs. 1: Der Vorsitzende muss die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst besitzen.

Abs. 2: Für bestimmte Gruppen von Fällen kann der Vorsitz auch einem anderen Bediensteten übertragen werden, der rechtlich und fachlich erfahren und seiner Persönlichkeit nach geeignet ist.

<sup>8</sup> „Rechtsamtsprojekt“.

329. *Standardsoftware nutzen* Da eine Anpassung des technisch veralteten RePro-Verfahrens zu höheren Kosten führen würde, hat der Rechnungshof der Verwaltung empfohlen, unterlegt durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu überprüfen, ob anstelle von RePro in der hamburgischen Verwaltung verfügbare Standardsoftware genutzt werden kann, und eine Vernetzung der luK-Verfahren der Rechtsämter zu verfolgen. Im Hinblick auf die im Rahmen der Verwaltungsreform<sup>9</sup> vorgesehene Einbindung der Rechtsämter in die künftigen bezirklichen Organisationseinheiten „Steuerung und Service“ hat der Rechnungshof darüber hinaus empfohlen, speziell auf die Rechtsämter ausgerichtete luK-Anwendungen erforderlichenfalls in luK-Gesamtlösungen für diese neuen Managementbereiche einzubinden.

## Steuerung

330. Für die Steuerung der Rechtsämter werden zwar eine Reihe von Statistikdaten erhoben, indes nutzen die Rechtsämter hiervon nur einen kleinen Teil, indem sie sich einmal im Jahr ausschließlich anhand der Anzahl erledigter Fälle pro Rechtssachbearbeiter vergleichen (sogenannte Rechtsamts-Vergleichskennzahl). Ein weitergehendes Benchmarking mit qualitätsbezogenen Merkmalen wie Verfahrensdauer, Ergebnis, Fallkosten und Gebühreneinnahmen findet ebenso wenig statt wie Best-Practice-Vergleiche wie etwa zur Verlagerung von Aufgaben<sup>10</sup> oder zur Ablaufgestaltung eines Widerspruchsverfahrens<sup>11</sup>.
331. *Benchmarking und Best Practice besser nutzen* Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Verwaltung von den zahlreichen Auswertungsmöglichkeiten der erhobenen Statistikdaten nicht in dem gebotenen Maße und auch nicht unterjährig Gebrauch macht, und die Rechtsämter aufgefordert, sowohl ihre jeweilige Praxis wie auch anhand zusätzlicher aussagefähiger Qualitätskennzahlen ihre Ergebnisse regelmäßig zu vergleichen. Hierzu gehören auch Kostenvergleiche, in die neben den Kosten der Rechtssachbearbeitung auch die anteiligen Kosten für die weiteren Verwaltungskräfte der Rechtsämter aufgenommen werden sollten.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/2498 vom 28. Juni 2005 („1. Unterrichtung der Bürgerschaft: Eine moderne, effiziente und kundenfreundliche Verwaltung für die Wachsende Stadt ...“), 18/5010 vom 19. September 2006 („Unterrichtung der Bürgerschaft über organisatorische und personalwirtschaftliche Maßnahmen für die Bezirksverwaltung im Rahmen der Verwaltungsreform ...“) sowie 18/5011 vom 19. Juni 2006 („1. Stand der Umsetzung der in der Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 ... angekündigten Maßnahmen ...“).

<sup>10</sup> Z. B. wird in einigen Bezirksamtern die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen in den Rechtsämtern bearbeitet, während in einem Bezirksamt die zuständigen Fachämter (Grundsicherungs- und Sozialämter oder Jugendämter) Rechtsanwälte mit der Wahrnehmung dieser Angelegenheiten beauftragen.

<sup>11</sup> Z. B. wird in einem der bezirklichen Rechtsämter die Widerspruchsbearbeitung in zwei Verfahrensschritten vorgenommen: Widersprechende erhalten im ersten Verfahrensschritt ein formalisiertes Anhörungsschreiben, in dem sich das Rechtsamt bereits ausführlich mit der Sach- und Rechtslage auseinandersetzt. Ein gegebenenfalls danach noch zu fertigender Widerspruchsbescheid nimmt inhaltlich vollständig auf das Anhörungsschreiben Bezug, lediglich ergänzt um gegebenenfalls neue Sachverhalte und deren Würdigung, sofern im Anhörungsverfahren weitere entscheidungsrelevante Tatsachen vorgetragen worden sind. Mit dieser Verfahrensweise erzielt dieses Rechtsamt im Vergleich zu den übrigen Rechtsämtern, die einzelfallbezogen entscheiden, ob ein Widersprechender vor dem Widerspruchsentscheid schriftlich informiert oder angehört werden soll, im Rahmen der Rechtsamts-Vergleichskennzahlen gute Ergebnisse.

<sup>12</sup> Vgl. Fn. 4.

## Stellungnahme der Verwaltung

332. Die Verwaltung hat im Grundsatz die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und erklärt, sie werde seine Forderungen und Empfehlungen im Rahmen der Umsetzung der Verwaltungsreform berücksichtigen. Sie hat allerdings eingewandt, dass ein Abbau der Schreibkräfte dort unwirtschaftlich sei, wo Rechtsreferentinnen und -referenten mit der eigenen Texterstellung oder Hilfsmitteln wie Spracherkennungssoftware nicht zurechtkämen. Das mögliche Einsparpotenzial aufgrund des vermehrten Einsatzes von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des gehobenen Dienstes sei gering, da sich nicht alle Rechtsbereiche für deren Einsatz eigneten und diese Kräfte mittelfristig eine dem höheren Dienst annähernd vergleichbare Besoldung erreichten. Ein bezirksübergreifendes Benchmarking unter Einbeziehung aller aus dem RePro-Verfahren abzuleitenden Daten sowie aller an der Erstellung der Produkte der Rechtsämter beteiligten Bediensteten werde durch das derzeitige Leistungsspektrum von RePro nicht gedeckt. Den Anregungen zu Best-Practice-Vergleichen werde die Verwaltung aber im Rahmen einer Neuordnung der Verfolgung von Unterhaltsforderungen nachkommen.
333. Der Rechnungshof hält es weiterhin für geboten, dass alle Möglichkeiten hinsichtlich des Einsatzes des gehobenen Dienstes geprüft werden. Dazu gehört auch die Nutzung von Stellenwertigkeiten deutlich unterhalb der Spitzenämter des gehobenen Dienstes<sup>13</sup>. Darüber hinaus hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass der Schreibkräfte teilweise ersetzende Umgang mit IuK-Technik heute zum allgemeinen Anforderungsprofil der Verwaltung zählt; gegebenenfalls sollten vorrangig unterstützende Maßnahmen wie insbesondere Schulungen in Betracht gezogen werden. Die Stellungnahme der Verwaltung belegt darüber hinaus, dass das Leistungsspektrum von RePro den Anforderungen moderner Steuerungsinstrumente nicht mehr genügt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>13</sup> Vgl. Stellenausstattung und -bewertung für die Rechtssachbearbeitung in der Rechtsstelle der team.arbeit.hamburg: RI/ROI A 9/A 10 bzw. Vergütungsgruppe Vb, Fallgruppe 1a.

## VI. Prüfungen bei einzelnen Behörden und Institutionen

### Personalamt

#### Bearbeitung von Zahlungsvorgängen beim Zentrum für Personaldienste

**Die bei der Erstfestsetzung von Versorgungsbezügen erreichte Bearbeitungsqualität belegt, dass auch bei anderen schwierigen und komplexen Berechnungen von Zahlungsvorgängen im Zentrum für Personaldienste vor allem ein wirksames Fehlermanagement notwendig ist.**

#### Erstfestsetzung von Versorgungsbezügen

334. Soweit sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, erhalten Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter bei Eintritt oder Versetzung in den Ruhestand ein Ruhegehalt. Die Festsetzung des Ruhegehaltes erfolgt zentral durch das Zentrum für Personaldienste (ZPD). Seit dem Jahr 2002 wird für die Zahlbarmachung der Bezüge der rund 27.500 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Stadt mit einem jährlichen Volumen von rund 840 Mio. Euro die Versorgungskomponente der Standardsoftware PAISY verwendet.
335. Der Rechnungshof hat die Erstfestsetzung von Versorgungsbezügen des Jahres 2005<sup>1</sup> anhand einer repräsentativen Stichprobe geprüft und dabei nur einen geringen Anteil fehlerhaft bearbeiteter Vorgänge vorgefunden. Festgestellte Mängel haben in der nicht korrekten Zuordnung von ruhegehaltfähigen Zeiten oder in der fehlerhaften Anerkennung bzw. Nichtanerkennung solcher Zeiten gelegen. Diese Mängel haben sich finanziell überwiegend nicht ausgewirkt.

Der Rechnungshof hat das ZPD aufgefordert, ruhegehaltfähige Zeiten stets entsprechend den gesetzlichen Vorschriften anzuerkennen und zuzuordnen, um eine weitere Reduzierung der Fehlerquote zu erreichen. Nur so können das Risiko fehlerhafter Festsetzungen von Versorgungsbezügen, aber auch Arbeitsaufwand durch unnötige Fragen und Widerspruchsverfahren vermieden werden. Das ZPD hat die Fehlerquellen inzwischen durch Qualifizierungsmaßnahmen und Fehlerkorrekturen im technischen Unterstützungsprogramm beseitigt.

*Verbesserung der Bearbeitungsqualität möglich*

<sup>1</sup> Gesamtzahl der Ruhegehaltberechnungen 2005: 1.158 Fälle.

## Qualitätssicherung durch Fehlermanagement

336. Der Rechnungshof führt die erreichte Qualität bei der Erstfestsetzung der Versorgungsbezüge darauf zurück, dass die Bearbeitung zentralisiert ist, deshalb die damit verbundene Spezialisierung hoch ist und zusätzlich eine Qualitätssicherung durch ein umfassendes Kontrollverfahren mit einem wirksamen Fehlermanagement stattfindet. Es beruht auf einer Überprüfung der Festsetzung in jedem Einzelfall durch eine zweite Person, die festgestellte Fehler korrigiert, auswertet und z. B. durch Besprechungen oder Arbeitshinweise aufbereitet.
337. Auch in anderen in den letzten drei Jahren geprüften Aufgabenbereichen des ZPD hat der Rechnungshof auf mögliche Vorteile einer zentralisierten Bearbeitung und insbesondere auf die Notwendigkeit qualitätssichernder Maßnahmen durch ein Fehlermanagement bei komplexen Zahlungsvorgängen hingewiesen:
338. Die Prüfung der Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter<sup>2</sup> hat gezeigt, dass die Vermischung dezentraler und zentraler Bearbeitungsschritte mit fehlender Spezialisierungsmöglichkeit zu vermeidbaren Fehlern und Zeitverlusten führen kann. Bei der Durchführung der Nachversicherung wirken sowohl die Beschäftigungsbehörden als auch das ZPD mit, sodass – anders als bei der Erstfestsetzung von Versorgungsbezügen – dezentrale und zentrale Bearbeitungsschritte vermischt sind. Dies hat zu Schnittstellenproblemen wie der Notwendigkeit von Überprüfungen an anderer Stelle vorangegangener Arbeitsschritte geführt. Die komplexe Materie kann zudem ohne Spezialisierungsmöglichkeit der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Beschäftigungsbehörden kaum zeit- und anforderungsgerecht bearbeitet werden. Das Personalamt will der seinerzeitigen Empfehlung des Rechnungshofs folgen, die Bearbeitung der Nachversicherungsvorgänge so weit wie möglich beim ZPD zusammenzuführen.
339. Wie Versorgungsbezüge werden auch Beihilfen im ZPD zentral festgesetzt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Beihilfefestsetzungen zu rund einem Drittel und überwiegend zu Lasten Hamburgs fehlerhaft bearbeitet worden sind.<sup>3</sup> Diese hohe Fehlerquote zeigt, dass allein die Zentralisierung und damit verbundene Spezialisierung eine richtige Bearbeitung nicht gewährleisten. Der Rechnungshof hat die hohe Fehlerquote auf das Fehlen eines wirksamen Fehlermanagements zurückgeführt und dessen Aufbau gefordert.
340. Die Notwendigkeit eines Fehlermanagements hat auch die Prüfung der dezentralen Lohnbuchhaltung gezeigt.<sup>4</sup> Hier wirken die Beschäftigungsbehörden und das ZPD zusammen. Das ZPD hat ein dialogorientiertes Prüfkonzept für die Eingaben der Beschäftigungsbehörden mit einem Stichprobenverfahren eingesetzt, das

*Zentralisierung  
schwieriger  
Aufgaben kann  
Ergebnisse  
verbessern*

*Qualitätssiche-  
rung erforderlich*

<sup>2</sup> Jahresbericht 2006, Tzn. 70 bis 86 „Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter“.

<sup>3</sup> Jahresbericht 2005, Tzn. 130 bis 137 „Beihilfebearbeitung“.

<sup>4</sup> Jahresbericht 2004, Tzn. 146 bis 152 „Prüfkonzept und Stichprobenverfahren für die dezentrale Lohnbuchhaltung“.

Missbrauch weitgehend verhindern und gleichzeitig als Teil der fachlichen Kontrollmaßnahme zur Vermeidung von Fehlern dienen sollte. Allerdings hat das Verfahren Missbrauchsmöglichkeiten zugelassen. Das Personalamt hat bei Überprüfungen aus Anlass der Feststellungen des Rechnungshofs keine Anhaltspunkte für tatsächliche Missbräuche gefunden und außerdem zugesagt, die Missbrauchsmöglichkeiten zu beseitigen.

Das Stichprobenverfahren ist nicht geeignet gewesen, Erkenntnisse zur Vermeidung von Fehlern zu erlangen. Auch hat das ZPD daraus keine Erkenntnisse über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Prüfkonzepts gewinnen können. Eine Qualitätssicherung durch ein umfassendes Kontrollverfahren mit einem wirksamen Fehlermanagement hat gefehlt. Der Rechnungshof hat gefordert, zusammen mit einem Stichprobenverfahren ein Fehlermanagement aufzubauen, um die festgestellten Mängel zu beseitigen. Das Personalamt hat inzwischen das Stichprobenverfahren installiert und baut ein Fehlermanagement auf.

341. Die Gesamtschau der Prüfungen belegt: Bei komplexen Zahlungsverfahren kann es sinnvoll sein, die Bearbeitung zu zentralisieren. Unverzichtbar sind qualitätssichernde Maßnahmen durch ein wirksames Fehlermanagement.

## Behörde für Bildung und Sport

### Bereitstellung von Medien

**Die im Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung zentral bereitgestellten Medien und Geräte werden nur noch teilweise von den Schulen genutzt. Insbesondere ist das Interesse an den Angeboten der Hamburger Lehrerbibliothek gesunken. Mit der Zusammenlegung mehrerer Einrichtungen können bei verbessertem Angebot die Ressourcen effizienter eingesetzt werden.**

**Für die (Selbst-)Versorgung der Schulen mit Medien fehlen wichtige rechtliche und administrative Grundlagen.**

342. Das bei der Behörde für Bildung und Sport (BBS) eingerichtete Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung (Landesinstitut) unterstützt die Schulen in der Medienerziehung<sup>1</sup> durch zentrale Serviceeinrichtungen und stellt ihnen insbesondere durch die Hamburger Lehrerbibliothek und den zentralen Medien- und Geräteverleih ausleihbare Bücher, Zeitschriften, audiovisuelle Medien (Filme, CDs, DVDs u. a.), technische Geräte und dergleichen zur Verfügung.

#### Hamburger Lehrerbibliothek

343. Die Hamburger Lehrerbibliothek (HLB) am Landesinstitut ist eine nicht-öffentliche wissenschaftliche Spezialbibliothek, die sich laut Produktinformationen<sup>2</sup> zum Landesinstitut und seiner Zielvereinbarung mit der BBS am Bedarf der Schulen und Lehrkräfte orientieren und mit ihrem Angebot fachliche Entwicklungen in den Schulen zeitnah berücksichtigen soll. Die Zahl der „aktiven“ Nutzer lag in 2005 nach Schätzung der Bibliothek bei rund 4.400.<sup>3</sup> Der Gesamtbestand der Bibliothek umfasst rund 226.000 Medien.<sup>4</sup> Der Rechnungshof hat festgestellt, dass rund 152.000 Medien (67 %) des Gesamtbestandes älter als 15 Jahre sind.

*Nur jedes dritte  
Buch jünger als  
15 Jahre*

<sup>1</sup> Nach § 5 Hamburgisches Schulgesetz ist Medienerziehung ein eigenes Aufgabengebiet der Schulen.

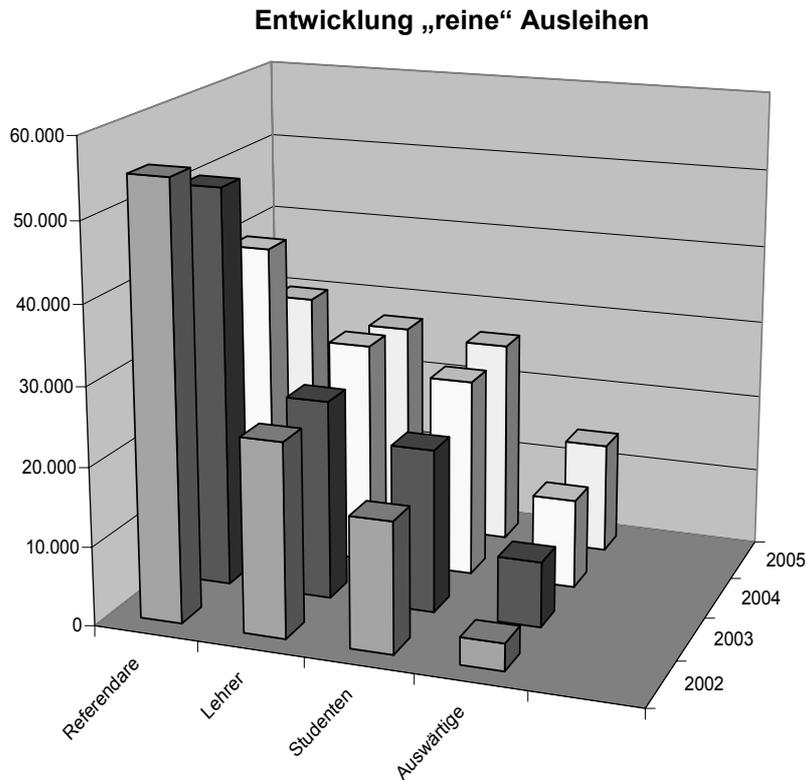
<sup>2</sup> Haushaltsplan 2005/2006, Produkthaushalt Einzelplan 3.1, Kapitel 3050, Z5. Die Kennzahlen hierzu sind im Bereich P8 „Zentrale Dienstleistungen“ dargestellt. Im Haushaltsplan-Entwurf 2007/2008 wurde das Produkt umbenannt in „Buch- und Medienausleihe für Lehrkräfte“.

<sup>3</sup> Im Jahr 2005 lag die Zahl der Lehrerstellen laut Haushaltsplan bei 13.500; die Zahl der Referendare ist von 1.080 Referendare (Haushaltsplan 2002) auf 810 (Haushaltsplan 2005) gesunken.

<sup>4</sup> Rund 57.000 Bücher im historischen Bestand, rund 118.600 sonstige Bücher, rund 35.000 Schulbücher, 252 Zeitschriftenabonnements und 15.700 andere Medien (z. B. Noten und [Land-]Karten).

344. Nutzungsberechtigt sind nach der Benutzungsordnung von 1978 Lehrer an Hamburger Schulen, Hamburger Studienreferendare, Pädagogikstudenten und Studierende der Fachhochschule für Sozialpädagogik sowie Personal des Landesinstituts. Lehrer, Referendare und Studierende der angrenzenden Bundesländer können die HLB gegen Gebühren nutzen. Die Entwicklung des Ausleihverhaltens der einzelnen Nutzergruppen veranschaulicht die folgende Grafik:

Grafik 1: „Reine“ Ausleihen<sup>5</sup> nach Nutzergruppen



Quelle: Statistik des Rechenzentrums der Universität Hamburg;  
Interne Statistik der HLB

*Schulbezogene  
Ausleihen ins-  
gesamt rückläufig*

Im Jahr 2005 haben die Gruppen der Lehrer, der Referendare und der Studierenden in etwa gleich viele Ausleihen getätigt. Die Ausleihen der Referendare sind in den letzten vier Jahren um fast die Hälfte gesunken, während die Ausleihen der Lehrer geringfügig gestiegen sind. Demgegenüber haben die Ausleihen der Studenten und der auswärtigen Nutzer deutlich zugenommen. Das Landesinstitut sieht in den Entwicklungen bisher keine negativen Trends.

*Hauptziel-  
gruppe weniger  
erreicht*

345. Bei dieser Nutzungsentwicklung erreicht die HLB ihre Hauptzielgruppe „Schule“ immer weniger. Im Jahr 2005 wurden nur noch weniger als 60 % aller Ausleihen von der Hauptzielgruppe „Schule“ getätigt.

<sup>5</sup> Ausleihen ohne Verlängerungen.

Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, die weitere Nutzungsentwicklung kritisch zu beobachten. Er begrüßt die im Herbst 2006 begonnene Kundenbefragung und hat die BBS aufgefordert, diese besonders im Hinblick auf die eigentliche Zielgruppe der HLB auszuwerten. Der Rechnungshof hat außerdem empfohlen, durch Abgabe des historischen Bestandes und des nicht aktuellen Teils der Schulbuchsammlung den Medienbestand deutlich zu verkleinern; die überwiegend älteren Bücher sind für die Unterrichtsarbeit in den Schulen nicht notwendig. Damit würden zudem Raum- und Personalressourcen frei.

*„Historische“  
Sammlungen für  
den Unterricht  
ungeeignet*

346. Die BBS hat den Prüfungsfeststellungen zugestimmt und zugesagt,
- sicherzustellen, dass die HLB ihr Angebot am Bedarf der Schulen und der Lehrkräfte ausrichtet,
  - die Nutzerentwicklung zu beobachten, zu analysieren und die Möglichkeit der Auflösung der HLB bei weiter rückläufiger Nutzung durch Referendare und Lehrkräfte zu prüfen,
  - darauf hinzuwirken, dass sich der Bestand der HLB auf die Kernaufgabe beschränkt und der Anteil historischer und nicht mehr aktueller Bestände und Sammlungen zugunsten einer laufenden Aktualisierung verkleinert wird.

### Zentraler Medien- und Geräteverleih

347. Der bisher organisatorisch und räumlich von der HLB getrennte zentrale Medien- und Geräteverleih stellt audiovisuelle Medien und Geräte bereit. Seine Nutzer sind zu 95 % Hamburger Schulen einschließlich der Privatschulen. Im Jahr 2005 gab es rund 53.600 Ausleihvorgänge für Medien und Geräte. Die Nachfrage nach zentral bereitgestellten Geräten<sup>6</sup> geht nach Einschätzung von befragten Schulleitungen weiter zurück, weil die technische Ausrüstung der Schulen stetig besser wird.

Bei der Versorgung mit Medien kam es teilweise zu Engpässen. Nach Angabe der Einrichtung konnten rund 4.800 Anfragen (9 % der Mediengesamtausleihzahlen ohne Geräte) nicht bedient werden. Aus Sicht der Schulen wäre ein größeres zentrales Angebot für audiovisuelle Medien wünschenswert. Die Planungen sehen mit Rücksicht auf begrenzte Mittel und Räume für die Jahre 2007 und 2008 keine Bestandsvergrößerungen vor.<sup>7</sup>

*Nachfrage nach  
Medien übersteigt  
das Angebot*

348. Der Rechnungshof hat der BBS empfohlen, die Zusammenlegung der HLB mit dem Medien- und Geräteverleih zu prüfen. Sie würde mit dieser Lösung das Serviceangebot für die Schulen konzentrieren. Zugleich könnte die finanzielle Situation des Medien- und Geräteverleihs dadurch verbessert werden, dass die HLB einen Teil ihrer Gebühreneinnahmen für die Anschaffung audiovisueller Medien bereitstellt. In die neue Serviceeinheit könnte sie auch den für die Bereitstellung pädagogischer Internet-Angebote zuständi-

<sup>6</sup> Rund 1.200 Ausleihvorgänge.

<sup>7</sup> Produktinformationen Einzelplan 3.1, Haushaltsplan 2007/2008, S. 10.

gen „Hamburger Bildungsserver“ einbeziehen, um neue Entwicklungen in der Medienbereitstellung (z. B. Online-Distribution<sup>8</sup>) aufzugreifen und optimal zu nutzen.

*Kundenorientiertes Informationsmanagement fördern*

Darüber hinaus hat der Rechnungshof eine verstärkte Zusammenarbeit mit weiteren Servicestellen der Medienversorgung und des Medieneinsatzes empfohlen<sup>9</sup> und eine Kooperation mit anderen norddeutschen Medienzentren angeregt. Die BBS sollte den Aufbau eines kundenorientierten Informationsmanagements (z. B. durch Vernetzung der bibliothekarischen Datenbanken, neue Techniken für die Bereitstellung und Nutzung elektronisch verfügbarer Publikationen usw.) für die Schulen fördern.

*Geräteverleih nur noch für Sonderbedarfe*

In Anbetracht der rückläufigen Nachfrage nach technischen Geräten sollte die Behörde klären, ob der Geräteverleih im bisherigen Umfang noch erforderlich ist. Der Rechnungshof hat empfohlen, im Fall des Fortbestandes nur noch teure und in einzelnen Schulen selten eingesetzte Geräte zentral vorzuhalten.

349. Die BBS hat den Prüfungsfeststellungen zugestimmt und zugesagt,
- eine engere Zusammenarbeit der bei ihr mit der Medienversorgung der Schulen befassten Einheiten zu veranlassen, um Doppelarbeit und Überschneidungen in der Medienbereitstellung zu vermeiden,
  - die Möglichkeit einer organisatorischen und räumlichen Zusammenlegung der HLB und des Medien- und Geräteverleihs mit dem Ziel zu prüfen, ein kundenorientiertes Informationsmanagement auf- bzw. auszubauen,
  - zu prüfen, ob eine Kooperation mit anderen norddeutschen Medienzentren zu Synergiegewinnen führt,
  - den Bestand der Geräte im Medien- und Geräteverleih zu überprüfen und ihn bei entsprechendem Bedarf der Schulen gegebenenfalls auf teure und in einer Einzelschule eher selten genutzte Geräte zu beschränken.

## **Medieneinsatz im Schulwesen**

### **Bewirtschaftung**

350. Neben den zentral bereitgestellten Medien und Geräten erhalten alle Schulen schülerzahlabhängig Sachmittel u. a. für „Lehr-, Lern- und Unterrichtsmittel“<sup>10</sup> aus dem sogenannten Selbstbewirtschaftungsfonds<sup>11</sup>. Die allgemein bildenden Schulen haben dafür

<sup>8</sup> Bereitstellung audiovisueller Medien in digitaler Form über Datennetze und/oder andere Speichermedien. Für die Versorgung der Schulen mit digitalisierten Medien wäre ein landesweites elektronisches Netzwerk erforderlich.

<sup>9</sup> Z. B. die Naturwissenschaftliche Ausleihstation, Historisches Filmarchiv, Hamburger Schulmuseum, Zooschule, Naturwissenschaftliches Zentrum sowie das Referat der Medienpädagogik.

<sup>10</sup> Schulbücher („Lernmittel“) werden seit dem Schuljahr 2005/2006 in einem eigenen Sachkonto gebucht.

<sup>11</sup> § 15 Absatz 3 LHO.

im Haushaltsjahr 2005 Beschaffungen im Gesamtvolumen von rund 10 Mio. Euro getätigt.<sup>12</sup> Jede Schule verfügt für den Einsatz von Medien im Unterricht über Fernsehgeräte, Video- und DVD-Player, Audioanlagen, Overhead-Projektoren, Digitalkameras, Beamer und andere Spezialgeräte, hinzu kommen Computer und andere IuK-Ausstattungsgegenstände.

Für die Mittelbewirtschaftung und die Beschaffungen gelten die Richtlinien der BBS über die „Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln und die Erteilung von Aufträgen (Beschaffung von Waren, Vergabe von Leistungen) in staatlichen Schulen vom 31. Juli 1986“. Die veralteten Bewirtschaftungsrichtlinien hat die BBS entgegen ihrer Zusage von 2001 bisher nicht überarbeitet und aktualisiert.<sup>13</sup>

*Bewirtschaftungsrichtlinie seit 2001 überarbeitungsbedürftig*

351. Die vorgefundenen Inventarisierungslisten für technische Geräte erfüllen den von den Verwaltungsvorschriften über die Geräteverwaltung (VV-Geräte) vorgesehenen Zweck nicht, weil die Informationen der Listen unzureichend, Geräte nicht eindeutig identifizierbar und ihre Standorte nicht eindeutig erkennbar sind. Auch bei den dezentral durch die jeweiligen Fachlehrkräfte verwalteten Medien haben die Schulen keinen Überblick über die Bestände. Weder die Gerätebestände noch die Medienbestände sind so inventarisiert, dass jederzeit der tatsächliche Bestand unter Berücksichtigung von Zu- und Abgängen festgestellt werden kann.<sup>14</sup>

*An den Schulen kein Überblick über Geräte- und Medienbestände*

Die Schulen haben ihre Medien und Geräte nach den VV-Geräte und den von der damaligen Behörde für Schule und Berufsbildung im November 1987 erlassenen und seither inhaltlich praktisch unveränderten „Bestimmungen über die Verwaltung von Geräten in Schulen“ zu inventarisieren. Diese sehen im Gegensatz zur Verwaltung von Büchern für die Verwaltung von audiovisuellen und elektronischen Medien bisher keine Regelungen vor.

352. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Verwaltung und Inventarisierung der Medien und Geräte in den Schulen beanstandet. Er hat die BBS aufgefordert, künftig für eine anforderungsgerechte und ordnungsgemäße Inventarisierung zu sorgen und unverzüglich sowohl die Bewirtschaftungsrichtlinien als auch die Bestimmungen über die Verwaltung von Geräten zu aktualisieren. Der Rechnungshof hat im Sinne einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung (§ 7 LHO) unter Hinweis auf die für den IuK-Sektor vorhandene automatisierte Gerätedatei (GERDA) erneut<sup>15</sup> angemahnt, Geräte flächendeckend mit Hilfe von standardisierten IuK-gestützten Instrumenten zu erfassen.

<sup>12</sup> Ohne IuK-Ausstattungsmitel und ohne Schulbücher.

<sup>13</sup> Die BBS hat die Überarbeitung und Aktualisierung der Bewirtschaftungsrichtlinien im Rahmen der Prüfung des Programms zur Verbesserung der IuK-Ausstattung der allgemein bildenden Schulen zugesagt, Jahresbericht 2001, Tzn. 45 und 48.

<sup>14</sup> Vgl. Nr. 3 VV-Geräte.

<sup>15</sup> Jahresbericht 2002, Tzn. 16 bis 18.

353. Die BBS hat den Prüfungsfeststellungen zugestimmt und zugesagt,
- die Mängel der Verwaltung von Medien und Geräten in den Schulen abzustellen,
  - die technische Ausstattung der Schulen entsprechend der Anregung des Rechnungshofs stärker zu standardisieren,
  - die Regelungen über die Verwaltung von Medien und Geräten in Schulen zu aktualisieren und ein standardisiertes und IuK-gestütztes Instrument zu entwickeln,
  - die in den Schulen dringend benötigten aktualisierten Bewirtschaftungsrichtlinien zeitnah zu erlassen.

### Urheberrecht

354. Der vielfältige Einsatz von Medien nicht nur im Unterricht, sondern z. B. in schulischen Veranstaltungen wie Musik-, Theater- und Kinoabenden ist urheberrechtlich nicht immer unproblematisch, zumal teilweise auch privat erworbene Medien oder privat mitgeschnittene Fernseh- und Radiosendungen in den Schulen eingesetzt werden. Mögliche Probleme hinsichtlich der urheberrechtlichen Zulässigkeit waren den Schulen nicht vollständig bewusst. Die von der BBS im Jahre 1986 erlassenen „Richtlinien zur Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke in Schulen“ sind überdies aufgrund neuerer technischer und rechtlicher Entwicklungen überholt. Auch die letzte Novellierung des Urheberrechtsgesetzes aus dem Jahr 2003, die in erster Linie besondere Schutzrechte von Urhebern im Internet regelt, hat nicht zu einer Anpassung der Richtlinien geführt.

*Handreichung  
zum Urheberrecht  
veraltet*

355. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BBS nicht für eine aktuelle, zur praktischen Anwendung des Urheberrechts im Schullalltag geeignete Handreichung gesorgt hat. Er hat die BBS aufgefordert, den Schulen umgehend eine praxisorientierte und aktualisierte Richtlinie bereitzustellen. Darüber hinaus hat er angeregt, insbesondere bei den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten auf eine stärkere Freigabe von direkt im Unterricht einsetzbaren Sendungen hinzuwirken.
356. Die BBS hat den Prüfungsfeststellungen zugestimmt. Sie will den Schulen umgehend eine praxisorientierte und aktualisierte Richtlinie über die Anwendung des Urheberrechts in den Schulen bereitstellen und die Lehrkräfte über den Gestaltungsspielraum beim Medieneinsatz im Unterricht informieren. Im Übrigen will sie bei öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten erkunden, welche Möglichkeiten dort bestehen, geeignete Sendungen mit einer Freigabe für die Verwendung im Schulunterricht auszustrahlen.

# **Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz**

## **Aufsicht über die Sozialversicherungsträger**

**Die Behörde nimmt ihre Aufsichtsfunktion nicht ausreichend wahr. Prüfungen werden gar nicht oder nicht im gesetzlich vorgesehenen Rhythmus vorgenommen, Prüfungsergebnisse gegenüber den Trägern nicht konsequent weiterverfolgt.**

**Die abnehmende Anzahl der Träger, die der Aufsicht Hamburgs unterliegen, legt eine verstärkte länderübergreifende Kooperation nahe.**

357. Die Träger der Sozialversicherung unterliegen staatlicher Aufsicht.<sup>1</sup> Hamburg führt derzeit die Aufsicht über einen Träger der Unfallversicherung, eine Kranken- und Pflegekasse, einen Landesverband der Krankenkassen, den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung Nord, die Kassenärztliche und Kassenzahnärztliche Vereinigung Hamburg sowie über Ausschüsse und Geschäftsstellen im Bereich der Krankenversicherung. Bis Mitte 2006 bestand eine – durch Fusionen inzwischen entfallene – Aufsicht über eine weitere Krankenkasse und einen weiteren Unfallversicherungsträger.

### **Umfang der Aufsicht**

358. Die Aufsicht erstreckt sich bei allen Trägern zumindest auf die Beachtung von Gesetz und sonstigem Recht, das für die Versicherungsträger maßgebend ist (Rechtsaufsicht). Die Aufsichtstätigkeit umfasst somit auch die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots, zu dessen Beachtung die Träger nach § 69 SGB IV verpflichtet sind. Die Aufsichtsbehörde kann daher die Geschäfts- und Rechnungsführung der ihr unterstellten Körperschaften prüfen; im Fall von Rechtsverletzungen kann sie abgestufte Maßnahmen (Aufsichtsmittel) ergreifen, um auf die Abstellung der Mängel hinzuwirken.<sup>2</sup>

Auf dem Gebiet der Prävention in der gesetzlichen Unfallversicherung erstreckt sich die Aufsicht auch auf den Umfang und die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen (Fachaufsicht).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> § 87 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV).

<sup>2</sup> §§ 88, 89 SGB IV.

<sup>3</sup> § 87 Absatz 2 SGB IV.

359. Für die Kranken- und Pflegeversicherung gelten darüber hinaus besondere Prüfungserfordernisse. Die Aufsichtsbehörde ist verpflichtet, bei diesen Körperschaften mindestens alle fünf Jahre die Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung umfassend zu prüfen.<sup>4</sup>
360. Die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen werden von der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) so angewandt und interpretiert, dass sich die Funktion der staatlichen Aufsicht darauf beschränke, ob die der Selbstverwaltung gezogenen gesetzlichen Grenzen eingehalten würden. Beim Umgang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müsse dem Träger ein Beurteilungsspielraum verbleiben, sodass das wirtschaftliche Verhalten der Sozialversicherungsträger der Aufsicht nur in eingeschränktem Maße zugänglich sei. Im Vordergrund des Verhältnisses zu den Trägern der Selbstverwaltung stünden der konstruktive Dialog, das beratende Gespräch und die präventive Vorabstimmung, also die verschiedensten Formen partnerschaftlicher Kooperation.

## Prüfung der Kranken- und Pflegeversicherung

### Prüfungsrhythmus und -umfang

*Prüfungs-  
pflicht nicht  
ausreichend  
nachgekommen*

361. Ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur regelmäßigen und umfassenden Prüfung der Kranken- und Pflegekassen (vgl. Tz. 359) und ihrer Verbände ist die Behörde nicht in vollem Umfang nachgekommen. So
- wurde eine große Krankenkasse zuletzt im Jahre 1994, eine weitere, 1998 gegründete Kasse noch gar nicht umfassend geprüft,
  - ist der gesetzlich vorgesehene mindestens fünfjährige Prüfungsrhythmus bei keiner der zu prüfenden Einrichtungen eingehalten worden,
  - blieben die Pflegekassen bisher völlig ungeprüft.

*Gesetzlich vor-  
geschriebene  
Prüfungen durch-  
führen*

- Der Rechnungshof hat die bisherige, nicht gesetzeskonforme Prüfungspraxis beanstandet und gefordert, Prüfungen künftig im geforderten Umfang und Rhythmus durchzuführen.
362. Die Behörde hat bezüglich der Krankenkassen darauf verwiesen, dass diese in Schwerpunktprüfungen und Prüfungen zum Risikostrukturausgleich und Risikopool einbezogen worden seien, aus denen sich ein Gesamtbild der Träger ergeben habe. Die Übernahme der Prüfung der Jahresrechnungen bei einem Träger habe zu vertieften Einblicken und wertvollen Informationen geführt. Sie will prüfen, inwieweit bei der aus ihrer Sicht erforderlichen weiterhin flexiblen und präventiv ausgerichteten Prüfungspraxis deren regelmäßige, an den Fristen von § 274 SGB V ausgerichtete Zusammenfassung und Dokumentation sinnvoll und notwendig ist.

<sup>4</sup> § 274 Absatz 1 Sätze 1 und 2 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V), § 281 Absatz 3 Satz 2 SGB V und § 46 Absatz 6 Satz 2 Sozialgesetzbuch Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung (SGB XI).

363. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die bei den Krankenkassen vorgenommenen Schwerpunktprüfungen nur Ausschnitte des Prüfungsstoffs betrafen. Die bei einem Träger übernommene Prüfung der Jahresrechnungen orientierte sich lediglich an formalen Aspekten und deckte nicht alle Felder des gesetzlichen Prüfungsauftrages ab. Prüfungen zum Risikostrukturausgleich und zum Risikopool haben eine andere rechtliche Grundlage und dienen speziellen Zwecken. Notwendig ist demgegenüber, gegebenenfalls erfolgte Einzelprüfungen im Rahmen der vorgegebenen Frist zu einer Gesamtbewertung der Träger zusammenzufassen und in diesem Zusammenhang zu entscheiden, ob und inwieweit ergänzende Prüfungshandlungen vorzunehmen sind.

### Weiterverfolgung festgestellter Mängel

364. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Behörde nicht immer konsequent auf die Beseitigung festgestellter Mängel und Beanstandungen hingewirkt hat. Teilweise forderte sie nicht einmal Stellungnahmen der geprüften Stellen an.

*Keine Beseitigung  
festgestellter  
Mängel*

Als Ergebnis einer Prüfung im Jahre 1997 hatte die Behörde Mängel festgestellt. Sie hatte dem Träger ihren Bericht übersandt, von diesem aber keine Stellungnahme angefordert. Bei einer späteren Prüfung im Jahre 2003 wurde festgestellt, dass einige der 1997 festgestellten Mängel fortbestanden. Auch zu diesem Prüfungsergebnis wurde auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die Behörde begründete im Zuge der Prüfung des Rechnungshofs ihren Verzicht auf Stellungnahmen und die Weiterverfolgung der festgestellten Mängel vor allem damit, dass sie den Ausgang eines Musterverfahrens aus einem anderen Bundesland abwarten wollte, das letztlich zugunsten des dortigen Trägers ausging. Diese Begründung ist jedoch nicht tragfähig, weil beide Prüfberichte eine Vielzahl von Beanstandungen und Vorschlägen enthielten, die nicht Gegenstand des Musterverfahrens waren und für sich genommen eine Stellungnahme der geprüften Institution und eine Weiterverfolgung erfordert hätten.

365. Einem weiteren Träger wurde der Bericht über die behördliche Prüfung im November 1996 übersandt. Erst im April 1998 erfolgte die Aufforderung zur Stellungnahme. Mit der im Mai 1998 eingegangenen Antwort befasste sich die Behörde jedoch nicht, sondern vermerkte ohne weitere Begründung im August 2000 abschließend, dass auch dann keine weitere Beanstandungsmöglichkeit gesehen werde, wenn die Institution den Anregungen nicht folge.

Auch außerhalb von Prüfungshandlungen gewonnene aufsichtsrechtliche Feststellungen wurden nicht immer mit der erforderlichen Nachdrücklichkeit weiterbearbeitet. Beispielsweise verfolgte die Behörde nicht die von ihr für erforderlich gehaltene Beitragsanpassung bei einer Krankenkasse und wirkte nicht auf die Umsetzung einer von ihr als notwendig erkannten Satzungsänderung hin.

Der Rechnungshof hat die mangelnde Weiterverfolgung von Feststellungen beanstandet.

Die Behörde hat geltend gemacht, dass die Frage der Weiterverfolgung aufsichtsrechtlicher Feststellungen dem Opportunitätsprinzip unterliege. Veränderungen, die sich für die Zukunft abzeichneten, oder eine neue Ausgangslage könnten Anlass geben, von einer Durchsetzung aufsichtsrechtlicher Feststellungen abzusehen.

366. Der Rechnungshof hält es für nicht tragbar, wenn unter Berufung auf das Opportunitätsprinzip bedeutsame Feststellungen wie die zur Frage der Beitragsgestaltung nicht weiterverfolgt werden, ohne dass die Behörde dazu nachvollziehbare Gründe in den Akten dokumentiert.

### Aufsichtsprüfungen

367. Die gesetzlich vorgesehenen Prüfungen der Träger im Rahmen der Rechtsaufsicht (vgl. Tz. 358) können thematisch ausgewählt und im Umfang beschränkt werden. Prüfungshandlungen sind typischerweise dadurch gekennzeichnet, dass Erkundigungen und Berichtigungen des Verwaltungshandelns in einem formalisierten Verfahren erfolgen. Dies bedingt regelmäßig Untersuchungen vor Ort, Anforderungen von Akten zur Überprüfung nach methodisch festgelegten Grundsätzen oder die Einholung schriftlicher Berichte.<sup>5</sup>
368. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Behörde in dem von ihm geprüften Zeitraum seit Mitte 2001 derartige Aufsichtsprüfungen nicht vorgenommen hat. Er hat auf die Erforderlichkeit derartiger Prüfungen hingewiesen.

Die Behörde hat darauf hingewiesen, dass nach ihrem Verständnis der Aufgabenwahrnehmung insbesondere Aufsichtsgespräche, in denen Träger im Vorwege die Auffassung zu einzelnen Maßnahmen einholen, und die Befassung mit vorgelegten Unterlagen hinreichend seien. Sie habe für weitergehende Prüfungen, insbesondere solche vor Ort, keinen Anlass gesehen.

*Regelmäßige Aufsichtsprüfungen notwendig*

369. Nach Auffassung des Rechnungshofs bedarf es eines Anlasses für die Durchführung von Aufsichtsprüfungen jedoch nicht. Die regelhafte Durchführung solcher Prüfungen ist wegen der daraus zu erwartenden Erkenntnisse für die Kernaufgabe der Rechtsaufsicht, nämlich die Überwachung im Hinblick auf die Einhaltung von Gesetz und sonstigem für die Versicherungsträger maßgeblichen Recht, erforderlich.

### Wahrnehmung der Fachaufsicht

370. Auf dem Gebiet der Prävention in der gesetzlichen Unfallversicherung umfassen die Aufsichtsaufgaben auch Fragen des Umfangs und der Zweckmäßigkeit der Maßnahmen. Im Jahr 2004 haben die Aufwendungen hierfür bei den der Aufsicht Hamburgs unterstellten Trägern rund 2,2 Mio. Euro betragen.

<sup>5</sup> Vgl. u. a. Hauck/Noftz, SGB IV, § 88 Rdnr. 3 a.

371. Die Behörde hat sich mit der Frage des Umfangs und der Zweckmäßigkeit, d. h. mit der Angemessenheit und Sachdienlichkeit der betreffenden Maßnahmen, nicht befasst. Sie hat erklärt, bisher habe es keinen Anlass für eine Prüfung dieses Tätigkeitsbereichs gegeben. Sie sehe im Übrigen auch in diesem Bereich vorrangig das Recht der Selbstverwaltung.

*Fachaufsicht nicht wahrgenommen*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde keine Prüfung dieses Aufgabenbereichs vorgenommen hat, zumal nicht unerhebliche Mittel hierfür aufgewendet werden. Umfang und Zweckmäßigkeit der Maßnahmen kann die Behörde nur beurteilen, wenn sie sich über Art und Durchführung der betreffenden Maßnahmen einschließlich ihrer Wirkungen vertiefte Kenntnisse verschafft. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, diese Aufgabe in die Planung der Aufsichtsprüfungen einzubeziehen.

*Präventionsmaßnahmen in Prüfungsplanung einbeziehen*

### **Organisation der Aufgabenwahrnehmung**

372. Entsprechend der deutlich rückläufigen Zahl der Sozialversicherungsträger, die der Rechtsaufsicht Hamburgs unterliegen, hat auch die personelle Ausstattung der Referate in der BSG, die Aufsichtsaufgaben wahrnehmen, abgenommen.<sup>6</sup>

Für die im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung zwingend vorzunehmenden Prüfungsaufgaben steht nur noch ein Prüfer zur Verfügung. Bei den von der Aufgabenstellung her anspruchsvollen und komplexen Prüfungen ist er auf sich allein gestellt. Im Verhinderungsfall könnten die Prüfhandlungen, zu denen die Behörde verpflichtet ist, gar nicht wahrgenommen werden.

373. Eine zeitlich und inhaltlich gesetzeskonforme und zugleich effektive Wahrnehmung der Prüfaufgaben ist nach Auffassung des Rechnungshofs auf Dauer nur im Verbund mit anderen Bundesländern zu gewährleisten. Die Behörde sollte daher auf der Basis ihrer bisherigen Erfahrungen im Rahmen der norddeutschen Kooperation mit anderen Ländern eine gemeinsame Prüfungseinrichtung in Betracht ziehen. Der Rechnungshof hat die BSG um eine entsprechende Prüfung gebeten.

*Prüfungseinrichtung im Verbund mit anderen Ländern bilden*

Die Behörde hat mitgeteilt, mit anderen norddeutschen Aufsichtsbehörden insoweit zusammenzuarbeiten, als Spezialwissen, z. B. auf dem Gebiet der IuK-Technik, gemeinsam genutzt werde. Darüber hinaus gebe es Gespräche mit der Aufsichtsbehörde in Schleswig-Holstein über eine engere Zusammenarbeit der Prüfdienste. Sie wolle die Erfahrungen aus einer beabsichtigten gemeinsamen Prüfung in Hinblick auf die weitere Organisationsform auswerten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>6</sup> Mitte 2006 waren in beiden betroffenen Ämtern noch sieben Bedienstete, überwiegend anteilig, mit Aufsichtsaufgaben befasst.

## Sanierung der ehemaligen BKK Hamburg

**Die mit dem Sanierungsbeitrag Hamburgs von 12,8 Mio. Euro verbundenen Erwartungen haben sich teilweise nicht realisiert. Dies gilt insbesondere für erhoffte Einsparungen bei den Arbeitgeberbeiträgen.**

### Ausgangslage

374. Die Betriebskrankenkasse (BKK) Hamburg<sup>1</sup> war aus der BKK der Freien und Hansestadt Hamburg hervorgegangen, die bis Ende 1995 die zuständige gesetzliche Krankenkasse für die versicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg sowie weiterer, unter staatlicher Einflussnahme stehender Unternehmen und Betriebe war.
375. Mitte 1996, zum Zeitpunkt ihrer Öffnung für andere Versicherte der Region Hamburg, war die Kasse mit rund 12,4 Mio. Euro<sup>2</sup> verschuldet. Die damalige Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, deren Rechtsaufsicht die Kasse unterstand, stellte in einer Information an den Senat fest, dass die Kasse ohne Sanierungsmaßnahmen nicht in der Lage sein werde, einen ausgeglichenen Haushalt bei einem wettbewerbsfähigen Beitragssatz vorzulegen.
376. Im Zusammenhang mit der Prüfung verschiedener Möglichkeiten der Sanierung hatte der BKK-Landesverband<sup>3</sup> gefordert, die Stadt solle sich an der Entschuldung der Kasse in Höhe des zum Zeitpunkt der Öffnung bestehenden Defizits zuzüglich Zins und Zinsszinsen beteiligen.

### Finanzielle Beteiligung Hamburgs

377. Der Senat beschloss am 18. Juni 2002 eine finanzielle Beteiligung Hamburgs an einer Sanierung der Kasse in Höhe von maximal 12,8 Mio. Euro unter den Bedingungen, dass
- die Kasse zuvor mit einer anderen, leistungsfähigen BKK fusioniere,
  - im Zusammenhang mit der Fusion eine (stufenweise) Absenkung des zukünftigen Beitragssatzes im Verhältnis zum bisherigen Beitragssatz der BKK erfolge und

<sup>1</sup> Körperschaft des öffentlichen Rechts.

<sup>2</sup> Der Betrag wurde fiktiv ermittelt aus dem Schuldenstand zum Ende des Geschäftsjahres 1995 von rund 5,5 Mio. Euro und der Hälfte des Defizits des Geschäftsjahres 1996, da der zum Zeitpunkt der Öffnung bestehende Schuldenstand der Behörde nicht bekannt war (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/4881 vom 17. Oktober 2000 zu Frage 3).

<sup>3</sup> Im Fall der Öffnung für Betriebsfremde – wie bei der BKK Hamburg – hat der Landesverband der Betriebskrankenkassen gemäß § 155 Absatz 4 Satz 4 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung – für Schulden einer Mitgliedskasse im Falle der Schließung zu haften.

- auch die weiteren an der Sanierung Beteiligten<sup>4</sup> ihre Beiträge leisteten.

Die Bürgerschaft, die vom Senat hierüber am 16. Juli 2002 informiert<sup>5</sup> wurde, stellte die Mittel bereit.

Der Senat ließ sich ergänzend u. a. von folgenden Überlegungen leiten:

- Bei einer Fusion mit einer leistungsfähigen anderen BKK sei davon auszugehen, dass sich der Beitragssatz auf den durchschnittlichen Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung oder den noch geringeren durchschnittlichen Satz der Betriebskrankenkassen reduziere. Die jährlichen Einsparungen bei den Arbeitsgeberanteilen würden rund 1,3 bzw. rund 1,6 Mio. Euro pro Jahr betragen, die für die mittelfristige Finanzierung des Sanierungsbeitrags zur Verfügung stünden.
- Die mit einer Schließung der Kasse verbundenen negativen Auswirkungen auf die übrigen Kassen des BKK-Landesverbandes bzw. deren Trägerunternehmen und den Wirtschaftsstandort Hamburg könnten vermieden werden.

### **Fusion mit der BKK Berlin**

378. Im April 2003 beschlossen die BKK Hamburg und die BKK Berlin die Fusion beider Kassen.

Der Senat beschloss am 9. Dezember 2003, den gesamten für die Sanierung der Kasse bereitgestellten Betrag von 12,8 Mio. Euro unter der Bedingung auszuführen, dass das für die Aufsicht über die fusionierte Kasse zuständige Bundesversicherungsamt einen Beitragssatz von höchstens 14,8 %<sup>6</sup> genehmigen und vonseiten Dritter weitere Beiträge in Höhe von 18,6 Mio. Euro zur Sanierung der Kasse erbracht würden.

Das Ziel, durch die Fusion zu einer ausgewogenen Mitgliederstruktur, zu einer günstigen Betriebsgröße und zu einem ungefährdeten Beitragssatz zu gelangen, werde weitestgehend erreicht. Der Beitragssatz sei wettbewerbsfähig, weil ungünstige Rahmenbedingungen der gesetzlichen Krankenversicherung andere Kassen zu Beitragserhöhungen gezwungen hätten. Mit der neuen Kasse und ihrem Sitz in Hamburg werde der Wirtschaftsstandort gestärkt.

### **Erreichung der Ziele und Erwartungen**

379. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für das finanzielle Engagement Hamburgs festgelegten Bedingungen sowie damit

---

<sup>4</sup> Hierbei handelte es sich um den BKK-Landesverband sowie um den BKK-Bundesverband und dessen Rückversicherer.

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 17/1161.

<sup>6</sup> Der Beitragssatz der BKK Hamburg lag bis dahin bei 14,9 %.

verbundene Erwartungen (vgl. Tz. 377) mit Ausnahme der Sanierungsbeiträge Dritter in wesentlichen Teilen nicht erfüllt worden sind.

### Leistungsfähiger Fusionspartner

380. *Kein  
leistungsfähiger  
Fusionspartner*

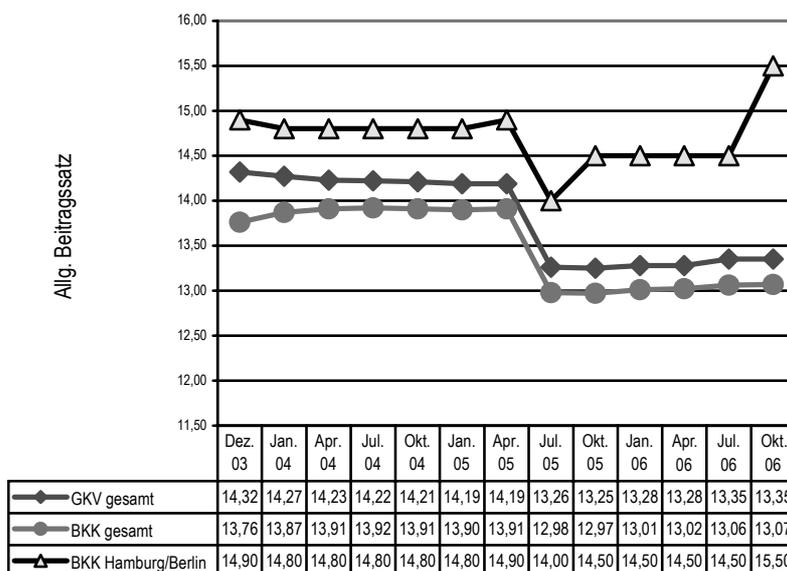
Bei der BKK Berlin handelte es sich nicht um einen – wie gewünscht – leistungsfähigen Fusionspartner. Die BKK Berlin hatte rund die doppelte Größe der BKK Hamburg, war hoch verschuldet, wies eine ungünstige Mitgliederstruktur auf und erhob mit 15,7 % den höchsten Beitrag aller Krankenkassen bundesweit. Mit diesem Beitragssatz war eine leichte Unterdeckung in Kauf genommen worden, um der BKK Berlin zu ermöglichen, einen Fusionspartner zu finden.

### Absenkung des Beitragssatzes

381. *Beitragssatz  
deutlich gestiegen*

Das Ziel einer Absenkung des Beitragssatzes ist verfehlt worden. Mit 14,8 % lag der Beitragssatz der fusionierten Kasse lediglich um 0,1 % unter dem der BKK Hamburg, aber um 0,53 % über dem durchschnittlichen Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung. Wie der Verlauf der Beitragssatzentwicklung zeigt, ist der Beitragssatz der fusionierten Kasse zunächst nur geringfügig gesunken und hat mit 15,5 % (Oktober 2006) einen Höchststand erreicht.

Entwicklung der Beitragssätze



382. *Refinanzierung  
durch Einsparun-  
gen nicht erreicht*

Nennenswerte Einsparungen bei den Arbeitgeberanteilen sind damit nicht eingetreten. Aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit des Fusionspartners war von vornherein nicht von einer deutlichen und vor allem dauerhaften Beitragssenkung auszugehen. Zwischenzeitlich ist es zu einer erheblichen Verschlechterung der Beitragssituation gekommen. Dem Sanierungsbeitrag Hamburgs in Höhe von 12,8 Mio. Euro steht kein finanzielles Äquivalent gegenüber, sodass dieser Beitrag, entgegen den ursprünglichen Erwartungen des Senats, nicht durch anderweitige Einsparungen finan-

ziert wird. Entsprechende Zweifel hatte der Rechnungshof, nachdem ihm die Fusion mit der BKK Berlin bekannt geworden war, im März 2003 in einem Schreiben an die Behörde angemeldet.

Die ohne valide Tatsachenbasis getroffene Annahme des Senats bei der Entscheidung über die Freigabe der Sanierungsmittel im Dezember 2003, die Beiträge der übrigen Kassen stiegen aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen, erwies sich als irrig. Die reale Entwicklung der durchschnittlichen Beiträge weist ein Absinken für die gesetzliche Krankenversicherung auf. Der Abstand zur fusionierten Kasse hat sich bis Oktober 2006 auf 2,15 %-Punkte vergrößert.

## Auswirkungen auf den Standort Hamburg

383. Der mit der Ansiedlung der Kasse verbundene Beschäftigungsfaktor ist vernachlässigenswert: Die Verwaltungsräte der Vorgängerkassen hatten darauf hingewirkt, die an den Standorten Hamburg und Berlin bestehende Anzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern<sup>7</sup> im Wesentlichen auch dort zu erhalten.

*Beschäftigungsfaktor vernachlässigenswert*

Durch die Festlegung des Sitzes der fusionierten Kasse in Hamburg liegt das Haftungsrisiko – nunmehr also für die Gesamtkasse – im Falle einer Schließung bei dem BKK-Landesverband Nord. Der BKK-Landesverband Ost hat entsprechend die Zahlung seines Sanierungsbeitrages mit Blick auf das dann für ihn entstehende Haftungsrisiko für den Fall ausdrücklich abgelehnt, dass der Sitz der fusionierten BKK nach Berlin verlegt wird.

*Sitz der Kasse in Hamburg nicht ohne Risiko*

Sollte der Haftungsfall eintreten, müssen somit die Hamburger Kassen, d.h. ihre Versicherten und Arbeitgeber, über höhere Beiträge die Lasten der fusionierten BKK tragen.

## Stellungnahme der Verwaltung

384. Die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz hat den Feststellungen des Rechnungshofs zur Frage der Leistungsfähigkeit der BKK Berlin sowie zur Entwicklung der Beitragssätze der fusionierten Kasse nicht widersprochen. Sie hat darauf hingewiesen, dass der Sanierungsbeitrag Hamburgs aus den vom Senat angestellten Erwägungen die einzig tragfähige Lösung gewesen sei, zumal hierdurch Beiträge Dritter und eine Entschuldung der Kasse bewirkt werden konnten. Als Alternative zur Fusion mit der BKK Berlin hätte – mangels anderer Partner – nur die Schließung der Kasse zur Verfügung gestanden. Dies wäre mit dem Verlust von Arbeitsplätzen, dem Risiko einer hohen Belastung des Haushalts, einer Schwächung des Gesundheitsstandorts Hamburg und negativen öffentlichen Diskussionen verbunden gewesen. Die Maßnahme habe zu einer tragfähigen wirtschaftlichen Basis für die fusionierte BKK geführt.

<sup>7</sup> Hamburg: 151 Beschäftigte, Berlin: 242 Beschäftigte.

## **Bewertung durch den Rechnungshof**

385. Nach Auffassung des Rechnungshofs vermag die Absicht, eine Schließung der Kasse aus den dargestellten politischen Gründen zu verhindern, nichts an dem Umstand zu ändern, dass die vom Senat selbst gesetzten und der Bürgerschaft bei der Mittelbeantragung mitgeteilten Vorgaben und Erwartungen in zentralen Punkten mit Auswirkung auf den Haushalt der Stadt nicht erreicht wurden. Der hohe Beitragssatz der neuen Kasse führt nicht nur zu gestiegenem Aufwand für die Stadt als Arbeitgeber, sondern wirkt sich weiterhin nachteilig im Wettbewerb der Kassen um Mitglieder aus.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Abnahme von Prüfungen im Gesundheitswesen

**Die Behörde hat Entschädigungen auch solchen Prüfern gewährt, die Prüfungen im Hauptamt und deshalb unentgeltlich abnehmen müssen. Sie hat ferner die zentrale Zuständigkeit des Personalamts für die Festlegung von Entschädigungssätzen nicht beachtet. Bei der Kalkulation von Prüfungsgebühren wurden von ihr nicht alle anzusetzenden Kosten berücksichtigt.**

386. Die staatlichen Prüfungen für akademische Berufe<sup>1</sup> und Fachberufe im Gesundheitswesen<sup>2</sup> werden vom Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz durchgeführt.<sup>3</sup> Im Jahr 2005 hat die Behörde Gebühreneinnahmen von rund 250.000 Euro erzielt. Für Prüferentschädigungen hat sie rund 60.000 Euro geleistet.

### Prüfer im Hauptamt

387. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde Prüfer in den Bereichen Medizin und Lebensmittelchemie in ständiger Praxis entschädigt hat, zu deren Hauptamt als Hochschullehrer auch die Abnahme von Prüfungen gehört und die deshalb keinen Anspruch auf Prüferentschädigung haben.<sup>4</sup>

*Unzulässige Prüferentschädigungen für Hochschullehrer*

Die Behörde hat darauf hingewiesen, dass Prüfungen nicht gefährdet werden dürfen, stimmt dem Rechnungshof aber zu und wird darauf hinwirken, dass Entschädigungen für Prüfer im Hauptamt nicht mehr geleistet werden.

### Festsetzung von Prüferentschädigungen

388. Die Höhe der Prüferentschädigungen ist durch das Personalamt unter Beteiligung der zuständigen Fachbehörde sowie der Finanzbehörde festzulegen.<sup>5</sup> Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde im Jahr 2005 für rund 90 % des Entschädigungsvolumens<sup>6</sup> auf Entschädigungssätze zurückgegriffen hat, die sie ohne Berücksichtigung der zentralen Zuständigkeit des Personalamts bzw. ohne Beteiligung der Finanzbehörde selbst festgelegt hat.

*Verantwortlichkeiten von Personalamt und Finanzbehörde nicht beachtet*

<sup>1</sup> Z. B. Staatsexamina für Ärzte.

<sup>2</sup> Z. B. Staatliche Abschlussprüfungen für Physiotherapeuten.

<sup>3</sup> Fachbereiche „Akademische Berufe im Gesundheitswesen/Landesprüfungsamt“ und „Fachberufe im Gesundheitswesen“.

<sup>4</sup> § 12 Absatz 4 Hamburgisches Hochschulgesetz vom 18. Juli 2001 (HmbGVBl. 2001 S. 171, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. September 2006, HmbGVBl. 2006 S. 494)

<sup>5</sup> Vgl. MittVw 1955 S. 48.

<sup>6</sup> Für fünf Heilberufe und neun Gesundheitsfachberufe.

Die Behörde hat zugesichert, das Verfahren zur Festlegung von Entschädigungssätzen künftig zu beachten.

### **Gebührenkalkulation**

389. Bei der letzten turnusmäßigen Überprüfung der Gebühren für die Überprüfung von Heilpraktikern hat die Behörde die nach § 6 Gebührengesetz anzusetzenden Kosten nicht vollständig berücksichtigt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
- Kosten  
nicht vollständig  
berücksichtigt*

Die Behörde hat zugesagt, die regelhaft anfallenden Kosten zukünftig vollständig bei den Gebührenkalkulationen zu berücksichtigen.

### **Stellenbeschreibungen**

390. Stellenbeschreibungen für Angestellte waren nur zum Teil vorhanden oder wiesen Mängel auf, obwohl der Rechnungshof dies – auch gegenüber der Behörde – bereits im Jahr 2000 moniert hatte.<sup>7</sup> Er hat dies erneut beanstandet.
- Fehlende und  
unzureichende  
Stellen-  
beschreibungen*

Die Behörde hat zugesichert, die fehlenden Stellenbeschreibungen anlassbezogen zu erstellen bzw. mangelbehaftete zu korrigieren.

---

<sup>7</sup> Vgl. Jahresbericht 2001, Tzn. 454 bis 458.

## Drittmittel im Bernhard-Nocht-Institut

### Das Institut hat Gemeinkostenzuschläge bei Drittmittelgebern nicht im möglichen Umfang geltend gemacht.

391. Für den Forschungsbereich des Bernhard-Nocht-Instituts für Tropenmedizin (BNI)<sup>1</sup> sah der Haushaltsplan 2004 der Freien und Hansestadt Hamburg Zuweisungen für Betriebskosten und Investitionen von insgesamt rund 13,3 Mio. Euro vor.<sup>2</sup> Darüber hinaus warb das BNI Drittmittel von rund 4,1 Mio. Euro ein. Im Jahr 2004 waren im BNI 82 Drittmittelprojekte anhängig. Aus den Drittmitteln wurden rund 55 Stellen, d. h. rund 20 % aller Stellen des Instituts finanziert.<sup>3</sup>
392. Bei der Verwaltung und Verwendung von Drittmitteln hat das BNI
- die einschlägigen rechtlichen Vorgaben der Freien und Hansestadt Hamburg<sup>4</sup>,
  - die Bewirtschaftungsrichtlinien der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz für dessen Einrichtungen<sup>5</sup>,
  - im Zusammenhang mit Drittmitteln erlassene eigene Regelungen und Grundsätze<sup>6</sup> sowie
  - mit dem Drittmittelgeber getroffene Vereinbarungen
- zu beachten.

### Verträge mit Drittmittelgebern

393. Zur Durchführung von Drittmittelprojekten werden mit den Drittmittelgebern Verträge geschlossen. Nach der Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg<sup>7</sup> sind

<sup>1</sup> Als Einrichtung nach § 15 Absatz 2 LHO stellt das BNI einen rechtlich unselbständigen Teil der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz dar.

<sup>2</sup> Das BNI ist eine von vier hamburgischen überregional finanzierten Forschungseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz. Sein Forschungsbereich wird nach der „Rahmenvereinbarung Forschungsförderung“ gemäß Artikel 91b Grundgesetz gemeinsam von Bund und Ländern finanziert.

<sup>3</sup> Vgl. Berichterstattung des BNI gegenüber der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz, 2004. Stellen für studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte sind hierin noch nicht enthalten.

<sup>4</sup> Hamburgische Gesetze und Rechtsverordnungen (Landeshaushaltsordnung, Hamburgisches Reisekostengesetz usw.).

<sup>5</sup> Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 24. Oktober/3. November 1997; vgl. auch den im Wirtschaftsplan 2005/2006 des BNI ausgebrachten haushaltsrechtlichen Vermerk.

<sup>6</sup> Im Wesentlichen: „Verfahrensregelung für die Einwerbung und Abwicklung von Drittmitteln“ vom 20. April 2001, „Aktenführung und Organisation von Drittmitteln“ - Verfügung vom 20. April 2001 -, Erfinderregelung vom 18. März 2001.

<sup>7</sup> Amtl. Anz. 2001 S. 1433.

<i>Vertretungsregelung nicht beachtet</i>	Verträge mit einem finanziellen Volumen von über 10.000 Euro von zwei zur Vertretung der Stadt befugten Personen zu unterzeichnen. Diese Bestimmung hat das Institut mehrfach nicht beachtet, indem entweder keiner oder nur ein Unterzeichner aufseiten des BNI über die Befugnis zur Vertretung verfügte.
<i>Verwaltung nicht in Vertragsprüfung einbezogen</i>	Die rechtliche Prüfung der vorgesehenen vertraglichen Regelungen hat die Institutsverwaltung in der Regel allein den jeweils projektverantwortlichen Wissenschaftlern überlassen, obwohl die Regelungen häufig komplex, zum Teil in englischer Sprache abgefasst waren. Besonders bei solchen Vertragsentwürfen besteht das Risiko, dass etwa vorgesehene finanzielle oder versicherungsrechtliche Regelungen nicht vollständig oder nicht ausgewogen sind oder fehlerhaft übersetzt werden und dies im Ergebnis zu finanziellen Nachteilen für das Institut führt. Dieses Risiko kann durch die regelhafte Einschaltung der Institutsverwaltung reduziert werden, weil hier Fachkenntnisse und Erfahrungen für alle Drittmittelverfahren zentral – auch in Zusammenarbeit mit anderen Drittmittel verwaltenden Stellen <sup>8</sup> – vorliegen und weiter zusammengetragen werden können.
<i>Vertragsänderungen nicht dokumentiert</i>	Vertragsänderungen <sup>9</sup> wurden nicht immer schriftlich festgehalten und überdies der Verwaltung des BNI nicht mitgeteilt.

394. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen die Vertretungsregelungen sowie die unterlassene Dokumentation von Vertragsänderungen beanstandet. Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen, die Institutsverwaltung frühzeitig mit der Prüfung beabsichtigter Verträge zu befassen.<sup>10</sup>

## Gemeinkosten

395. Zur Abdeckung der mit der Verwaltung von Drittmittelprojekten verbundenen Kosten<sup>11</sup> soll nach der internen Verfahrensregelung<sup>12</sup> ein Verwaltungsgemeinkostenzuschlag<sup>13</sup> vom Drittmittelgeber gefordert werden. Soweit der Zuwendungsgeber die Berücksichtigung solcher Kosten ausdrücklich ausschließt oder andere vertraglich geregelte prozentuale Sätze<sup>14</sup> zulässt, kann von dieser Regelung abgewichen werden.

<sup>8</sup> Z. B. Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz.

<sup>9</sup> Z. B. Änderungen der Laufzeit eines Projekts.

<sup>10</sup> Vgl. dazu auch Jahresbericht 2005, Tz. 110.

<sup>11</sup> Dies betrifft sowohl unmittelbar dem Projekt zuzuordnende Gemeinkosten wie auch mittelbar der Verwaltung entstehende Gemeinkosten z. B. für Personalverwaltung oder Haushaltsangelegenheiten.

<sup>12</sup> Vgl. Fn. 6.

<sup>13</sup> Derzeit 15 % der Brutto-Personalkosten, vgl. MittVw 1992 S. 265.

<sup>14</sup> Z. B. Vorgaben der EU.

396. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- Verwaltungsgemeinkosten vom Institut nicht oder nicht in dem möglichen Umfang geltend gemacht worden sind<sup>15</sup>,
  - den Projektakten in diesen Fällen regelhaft keine Begründung für einen Verzicht auf Gemeinkosten zu entnehmen ist und
  - dem BNI keine Erkenntnisse zur Gesamthöhe aller im Zusammenhang mit den Drittmittelprojekten entstandenen indirekten Kosten vorliegen und somit nicht gewährleistet ist, dass die erhobenen Gemeinkostenpauschalen die entsprechenden Kosten decken.

*Gemeinkosten im möglichen Umfang erheben*  
*Verzicht auf Gemeinkosten begründen*  
*Umfang der Gemeinkosten ermitteln*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und eine Anpassung der Verwaltungspraxis gefordert.

### Zahlungsanforderungen

397. Im Institut kam es zu temporären finanziellen Unterdeckungen bei mehreren Drittmittelprojekten, weil bereits Ausgaben für Projekte geleistet wurden, obwohl für sie noch keine Einnahmen vorlagen. In diesen Fällen hat das BNI die laufenden Projektausgaben auch über bereits eingenommene, aber noch nicht benötigte andere Projektgelder vorfinanziert. Damit hat das Institut zusätzlichen Buchungsaufwand sowie Zinsverluste für die Stadt in Kauf genommen. Ursächlich für die Notwendigkeit solcher Vorfinanzierungen war zum Teil<sup>16</sup> eine unzureichende Bearbeitung von Drittmittelvorgängen (z. B. eine nicht bedarfsgerechte Kalkulation benötigter Raten, nicht rechtzeitige Mittelabforderung oder fehlende Reaktion auf das Ausbleiben fälliger Zahlungen).
398. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen § 34 LHO beanstandet und das BNI aufgefordert, Drittmitteleinnahmen rechtzeitig und vollständig abzufordern und damit Unterdeckungen bei den Projektkonten auf das unvermeidbare Mindestmaß zu begrenzen.<sup>17</sup>

*Nicht für rechtzeitigen Mittelzugang gesorgt*

### Abschluss von Projekten

399. Soweit Drittmittelgeber einen Schlussverwendungsnachweis und die Rückzahlung der restlichen Mittel nicht verlangten<sup>18</sup>, hat das BNI die als Kostenträger geführten Projekte teilweise nicht oder

<sup>15</sup> Nach den Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 2.1 zu § 34 LHO sind die der Stadt zustehenden Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben, unabhängig davon, ob sie im Haushaltsplan überhaupt oder in entsprechender Höhe veranschlagt sind.

Zudem verpflichtet § 34 Absatz 2 die Verwaltung nicht nur, alle Einnahmequellen auszuschöpfen, sondern auch laufend alle Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung zu prüfen und diese im Rahmen der Zumutbarkeit sowie der Verhältnismäßigkeit geltend zu machen (vgl. Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Anmerkung 2 zu § 34 BHO).

<sup>16</sup> In den Fällen, in denen Drittmittelgeber sich nachträgliche Zahlungen – beispielsweise nach Vorlage von Verwendungsnachweisen – vorbehalten, muss das BNI zwischenfinanzieren.

<sup>17</sup> Vgl. §§ 7 Absatz 1, 34 Absatz 2 LHO; s. a. VV Nr. 1 zu § 7 LHO und VV Nr. 2.1 zu § 34 LHO.

<sup>18</sup> Dies betrifft in der Regel nur die nicht öffentlichen Geldgeber.

zumindest nicht zeitnah verwaltungsmäßig abgeschlossen. In der Folge wurden Überschüsse nicht der Verwaltung übertragen, sondern verblieben in der Verfügungsgewalt der Projektleiter und dienten zur Finanzierung von Maßnahmen, die nicht Forschungszwecken zuzurechnen waren.<sup>19</sup>

Eine allgemeine Regelung über die Verwendung nicht rückzahlbarer Überschüsse aus Projekten hat das BNI bisher nicht getroffen.

400. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert,

*Beendete  
Projekte zeitnah  
abschließen und  
Verwendung von  
Restmitteln regeln*

- alle beendeten Projekte zeitnah formal abzuschließen,
- nicht verbrauchte und nicht zurückzuzahlende Mittel durch die Drittmittelverwaltung bis zur abschließenden Klärung der Verwendung einzubehalten,
- die Verwendung solcher Mittel zu regeln und
- auszuschließen, dass Restmittel nicht vertragsgemäß verwendet werden.

### **Personelle Angelegenheiten**

401. Im Rahmen von Drittmittelprojekten beschäftigt das BNI regelmäßig wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte. In mehreren Fällen wurden schriftliche Verträge entgegen der institutsinternen Verfahrensregelung<sup>20</sup> erst nach der Arbeitsaufnahme im Institut geschlossen. Zudem wurden für die Abrechnung erforderliche Tage- und Stundennachweise über geleistete Arbeit, die auf einem entsprechenden Vordruck des Instituts nachzuweisen sind, teilweise nicht vollständig erstellt.

*Vorschriften bei  
der Beschäftigung  
von Hilfskräften  
nicht beachtet*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das BNI aufgefordert, die maßgeblichen Vorgaben<sup>21</sup> zu beachten.

402. Im Rahmen von Drittmittelprojekten nehmen Wissenschaftler an Veranstaltungen (z. B. Kongressen, Seminaren) teil oder treffen sich zum Erfahrungsaustausch. Die dadurch entstehenden Kosten dürfen aus Drittmitteln übernommen werden, wenn der Drittmittelgeber hierfür Gelder vorgesehen hat. In mehreren Fällen wurden Dienstreiseanträge trotz unzureichender Angaben und Mitzeichnungen genehmigt und abgerechnet. Die internen Vorgaben des Instituts sowie für die Erstattung von Reisekosten geltende Vorschriften des hamburgischen Reisekostenrechts<sup>22</sup> wurden vielfach nicht beachtet.

*Reisekostenrecht  
nicht eingehalten*

<sup>19</sup> Z. B. für die Übernahme von Reisekosten für Vorstellungsgespräche, die Finanzierung eines Stipendiums, die Zahlung einer Leistungsprämie usw.

<sup>20</sup> Vgl. Fn. 6.

<sup>21</sup> Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder über die Arbeitsbedingungen der wissenschaftlichen Hilfskräfte mit abgeschlossener wissenschaftlicher Hochschulbildung bzw. der wissenschaftlichen Hilfskräfte ohne abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung (studentische Hilfskräfte) vom 23. April 1986 in der ab 16. Juli 1993 geltenden Fassung, Verwendungsrichtlinie der Deutsche Forschungsgesellschaft „Sachbeihilfen - Drittmittel -“.

<sup>22</sup> Soweit der Drittmittelgeber nicht eine abweichende Abrechnung zu seinen Lasten ausdrücklich zugelassen hat.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das BNI aufgefordert, die maßgeblichen Bestimmungen des Reisekostenrechts einzuhalten.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

403. Das BNI hat den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt und zugesagt, dass es
- die Mitarbeiter auf die Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Stadt hinweisen werde,
  - verstärkt Drittmittelgeber zur pünktlichen Zahlung auffordern und unvermeidbare Vorfinanzierungen als solche künftig dokumentieren werde,
  - im Rahmen seiner vorbereiteten Verselbstständigung eine Kostenrechnung einführen werde, die dann auch eine verbesserte Kalkulation der Gemeinkosten ermögliche,
  - die Sonderfälle der nicht rückzahlbaren Restmittel, für die bisher Einzelfallentscheidungen getroffen wurden, entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs regeln werde,
  - die Grundsätze des Arbeitsrechts beachten und einen neuen Vordruck als Nachweis über die geleisteten Arbeitsstunden der wissenschaftlichen und studentischen Hilfskräfte entwickeln werde,
  - das „interne Regelwerk“ zur Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen sowie die praktische Handhabung überprüfen und die hierzu gestellten Forderungen des Rechnungshofs umsetzen werde.

Das BNI hat erklärt, es habe die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs und eigene praktische Erfahrungen zum Anlass für eine vollständige Novellierung der internen Verfahrensregelung für die Einwerbung und Abwicklung von Drittmitteln<sup>23</sup> genommen.

---

<sup>23</sup> Vgl. Fn. 6.

## Beauftragung eines Tierschutzvereins

**Die Behörde hat sich gegenüber einem Tierschutzverein zu pauschalen Entgeltzahlungen unter anderem für die Betreuung von Fundtieren verpflichtet, ohne diese Mittel nachvollziehbar zu bemessen sowie die Nachprüfung ihrer Verwendung zu gewährleisten. Die Behörde hat diesen Vertrag geschlossen, obwohl die notwendige budgetrechtliche Ermächtigung zeitweise fehlte und die Bürgerschaft Haushaltsmittel nur für Zuwendungen bewilligt hat.**

### Vertragliche Vereinbarung

404. Die Stadt unterhält kein eigenes Tierheim. Stattdessen beauftragt sie in langjähriger Praxis gegen Entgelt einen Tierschutzverein mit verschiedenen Leistungen.<sup>1</sup>

Stadt<sup>2</sup> und Verein haben zuletzt im Dezember 2003 für drei Jahre einen Vertrag über die artgerechte Unterbringung, Versorgung und Behandlung von Fund-, Verwahr- und Beobachtungstieren<sup>3</sup> geschlossen. Dieser sah ein pauschales Gesamtentgelt vor, das für 2004 1,1 Mio. Euro, für 2005 1,2 Mio. Euro und für 2006 1,3 Mio. Euro betrug. Anlässlich der Verhandlungen über einen Folgevertrag ab 2007 hat der Rechnungshof den bis Ende 2006 gültigen Vertrag auf seine Wirtschaftlichkeit für die Stadt untersucht. Die vom Tierschutzverein zur Verfügung gestellten aktuellen Kalkulationsgrundlagen für die Betreuung von Tieren haben sich dabei als nachvollziehbar dargestellt.

### Fundtiere

405. Nach dem Wortlaut des Vertrags und dem Willen der Behörde sollte der Tierschutzverein das Entgelt insbesondere für die Versorgung von Fundtieren im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) erhalten.<sup>4</sup> Dabei ging die Behörde davon aus, dass – auf-

<sup>1</sup> Daneben gewährt sie diesem Verein Zuwendungen (in 2006 5.000 Euro für die Kastration wild lebender Katzen) und verzichtet auf 28.200 Euro Erbpachtzinsen für das Tierheimgelände.

<sup>2</sup> 2003 war die damalige Behörde für Umwelt und Gesundheit zuständig, ab 2005 die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, derzeit ist dies die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz.

<sup>3</sup> Fundtiere sind nach dem Vertrag Tiere, die nach den §§ 965 bis 982 BGB zu behandeln sind. Verwahrtiere sind Tiere, die aufgrund behördlicher Anordnung sichergestellt, beschlagnahmt oder eingezogen worden sind. Beobachtungstiere sind Tiere, die aufgrund des Tierseuchenrechts unter amtliche Beobachtung gestellt worden sind.

<sup>4</sup> Die im Übrigen vom Vertrag erfassten Verwahr- und Beobachtungstiere machen weniger als ein Achtel der Gesamtsumme aller drei Tierkategorien aus.

grund der nach ihrer Einschätzung nur in seltenen Ausnahmefällen möglichen Unterscheidung – alle abgegebenen Haustiere als Fundtiere zu behandeln seien.

Fundtiere sind nach dem BGB nur solche Tiere, an denen der Berechtigte den Besitz verloren hat, ohne sein Eigentum aufzugeben (vgl. § 965 Absatz 1 in Verbindung mit § 90 a BGB). Eindeutig Fundtiere sind die Tiere, die von ihren Haltern wieder abgeholt werden. Inwieweit es sich bei der von der Stadt finanzierten Betreuung von „Fundtieren“ auch im Übrigen um Fundtiere im Rechtssinne oder aber um herrenlose Tiere gehandelt hat, ist in einem nennenswerten, wenn auch nicht genau zu quantifizierenden Umfang zweifelhaft: Der Tierschutzverein hat nach eigenen Angaben in 2005 über 5.900 Tiere als „gefunden“ erfasst. Davon sind rund 800 nach kurzer Zeit von den Eigentümern wieder abgeholt worden. Unter den übrigen Tieren befanden sich neben rund 2.800 Wildtieren, bei denen es sich nach den Bestimmungen des BGB (§ 960) nicht um Fundtiere handeln kann, etwa 1.500 Hunde und Katzen. Besondere Umstände des Auffindens von Haustieren sowie die Häufung ihrer Aufnahme nach Weihnachten und zu Beginn der Ferienzeit lassen vermuten, dass es sich bei einer nicht unerheblichen Zahl um ausgesetzte und damit herrenlose Tiere, nicht aber um Fundtiere gehandelt hat.

Da die Behörde in dem Vertrag mit dem Tierschutzverein keine Regelungen zur praktischen Abgrenzung zwischen Fund- und herrenlosen Tieren getroffen hat, nicht von Mengengerüsten ausgegangen ist und auch keine entsprechenden Nachweispflichten geregelt, sondern sich auf eine Pauschalzahlung verständigt hat, ist eine Zuordnung ihrer Zahlungen und damit eine Nachprüfung der vertragsgemäßen Mittelverwendung nicht möglich. Es ist damit nicht auszuschließen, dass das Pauschalentgelt der Stadt höher bemessen war als zur Betreuung der vom Vertrag erfassten Tierkategorien erforderlich.

*Keine Abgrenzung zwischen Fund- und herrenlosen Tieren*

406. Auch wenn es tatsächlichen Schwierigkeiten begegnet, abgegebene Haustiere als Fundtiere bzw. als herrenlose Tiere zu identifizieren, hätte es sich für eine realistischere Bemessung des Entgelts zumindest angeboten,

- den auf Fundtiere entfallenden Teil des Entgelts an einer an Erfahrungswerten orientierten Quote an den Abgabebietern insgesamt zu bemessen,
- ein sich daraus ergebendes Mengengerüst zu erwartender Betreuungsfälle zu entwickeln,
- dieses mit nachprüfbaren Fallkosten je Tierart zu ergänzen,
- dem Tierschutzverein Berichtspflichten aufzuerlegen, um die Entwicklung des Mengengerüsts und seine vertragsgemäße Zusammensetzung nachvollziehen zu können, sowie
- ein Verfahren zur Anpassung des Entgelts an wesentliche Veränderungen vorzusehen.

*Nachprüfung der Mittelverwendung nicht sichergestellt*

Der Rechnungshof hat den Vertragsschluss von 2003 insoweit beanstandet und die Behörde aufgefordert, künftig eine zumindest

plausible Bemessung und vertragsgemäße Verwendung des Entgelts sicherzustellen.

407. Die Behörde hat anerkannt, dass es hinsichtlich der Unterscheidung in Fundtiere und herrenlose Tiere einer differenzierten Betrachtung bedarf. Sie werde auf der Grundlage künftig vom Tierschutzverein zu liefernder Daten versuchen, Kriterien für eine klare Unterscheidung in Fund- und herrenlose Tiere zu entwickeln, um so zu gewährleisten, dass sie Kosten nur für Fundtiere im Sinne des BGB übernimmt.

## Einnahmen

*Nachweis und Anrechnung von Einnahmen nicht vereinbart*

408. Mit dem Vertrag hat die Behörde dem Verein die Möglichkeit einräumen wollen, bei Aushändigung eines Fundtiers an den Berechtigten die Erstattung von Futter-, Tierarzt- und Pflegekosten in angemessener Höhe zu verlangen. Hiervon macht der Verein Gebrauch. Darüber hinaus erzielt er Erlöse aus der Vermittlung von als Fundtieren aufgenommenen Tieren. Die Behörde hat im Vertrag keine Sorge dafür getroffen, dass sie Angaben über Gesamthöhe und Aufschlüsselung dieser Einnahmen durch Fundtiere im Sinne des BGB bzw. herrenlose Tiere erhält. Angesichts der Kostentragung für die Betreuung der Fundtiere stehen die erzielten Einnahmen wirtschaftlich der Stadt zu (vgl. § 970 BGB).
409. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde hinsichtlich der mit Fundtieren erzielten Einnahmen weder Nachweispflichten des Vereins noch die Frage einer Anrechnung auf die staatlichen Leistungen oder einer Abführung an die Stadt geregelt hat. Er hat die Behörde aufgefordert, für die Zukunft sicherzustellen, dass Einnahmen des Vereins, die er beim Abholen oder bei der Vermittlung eines Fundtieres erzielt, ausdrücklich und vollständig in die Bemessung der Leistungen an den Verein einfließen.
410. Die Behörde hat zugesagt, zukünftig ausdrückliche Regelungen über den Nachweis und die Verrechnung der bisher nur pauschal in die Berechnung eingeflossenen Einnahmen zu treffen.

## Anwendung von Zuwendungsrecht

*Haushaltsvermerk nicht beachtet*

411. Der Haushaltstitel, aus dem die Behörde das Entgelt an den Tierschutzverein bestritten hat<sup>5</sup>, enthält den Vermerk „Zuwendungsanteil 100 %“. Die Behörde hat indes keine Zuwendung im Sinne der §§ 23 und 44 LHO gewährt.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Die Gewährung einer Zuwendung ist auch in der Sache vorzugswürdig: Das Zuwen-

<sup>5</sup> Titel 8670.685.86 im Einzelplan 8.2 der vormaligen zuständigen Behörde für Umwelt und Gesundheit bzw. ab 2005 Titel 3680.685.86 „Zuschuss an den Hamb. Tierschutzverein für die Unterbringung, Versorgung und Behandlung von Tieren“ im Einzelplan 3.2 der damaligen Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, ab 2007 im Einzelplan 4 der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz.

dungsrecht ist in besonderem Maße geeignet, Transparenz und Wirtschaftlichkeit bei der Verwendung staatlicher Mittel sicherzustellen. Dazu tragen insbesondere der vom Zuwendungsempfänger zu führende Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch die Verwaltung bei.

412. Die Behörde teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht, die Bürgerschaft habe die Mittel nur für Zuwendungen bewilligt. Zwar enthalte der relevante Haushaltstitel den – unzutreffenden – Vermerk „Zuwendungsanteil 100 %“, in den Erläuterungen zu allen Haushaltsplänen der letzten Jahre sei aber jeweils transparent geworden, dass diese Mittel – anders als die weiteren für den Tierschutzverein<sup>6</sup> – nicht im Weg der Zuwendung vergeben würden.

Im Übrigen hat die Behörde die Beanstandung anerkannt und dargelegt, dass der Abschluss eines von ihr favorisierten Zuwendungsvertrages bislang nicht durchsetzbar gewesen sei; sie hat aber zugesichert, in den neuen Vertrag mit dem Tierschutzverein so weit wie möglich Regelungen aufzunehmen, die den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich Vergabe und Kontrolle der Mittelverwendung entsprechen. So beabsichtige sie, zukünftig entsprechende Berichts- und Nachweispflichten mit einem vierteljährlichen Turnus zu vereinbaren, die eine Zuordnung der Kosten zu den im Vertrag festgelegten Tierkategorien ermöglichen.

413. Der Rechnungshof hat die Behörde für den Fall, dass ein Zuwendungsverfahren nicht durchsetzbar ist, aufgefordert, unverzüglich auf eine Anpassung des Haushaltsplans hinzuwirken, um einen neuen Vertrag auf eine haushaltsrechtlich einwandfreie Grundlage zu stellen.

Die Behörde hat zugesagt, dieser Forderung spätestens zur nächsten Haushaltsveranschlagung bzw. im Rahmen eines möglichen Nachtragshaushalts nachzukommen.

Da ergänzend zum Vermerk „Zuwendungsanteil 100 %“ die Haushaltspläne keinerlei Erläuterungen zum hier maßgeblichen Titel enthalten, war der Vermerk nach seinem Wortlaut für die Bürgerschaft eindeutig und damit mit diesem Inhalt maßgeblich. Im Übrigen spricht dafür, dass auch die Behörde diesen Vermerk seinerzeit als zutreffend angesehen hat, der Umstand, dass sie einen Zuwendungsvertrag favorisierte (vgl. Tz. 412).

### **Veranschlagung der Haushaltsmittel**

414. Hinsichtlich der Veranschlagung und Abwicklung der jährlichen Pauschalzahlungen an den Tierschutzverein hat der Rechnungshof beanstandet:

- Der Ende 2003 geschlossene Vertrag mit dem Tierschutzverein hatte eine Laufzeit von drei Jahren. Das Eingehen von Verpflichtungen durch vertraglich vereinbarte Zahlungen setzt

*Verpflichtungen  
ohne haushalts-  
rechtliche  
Ermächtigung  
eingegangen*

<sup>6</sup> Siehe Fn. 1.

budgetrechtliche Ermächtigungen (Ausgaben bzw. Verpflichtungsermächtigungen) in entsprechender Höhe voraus (Artikel 66 und 68 HV sowie §§ 1,2 und 38 LHO). Diese sind nur für das Haushaltsjahr 2004<sup>7</sup> erteilt worden. Verpflichtungsermächtigungen für die folgenden Haushaltsjahre 2005 und 2006 waren nicht ausgebracht worden. Vielmehr sind die entsprechenden Haushaltsmittel erst nach Vertragsabschluss, nämlich mit dem Beschluss der Bürgerschaft über den Haushaltsplan bewilligt worden. Auch der Haushaltsplan 2007/2008 sieht im Einzelplan 4 beim Titel 4880.685.86 „Zuschuss an den Hamb. Tierschutzverein für die Unterbringung, Versorgung und Behandlung von Tieren“ keine Verpflichtungsermächtigung vor. Die mit dem Vertrag eingegangene Verpflichtung der Behörde zur Leistung von Ausgaben in den Haushaltsjahren 2005 und 2006 ohne entsprechende parlamentarische Ermächtigung stellte eine Haushaltsüberschreitung dar und war insoweit haushaltsrechtlich unzulässig.

*Mittel unzutreffend als Bezirksmittel veranschlagt*

- Bei den im Einzelplan 8.2 und ab 2005 im Einzelplan 3.2 eingerichteten Titeln (vgl. Tz. 411) sind die Ausgaben als Zweckzuweisungen an das Bezirksamt Hamburg-Mitte veranschlagt worden. Die Zuständigkeit für die „Verwahrung von Fundtieren“ oblag seit Oktober 2003 jedoch nicht mehr dem Bezirksamt Hamburg-Mitte, sondern der damaligen Behörde für Umwelt und Gesundheit und obliegt ab Mai 2006 der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz.<sup>8</sup> Der Titel hätte – jedenfalls ab dem Haushaltsjahr 2005 – nicht mehr als Zweckzuweisung ausgebracht werden dürfen.

*Mittel zu ungenau veranschlagt*

- Für die Haushaltsjahre 2004 bis 2006 sind jeweils Ausgaben von 1,177 Mio. Euro in die Haushaltspläne eingestellt worden, obwohl der zwischen der Behörde und dem Tierschutzverein geschlossene Vertrag jährliche Zahlungen der Stadt in Höhe von 1,1 Euro für 2004, 1,2 Mio. Euro für 2005 und 1,3 Mio. Euro für 2006 vorsah. Für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 sind die Ausgaben bei dem Titel 3680.685.86 „Zuschuss an den Hamb. Tierschutzverein für die Unterbringung, Versorgung und Behandlung von Tieren“ in einem Umfang veranschlagt worden, die der Höhe der in dem Vertrag eindeutig festgelegten Zahlungsverpflichtungen nicht entsprach. Damit ist gegen Artikel 66 Absatz 1 HV in Verbindung mit § 11 Absatz 2 Nr. 2 LHO verstoßen worden.

415. Die Behörde hat die haushaltsrechtlichen Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt. Hinsichtlich des neuen Vertrages mit dem Tierschutzverein werde sie zur Vermeidung eines erneuten Verstoßes die Laufzeit des Vertrages entsprechend begrenzen bzw. einen entsprechenden Vorbehalt in den Vertrag aufnehmen. Außerdem hat sie zugesagt, den festgestellten Mängeln spätestens mit der nächsten Haushaltsveranschlagung Rechnung zu tragen.

<sup>7</sup> Bürgerschaftsdrucksache 17/3692 vom 18. November 2003 („... 2. Dritte Ergänzung des Haushaltsplan-Entwurfs 2004“).

<sup>8</sup> Die Übertragung der Aufgabe beruht auf einem Staatsrätebeschluss im Oktober 2003. Die Anordnung über Zuständigkeiten in Fundangelegenheiten wurde am 23. November 2004 entsprechend geändert (Amtl. Anz. S. 2397).

## Förderung des Baus von Kindertageseinrichtungen

**Die Umstellung auf das – auch Gebäudekosten abdeckende – Gutscheinsystem erfordert neue Verfahrensregelungen, um die durch das Zuwendungsrecht nicht mehr gewährleistete wirtschaftliche Verwendung der Mittel sicherzustellen.**

416. Baumaßnahmen für Kindertageseinrichtungen wurden bis zum Jahr 2003 im Wesentlichen durch Zuwendungen finanziert.<sup>1</sup>
- Diese Form der Finanzierung ist inzwischen durch das Kita-Gutscheinsystem abgelöst worden; sie soll nur noch für besondere Einzelprojekte angewendet werden.
- Vorgesehen sind Leistungsentgelte, die im Rahmen einer möglichst weitgehenden Pauschalisierung auch ein Teilentgelt für die Gebäudekosten enthalten sollen.<sup>2</sup>
417. Bestandteil der bisherigen Zuwendungsverfahren waren die fachliche Beratung und Prüfung durch den Zuwendungsgeber, die bei sachgerechter Umsetzung anerkannte und bewährte Instrumente der Überprüfung wirtschaftlichen Handelns darstellen. Für die künftige Bemessung der Teilentgelte für Gebäudekosten ist nach Auskunft der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) nicht abschließend geklärt, ob und in welcher Form vergleichbare Instrumente in das neue Finanzierungssystem einbezogen werden sollen.
418. Aus Sicht des Rechnungshofs bedarf es Regelungen, die eine – bisher durch das Zuwendungsrecht sichergestellte – wirtschaftliche Verwendung der Mittel für Baumaßnahmen gewährleisten. Im Zuwendungsrecht sind nach § 44 LHO vorbereitende, begleitende und abschließende Maßnahmen vorgesehen. Bei Wegfall dieses steuernden Regelkreismodells können unsachgemäßer Mitteleinsatz nicht oder erst sehr spät erkannt und entsprechende Gegenmaßnahmen bestenfalls nachträglich eingeleitet werden. Der Rechnungshof hält es daher für erforderlich, dass die BSG im Zusammenhang mit der Neuregelung der Bemessung und Finanzierung der Raumausstattung phasenabhängig ergebnisorientierte Qualitätsmaßstäbe und Kontrollmechanismen festlegt.
419. Die BSG hat die Forderung des Rechnungshofs nach konkreten Verfahrensregelungen als richtig anerkannt. Sie sieht ebenfalls Bedarf, die Zielerreichung durch eine Ergebniskontrolle zu überprüfen und zu dokumentieren. Im Rahmen der Festlegung des Verfahrens zur Bemessung und Finanzierung der Raumausstattung wird die BSG auch entscheiden, wie das System als solches und die Ergebniskontrolle konkret vollzogen werden sollen.

<sup>1</sup> Veranschlagung 2002 rund 3,75 Mio. Euro; 2001 rund 3,4 Mio. Euro.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch § 19 Absatz 3 Landesrahmenvertrag „Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen“.

## Behörde für Stadt- entwicklung und Umwelt

### Neubau von P+R-Anlagen

**Die vor der Bewilligung von Zuwendungen erforderliche Prüfung der Bau- und Kostenunterlagen hat nicht stattgefunden.**

**Durch überhöhte Standards beim Bau einer P+R-Anlage sind vermeidbare Kosten von rund 400.000 Euro entstanden.**

**Die Bürgerschaft ist bei ihrer Entscheidung über die Verwendung der Ausgleichsbeträge für einzelne P+R-Anlagen nicht zutreffend unterrichtet worden.**

**Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt hat für einen Ersatzbau, mit dem die vorhandenen Stellplätze mehr als verdreifacht wurden, eine Zuwendung von rund 3,4 Mio. Euro bewilligt, obgleich die Stellplatzbelegung für sie erkennbar rückläufig war.**

**Die Einführung einer Förderobergrenze und eines Nutzungsentgeltes sind zu prüfen.**

420. Park-and-ride-(P+R-)Anlagen<sup>1</sup> in Hamburg stehen den Nutzern des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) kostenlos zur Verfügung. P+R-Anlagen sollen die Straßen insbesondere vom Berufspendelverkehr entlasten und damit den Parksuchverkehr im Hamburger Stadtgebiet verringern. Der Bau von P+R-Anlagen kann aus Zuschüssen und Darlehen aus Ausgleichsbeträgen nach § 49 Absatz 2 der Hamburgischen Bauordnung gefördert werden.<sup>2</sup> Soweit Mittel für Maßnahmen mit Kosten von über 0,8 Mio. Euro in Anspruch genommen werden, wird der Bürgerschaft hierüber berichtet.

### Prüfung von Zuwendungsanträgen

421. Voraussetzung für die Bewilligung von Zuwendungen für Baumaßnahmen ist eine Prüfung der Bau- und Kostenunterlagen (baufachliche Prüfung) durch die Bewilligungsbehörde.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mit zurzeit rund 9.000 Stellplätzen, bis 2008 rund 10.200 Stellplätzen.

<sup>2</sup> Titel 863.01 „Zuschüsse und Darlehen aus Ausgleichsbeträgen für Zwecke nach § 49 der Hamburgischen Bauordnung“.

<sup>3</sup> Nrn. 11.3 und 11.5 der Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg Bauhandbuch in Verbindung mit den Verwaltungsvorschriften Nr. 6 zu § 44 LHO.

Die P+R-Betriebsgesellschaft mbH<sup>4</sup> hat auf der Grundlage ihrer Anträge Zuwendungen zur Vollfinanzierung für die Neubauten der P+R-Anlagen Rahlstedt in Höhe von rund 3,4 Mio. Euro und Bergedorf in Höhe von 7,5 Mio. Euro erhalten. Als Ergebnis dieser Antragsprüfungen hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) zwar anerkannt, dass die Vorhaben bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant worden seien. Auf die vorgeschriebene baufachliche Prüfung hat sie allerdings unter Hinweis auf eine behördeninterne Handlungsanweisung für die Bearbeitung von Zuwendungen verzichtet. Nach dieser Handlungsanweisung sind bei Vorhaben, deren Realisierung den Zielsetzungen des Senats entsprechen, grundsätzlich keine zusätzlichen fachtechnischen Prüfungen erforderlich.

*Keine baufachliche Prüfung*

422. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sich die BSU bei einem generellen Verzicht auf eine vorgeschriebene baufachliche Prüfung vor einer Förderung aus öffentlichen Mitteln kein eigenständiges Urteil gebildet hat. Dies betrifft sowohl u.a. die Vollständigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion, die Eignung der gewählten Baustoffe und -teile als auch die Angemessenheit der veranschlagten Kosten. Er hat die BSU aufgefordert, entsprechend dem Zuwendungsrecht die Durchführung baufachlicher Prüfungen sicherzustellen.

Die Behörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Ihre Handlungsanweisung finde keine Anwendung mehr.

### **Festlegung von Standards**

423. Als Grundlage für den Bau von P+R-Parkhäusern hat die P+R-Betriebsgesellschaft im Dezember 2004 zusätzlich zu bestehenden Rechtsgrundlagen wie der Garagenverordnung (GarVO) und der Hamburgischen Bauordnung (HBauO) Planungskriterien mit Aussagen zu Stellplatzbreiten, Beleuchtung und Materialien aufgestellt.
424. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass damit bei der Planung und Realisierung von P+R-Parkhäusern ein Standard angewendet wurde, der die Mindestanforderungen der GarVO und der HBauO zum Teil erheblich überschreitet. Beispielsweise sieht die GarVO für Rampen eine Mindestfahrbahnbreite von 2,75 m vor. Bei der P+R-Anlage Rahlstedt dagegen wurden getrennte Auf- und Abfahrtsrampen mit einer Breite von je 4,80 m gebaut. Insgesamt sind allein bei dieser Maßnahme nach überschlägiger Ermittlung des Rechnungshofs vermeidbare Kosten in Höhe von rund 400.000 Euro entstanden.

*Standards zu großzügig*

<sup>4</sup> Eigentümer: Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH (HGV) mit 95 % und ADAC mit 5 %.

425. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass durch die Anerkennung überhöhter Standards bei der Planung öffentlicher P+R-Anlagen und ihrer Förderung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 LHO) missachtet wurde.

Er hat die BSU aufgefordert, bei der Bewilligung von Zuwendungen künftig Standards zugrunde zu legen, die sich an Mindestanforderungen entsprechender Gesetze und Verordnungen orientieren.

426. Die BSU begründet die erheblichen Abweichungen von diesen Mindeststandards mit der Absicht, Parkhäuser kundenfreundlich und attraktiv zu gestalten.

Der Rechnungshof sieht es demgegenüber nach § 7 LHO als geboten an, sich auch im öffentlichen Bereich an staatlich gesetzten Standards zu orientieren, die die Funktionsfähigkeit gewährleisten und auch bei privat genutzten Anlagen eine benutzerfreundliche Gestaltung ermöglichen.

### **P+R-Anlage Poppenbüttel**

427. Der Senat hat der Bürgerschaft im September 2003 über die Verwendung von Ausgleichsbeträgen u. a. für den Neubau eines dreigeschossigen P+R-Hauses mit rund 500 Stellplätzen an der S-Bahn Poppenbüttel unterrichtet.<sup>5</sup> Danach sollten sich die Kosten „gemäß Machbarkeitsstudie auf rund 9,0 Mio. Euro“ belaufen. Die Bürgerschaft hat den finanziellen Auswirkungen der Maßnahme im Februar 2004 zugestimmt. Zum Zeitpunkt der Erhebungen war der Bau noch nicht begonnen.

- Bürgerschaft unzutreffend informiert*
428. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Machbarkeitsstudie tatsächlich lediglich rund 7,5 Mio. Euro Kosten für diese Maßnahme auswies. Auch unter Berücksichtigung insbesondere von späteren Materialpreiserhöhungen sowie Kostenerhöhungen bei der Position für Unvorhergesehenes mit der Folge von 8,3 Mio. Euro neuen Gesamtkosten hat die BSU die Kostendifferenz zu 9 Mio. Euro nicht belegt.

- Bis zu 80 % Kostensteigerung*
429. Die Kostenschätzung vom November 2005 weist nunmehr Kosten von rund 10,5 Mio. Euro aus, die Zahl der Stellplätze erhöht sich von rund 500 auf 550. Die Kosten steigen somit noch einmal um 27 %. Bei einem allgemein anerkannten Toleranzrahmen von 30 % (zwischen dem Zeitpunkt der Kostenschätzung und der Abrechnung einer Maßnahme) können endgültige Gesamtkosten in Höhe von bis zu 13,7 Mio. Euro nicht ausgeschlossen werden. Gegenüber den Kosten der Machbarkeitsstudie würde dies eine Erhöhung von über 80 % bedeuten.

430. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bürgerschaft entgegen dem Grundsatz der Haushaltswahrheit über die tatsächlich in der Machbarkeitsstudie ausgewiesenen Kosten nicht zutreffend informiert wurde.

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 17/3378 vom 23. September 2003.

Angesichts der dargestellten Kostenentwicklung hat er die BSU darüber hinaus aufgefordert,

- zu prüfen, inwieweit entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Maßnahme noch auf den unabdingbaren Umfang reduziert werden kann,
- künftig grundsätzlich auf eine belastbare Festlegung, eine konsequente Begrenzung und eine zutreffende Darstellung der Kosten hinzuwirken.

431. Die BSU hat bestätigt, dass durch die Angabe einer als Machbarkeitsstudie bezeichnete Kostendarstellung gegenüber der Bürgerschaft ein fehlerhafter Eindruck erweckt wurde. Im Übrigen folgt sie der Forderung des Rechnungshofs, künftig die Möglichkeiten einer Kostenbudgetierung zu nutzen, und will laufend die Einhaltung der bewilligten Mittel und mögliche Kostenreduzierungen prüfen.

### **P+R-Anlage Rahlstedt**

432. Ende der sechziger Jahre hatte das Bezirksamt Wandsbek einen „Park-and-Ride“-Platz in Hamburg-Rahlstedt für rund 100 Stellplätze erstellt. Bei steigendem Parkplatzbedarf war die Herstellung von rund 60 weiteren Stellplätzen auf dem Gelände vorgesehen, jedoch nicht realisiert worden.

Im Juli 2000 stimmte die Bürgerschaft dem „Neubau P+R-Anlage Rahlstedt“ zu.<sup>6</sup> Der Bau eines Parkhauses sollte die Stellplatzzahl um das 2,5-fache auf rund 350 Stellplätze aufstocken, die Kosten hierfür sollten rund 3,4 Mio. Euro betragen.

Die Erweiterung der bestehenden Anlage durch den Neubau wurde behördenintern mit der Überlastung der bestehenden Anlage begründet. Nach Aussage der BSU hat sie sich dabei allein an einer Bedarfsanalyse des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV) aus dem Jahr 1995 für einen Zeitraum bis 2010 orientiert. Eine zuverlässige Bedarfsermittlung sei damals aufgrund zeitgleicher Durchführung weiterer Baumaßnahmen zur Verbesserung der lokalen Infrastruktur nicht möglich gewesen.

433. Nach Fertigstellung des P+R-Hauses lag die Auslastung im Jahr 2004 allerdings bei lediglich 29 % (101 Stellplätze) und in 2005 nur noch bei 26 % (92 Stellplätze). Zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Neubau war eine Überlastung der bestehenden Anlage nicht zu erkennen. Auch die von der BSU regelmäßig erhobenen Zahlen über die Entwicklung der Stellplatzbelegung in den vorausgegangenen Jahren ergaben keinen Bedarf für eine Erweiterung in dem realisierten Umfang und belegten insoweit nicht die Prognose des HVV. Die Bürgerschaft wurde über die Auslastung der Anlage nicht informiert.

*Bedarf für Neubau  
nicht belegt*

<sup>6</sup> Drucksache 16/4394 vom 20. Juni 2000 (Antrag des Senats auf Kenntnisnahme durch die Bürgerschaft).

Unter den gegebenen Umständen hätte vor dem Neubau der Anlage die Entwicklung der Stellplatzbelegung weiter beobachtet werden müssen. Schon eine Reduzierung um 100 Stellplätze hätte eine Einsparung von etwa 970.000 Euro bewirkt.

434. *Ungerechtfertigte Ausgaben in Millionenhöhe*
- Der Rechnungshof hat u. a. beanstandet, dass die BSU die Zuwendung ohne hinreichende Bedarfsermittlung bewilligt und damit entgegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 und 34 Absatz 3 Satz 1 LHO) vermeidbare Ausgaben über rund 3,4 Mio. Euro geleistet hat. Auch hätte sie die Bürgerschaft über die tatsächliche Entwicklung der Stellplatzbelegung informieren müssen.

Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, künftig vor Bewilligung einer Zuwendung den Stellplatzbedarf zu prüfen und nachvollziehbar zu belegen.

Die BSU hat zugesagt, aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs die Erreichbarkeit und Wahrnehmbarkeit der P+R-Anlage Rahlstedt zur Erhöhung der Auslastung zu verbessern.

### **Ausgabenreduzierungen**

435. *Förderobergrenze festlegen*
- Der Rechnungshof hat empfohlen, auch im Interesse verbesserter Transparenz und im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, für die Förderung von P+R-Anlagen eine finanzielle Obergrenze je Stellplatz zu prüfen. Diese sollte nur in begründeten Einzelfällen überschritten werden, um beispielsweise besondere Anforderungen an die städtebauliche Einbindung der Anlagen zu berücksichtigen.

436. Die BSU will eine Förderobergrenze pro Stellplatz nicht in Betracht ziehen, weil nach ihrer Meinung eine regelhafte Festlegung den unterschiedlichen individuellen und städtebaulichen Anforderungen nicht gerecht würde und eine 100%-Finanzierung durch die Stadt erfolge.

Der Rechnungshof hält demgegenüber eine Investitionsobergrenze für geboten, weil sie den an der Vorbereitung und dem Bau von P+R-Anlagen Beteiligten einen kostendämpfenden Finanzrahmen vorgibt und so den Prozess einer kostenbewussten Bauvorbereitung fördert. Ein Finanzrahmen stellt sicher, dass nur Maßnahmen realisiert werden, die in dem gesetzten Finanzierungsrahmen bleiben oder bei denen die herauszuarbeitenden Gründe für eine Überschreitung einer sorgfältigen und kritischen Prüfung standhalten. In diese ist auch der vorgesehene Standort der P+R-Anlage einschließlich der Kosten einzubeziehen, die z. B. durch die gestalterische Einpassung in das Umfeld, die Beschaffenheit des Baugrundes, die verkehrliche Anbindung und die Ausgleichsmaßnahmen nach dem Naturschutzgesetz verursacht werden.

## Einnahmeverbesserungen

437. Die P+R-Anlagen in Hamburg stehen den ÖPNV-Nutzern kostenlos zur Verfügung. Sie tragen dazu bei, dem ÖPNV ein zusätzliches Kundenpotenzial zu erschließen. Der Rechnungshof hat empfohlen, in Anlehnung an die Praxis anderer deutscher Großstädte wie z. B. München, Frankfurt oder Stuttgart zu prüfen, ob für das Abstellen von Fahrzeugen Entgelte erhoben werden sollten.

Die Prüfung sollte berücksichtigen, wie sich Entgelte auf den Nutzungsgrad als P+R-Anlagen auswirken und in welcher Höhe Verwaltungs-/Betriebskosten für die Entgelterhebung und Kontrollmaßnahmen möglichen Einnahmen von jährlich rund 1,0 Mio. Euro<sup>7</sup> gegenüberstehen würden.

*Entgelterhebung  
prüfen*

438. Die BSU hat zugesagt, eine entsprechende Überprüfung vorzunehmen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen

---

<sup>7</sup> Bei zurzeit rund 7.000 von der P+R-Betriebsgesellschaft betreuten Stellplätzen und einer Jahresmiete von 150 Euro.

## Flughafen-S-Bahn

**Die Vorfinanzierung von Maßnahmen zulasten Hamburgs sollte durch eine zeitnahe Kostenfortschreibung ausgeschlossen werden.**

**Die Veranschlagung von Haushaltsmitteln muss die Entwicklung der Ausgabereste berücksichtigen.**

**Die zeitgerechte Bereitstellung von Planunterlagen erfordert ein systematisches Planmanagement.**

**Eine unzureichende Planung hat zu Mehrkosten von rund 700.000 Euro geführt.**

### Maßnahme

439. Die Anbindung des Flughafens Hamburg mit der Flughafen-S-Bahn (FSB) – ausgefädelt aus dem Bahnhof Ohlsdorf – wurde 1996 planfestgestellt. Der Bau wird aus Bundesmitteln zur Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) sowie aus hamburgischen Haushaltsmitteln finanziert. Der Bund trägt 60 % und Hamburg 40 % der zuwendungsfähigen Kosten. Nach der generellen Anerkennung der Förderfähigkeit bei Aufnahme der Baumaßnahmen in das Bundesprogramm werden die förderfähigen Kosten erst im Rahmen der Baufreigaben für die einzelnen Teilmaßnahmen festgesetzt. Die Gesamtkosten stiegen von ursprünglich 225 Mio. Euro<sup>1</sup> auf aktuell rund 280 Mio. Euro<sup>2</sup>. Die Baumaßnahme wurde 1992 mit einem Vorwegbauwerk für den Bahnhof am Flughafen begonnen. Der Bau der Tunnelstrecke und die weiteren Maßnahmen begannen 2001. Die Aufnahme des Betriebs ist für 2008 geplant.

### Kostenfortschreibung

440. Nach dem ersten Nachtrag zur Haushaltsunterlage<sup>3</sup> betragen die Kosten für die FSB 239,5 Mio. Euro. Der Senat hat die Bürgerschaft im Jahr 2005<sup>4</sup> darüber informiert, dass sich weitere Mehrkosten von rund 40 Mio. Euro ergeben, der hamburgische Anteil um rund 20 Mio. Euro steigt und die Gesamtkosten nunmehr rund 280 Mio. Euro betragen. Außerdem bestünden noch weitere potenzielle Kostenrisiken, deren Eintrittswahrscheinlichkeit und Kostenvolumen derzeit nicht bezifferbar seien.

<sup>1</sup> Haushalts- und Ausführungsunterlage – Bau – nach §§ 24/54 LHO vom 6. November 2000.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/2940 vom 27. September 2005.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 17/2676 vom 6. Mai 2003.

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/2940 vom 27. September 2005.

Der zwischen Hamburg und der Deutschen Bundesbahn abgeschlossene Bau- und Finanzierungsvertrag legt zur Finanzierung zusätzlich fest, dass Hamburg die nicht durch GVFG-Förderung endgültig gedeckten Kosten trägt und im Interesse eines stetigen Bauablaufs noch nicht zugewiesene Fördermittel des Bundes zinslos vorfinanziert.

441. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Nachtragsforderungen nicht zeitnah, sondern teilweise erst bis zu zwei Jahre nach Antragstellung bearbeitet worden sind, da von Baubeginn an kein voll funktionstüchtiges Nachtragsmanagement vorhanden war. Erst mit der Beauftragung eines Ingenieurbüros im Juni 2005 ist die für ein Nachtragsmanagement erforderliche Bestandsaufnahme der Nachträge durchgeführt worden, um die zeitnahe Bearbeitung der Nachtragsforderungen/-angebote zu ermöglichen.

*Zeitnahe Kostenfortschreibung erst 2005 eingeführt*

Der Rechnungshof hat gegenüber der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) gefordert, dass gerade bei langfristigen Baumaßnahmen Kostenveränderungen zeitnah erfasst und dargestellt werden, um dem Risiko einer Vorfinanzierung zulasten Hamburgs entgegenwirken zu können.

*Vorfinanzierung Hamburgs vermeiden*

442. Die BSU hat zugesagt, bei Maßnahmen entsprechender Größenordnung künftig von Anfang an ein Nachtragsmanagement einzuführen, um die Kostenentwicklung auch im Bereich der Nachträge möglichst zeitnah und umfassend erkennen zu können.

### **Ausgabenentwicklung**

443. Der jährliche Mittelabfluss der Ausgaben beim Haushaltstitel 6300.891.18 „Kostenanteil Hamburgs am Bau der Schnellbahnanbindung Flughafen“ lag für die Jahre 1991 bis 2004 vielfach erheblich unter den jeweils veranschlagten Ansätzen. In den Jahren 1996 bis 2004 hätten jährliche Ausgaben einiger Haushaltsjahre ohne eine Veranschlagung neuer Mittel bereits aus den jeweils übertragenen Haushaltsresten gedeckt werden können.

Nach § 11 Absatz 2 LHO dürfen nur diejenigen Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden. Die Ausgaben sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

444. Vor dem Hintergrund der Resteentwicklung hätte die Behörde prüfen müssen, inwieweit eine Veranschlagung zusätzlicher Mittel erforderlich war. Angesichts über Jahre kontinuierlich gestiegener, hoher Haushaltsreste ist dies offensichtlich nicht hinreichend geschehen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde ihre Veranschlagung der Resteentwicklung nicht angepasst und damit § 11 Absatz 2 LHO nicht Rechnung getragen hat.

*Haushaltsreste bei Veranschlagung nicht berücksichtigt*

Die BSU hat zugesagt, bei der künftigen Veranschlagung von Haushaltsmitteln die Entwicklung übertragener Reste zu berücksichtigen.

## Planmanagement

445. Die Ausführungen der einzelnen Bauteile bedürfen der bauaufsichtlichen Genehmigung durch das Eisenbahnbundesamt. Die vom Auftragnehmer erstellten Ausführungspläne werden hierzu an das Eisenbahnbundesamt geschickt. Der Genehmigungszeitpunkt ist abhängig von Erstellungsdatum, Planqualität und der erforderlichen Prüfzeit, die gemäß Leistungsbeschreibung des Auftraggebers mindestens zehn Wochen vorsieht und die vom Auftragnehmer vor der Ausführung der Arbeiten einzuplanen sind.
446. Einen Verzug von bis zu drei Monaten bei einzelnen Bauabschnitten hat die BSU mit Komplikationen bei der Erstellung, Prüfung und Freigabe der Ausführungsunterlagen begründet. Obwohl jede weitere Baubehinderung oder jeder weitere Verzug termingefährdend für die Inbetriebnahme der FSB sind, hat die Behörde dies nicht zum Anlass genommen, eine stringente Planlaufverfolgung und -optimierung vorzunehmen. Erst mit den ab Februar 2005 eingeführten regelmäßigen Planbesprechungen wurden der Planlauf optimiert und die Termine zwischen allen Beteiligten abgestimmt. Aus Sicht der BSU hat sich das seit Anfang 2005 praktizierte Planmanagement trotz der bei diesem Projekt schwer kalkulierbaren erforderlichen Prüfzeiten bewährt.
447. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es seit dem Erkennen der Probleme nahezu ein Jahr gedauert hat, bis die Gesamtorganisation der Planläufe optimiert wurde.

### *Planmanagement künftig verbessern*

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, künftig von Beginn an sicherzustellen, dass notwendige Planlaufzeiten im Zusammenhang mit den Terminanforderungen aus dem Bauablauf mit den Beteiligten abgestimmt, möglichst präzise beschrieben und überwacht werden; dies auch vor dem Hintergrund, die Mitwirkungspflicht der Auftragnehmer stärker transparent machen zu können.

448. Die BSU hat angekündigt, sie werde über die bisherigen Regelungen hinaus bei Baumaßnahmen entsprechender Größenordnung ein systematisches Planmanagement unter Zuhilfenahme einer elektronischen Planverschickung und unter Beteiligung aller betroffenen Stellen einführen, um mögliche Verzögerungsrisiken zu minimieren.

## Vorwegbauwerk

449. Um die Schnellbahnanbindung an den Flughafen zu sichern und Kosten von Umbau- und Anpassungsmaßnahmen abzuwenden bzw. zu verringern, hat Hamburg 1992 im Vorfeld des Flughafenumbaus ein sogenanntes Vorwegbauwerk erstellt. Lage und Größe des Vorwegbauwerks sollten es ermöglichen, zu einem späteren Zeitpunkt einen zweigleisigen Tunnel in geschlossener Bauweise (Schildvortrieb) unterirdisch anzuschließen. Auf dieser Grundlage hat die Flughafen Hamburg GmbH die Stützen für die Abfahrtsrampen der Straßenanbindung vor dem Terminal 2 angeordnet. Art und Anbindung des Verkehrssystems (U-/S-Bahn, Stadtbahn) waren damals noch nicht abschließend entschieden.

450. Spätere Gutachten bewerteten ein zweigleisiges Tunnelbauwerk jedoch als wirtschaftlich nicht realisierbar. Die BSU hat daraufhin entschieden, stattdessen zwei eingleisige Tunnelröhren zu bauen. Sie hat für den Streckenabschnitt von der Umgehung Fuhlsbüttel bis an das Vorwegbauwerk eine offene Bauweise ausgeschrieben sowie beauftragt.

Dies erforderte Änderungen der ursprünglich vorgesehenen Baudurchführung im Anschlussbereich an das Vorwegbauwerk und führte bei der Sicherung der Baugrube<sup>5</sup> zu Kosten von rund 700.000 Euro für eine bisher nicht erforderliche Baufeldräumung. Die BSU hat bestätigt, dass diese Kosten hätten vermieden werden können. Sie weist allerdings darauf hin, dass vor dem Hintergrund einer noch völlig offenen Trassenführung und einer noch nicht festgelegten Verkehrsmittelwahl auch bei anderen Lösungen Kosten hätten anfallen können.

*Unnötige Mehrkosten wegen Änderung der Baudurchführung*

451. Der Rechnungshof beanstandet, dass die BSU bei den vorbereitenden Planungen für das Vorwegbauwerk gerade wegen der noch unklaren Randbedingungen andere mögliche Varianten (offene Bauweise) einer baulichen Anbindung nicht ausreichend berücksichtigt hat. Sie hat damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet (§§ 7 Absatz 1, 34 Absatz 3 LHO).

---

<sup>5</sup> Verfahrensänderung aus bodenmechanischen und räumlichen Gründen.

## Umbau der U-Bahn-Haltestelle Jungfernstieg

**Durch den Verzicht auf eine nicht benötigte Weichenverbindung im Zuge der Anbindung der U-Bahn-Linie U 4 an die Haltestelle Jungfernstieg werden rund 9 Mio. Euro eingespart.**

452. Die Anbindung der HafenCity an das bestehende U-Bahn-Netz soll mit dem Bau der neuen Linie U 4 ab der Haltestelle Jungfernstieg erfolgen. Nach den Planungsunterlagen, die den Erörterungen zum Planfeststellungsverfahren im Februar 2006 zugrunde lagen, sollten im Zusammenhang mit den Bauarbeiten zum Anschluss der U 4 westlich der Haltestelle Jungfernstieg auch die baulichen Voraussetzungen geschaffen werden, um durch den Einbau von zwei Weichen die vorhandenen Gleise der Linie U 2 zu verbinden.

Zur Realisierung einer solchen neuen Weichenverbindung wäre es notwendig gewesen, den Anschlussbereich der bestehenden zwei Tunnel der U 2 abzubauen und durch ein neues Bauwerk zu ersetzen. Diese Arbeiten hätten nicht nur den Betrieb der Linie U 2 zwischen den Haltestellen Berliner Tor und Gänsemarkt nach der Planfeststellungsunterlage für zehn bis elf Monate unterbrochen, sondern auch einen Ersatzverkehr durch Busse zur Folge gehabt. Daneben wäre mit ihnen auch ein massiver Eingriff in die erst Mitte 2006 fertig gestellten Alsterterrassen des Jungfernstiegs erforderlich gewesen, weil neben den für den Anschluss der U 4 ohnehin erforderlichen Baugruben für das Verbindungsbauwerk eine weitere Baugrube hätte hergestellt werden müssen.

- Weichenverbindung nicht notwendig*
453. Der Rechnungshof hat in unmittelbarem Anschluss an die Erörterungen zum Planfeststellungsverfahren gegenüber der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) Anfang März 2006 Zweifel an der Notwendigkeit der geplanten Weichenverbindung geäußert. Er ist zu dem Ergebnis gekommen, dass der zu erwartende hohe bautechnische sowie finanzielle Aufwand nicht gerechtfertigt ist, und hat gefordert, auf die Weichenverbindung zu verzichten.

Die BSU hat dazu erklärt, dass die Überprüfung der Notwendigkeit dieser Weichenverbindung vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen Herstellung bei der planführenden Hamburger Hochbahn AG (HHA) bereits laufe.

454. Als Ergebnis der Prüfung hat die HHA als Vorhabenträgerin im Mai 2006 den Verzicht auf die Weichen im Wege einer Planänderung in das Planfeststellungsverfahren eingebracht und die BSU gegenüber dem Rechnungshof im Juni 2006 dazu auch ihre ursprüngliche Planung erläutert: Die Einfädung der U 4 an der Haltestelle Jungfernstieg in die U 2 führe zu einer Doppelbelegung der Gleise in Richtung Hauptbahnhof. Bei unplanmäßigen Spitzenbelastungen infolge von Großveranstaltungen und bei betrieblichen Störungen oder Baustellen könnte es erforderlich werden, dass Züge der U 2 an der Haltestelle Jungfernstieg über die geplante Weichen-

verbindung „abkehren müssen“. Für diese Betriebsfälle sei die neue Weichenverbindung geplant worden.

Nach erneuter interner Prüfung habe die HHA die Notwendigkeit der in Rede stehenden Weichenverbindung jedoch nicht mehr aufrechterhalten können. Auch wenn der Bau der Weichenverbindung sinnvoll sei, habe die neuerliche Abwägung ergeben, dass die Vermeidung von Nachteilen für das Verkehrsangebot bei Spitzenveranstaltungen den hohen baulichen Aufwand und die damit verbundenen hohen Investitionskosten nicht unabdingbar rechtfertige. Die geplante Weichenverbindung werde daher nicht ausgeführt.

455. Nachdem der geänderte Plan mit Beschluss vom 15. September 2006 festgestellt worden ist, geht der Rechnungshof davon aus, dass mit dem Verzicht auf die Weichenverbindung Baukosten von rund 9 Mio. Euro eingespart und die betrieblichen Aufwendungen für Ersatzverkehre minimiert werden können. Darüber hinaus wird es möglich sein, die Beeinträchtigungen auf dem neu gestalteten Jungfernstieg einzuschränken und die Zeit der Betriebsunterbrechung der U 2 zu verkürzen.

*Baukosten von  
rund 9 Mio. Euro  
eingespart*

## **Bodensanierung Am Grasbrookhafen**

**Die Maßnahme ist veranschlagt und begonnen worden, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen. Planungsänderungen im Umfang von rund 6,6 Mio. Euro wurden ohne die erforderliche Beteiligung der Bürgerschaft ausgeführt.**

**Die der Veranschlagung zugrunde zu legenden Kostenunterlagen wiesen um 5,9 Mio. Euro geringere Gesamtkosten aus, als die Behörde veranschlagt hat.**

**Es fehlt eine nachvollziehbare Begründung des notwendigen Umfangs einer Sanierung zur Gefahrenabwehr.**

**Vergabe und Abrechnung von Bau- und Entsorgungsleistungen weisen Fehler und Mängel auf. Es sind vermeidbare Ausgaben von 142.000 Euro entstanden.**

456. In der HafenCity soll das zentrale Baugebiet Überseezentrum realisiert werden. Die Fläche befindet sich im Eigentum der Stadt und wird von der HafenCity Hamburg GmbH (HCH) verwaltet. Auf ihr befand sich bis 1976 das ehemalige Gaswerk Grasbrook. Betriebsbedingt war der Untergrund stark kontaminiert. Zur Abwehr von Gefahren für das Grundwasser wurden die damaligen Hamburger Gaswerke GmbH 1985 von der damals zuständigen „Wasserbehörde Strom- und Hafenaufbau“ zu einer Sanierung der Flächen aufgefordert. Die angeordneten Sanierungsmaßnahmen wurden, u. a. nach Fertigstellung einer flächendeckenden Versiegelung, 1989 abgeschlossen. Nach einer zeitlich begrenzten Beobachtungsphase des Grundwassers hatte die ehemalige Umweltbehörde 1998 keine weiteren Maßnahmen für erforderlich gehalten. Im Gegensatz dazu sah sie im Jahr 2001 „unter Berücksichtigung der erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, der künftigen Nutzung und der Wahrung der Verhältnismäßigkeit“ vor der Umsetzung des Bebauungskonzepts HafenCity eine erneute Flächensanierung durch die Stadt als notwendig an. Die Arbeiten sind 2003 begonnen und in 2005 weitgehend mit einem Gesamtvolumen von rund 20 Mio. Euro beendet worden.

### **Umfang der Sanierung**

457. Der Senat hatte im April 2001 festgelegt, dass die im Zusammenhang mit der Umsetzung des Masterplans HafenCity gegebenenfalls erforderliche Beseitigung von Bodenverunreinigungen nur zulasten der Stadt erfolgen sollte, wenn sie als Maßnahmen der Gefahrenabwehr zu betrachten ist. Zusätzlich erforderliche Auf-

wendungen für die Entsorgung und Behandlung sonstiger belasteter Böden sollte das Sondervermögen „Stadt und Hafen“ tragen. Im Rahmen der Erörterung des Haushaltsplan-Entwurfs 2003 wurde dem Haushaltsausschuss die Übernahme der Kosten erläutert und gleichzeitig mitgeteilt, dass die Flächen aus Gründen der Gefahrenabwehr saniert werden müssten. Die Erläuterungen zum Haushaltsplan 2004 enthielten den ausdrücklichen Hinweis, dass das Gelände nach den Bestimmungen des Bundesbodenschutzgesetzes saniert werden muss und die Aufwendungen der Gefahrenabwehr dienen.<sup>1</sup>

458. Zuvor durchgeführte Bodenuntersuchungen hatten eine Belastung des Bodens mit Schadstoffen ergeben, die sich bereits dem Grundwasser mitgeteilt hatte. Die damalige Umweltbehörde begründete einen Handlungsbedarf damit, dass zur Realisierung der künftigen Neubebauung die vorhandene Bebauung abgebrochen sowie die bestehende – die Altlast sichernde – Flächenversiegelung aufgenommen werden müsse. Dies sowie eine „sensiblere Nutzung“ der Fläche erfordere die Entfernung der Schadstoffquellen. Ein damit verbundener Kostenaufwand von bis zu rund 21,5 Mio. Euro sei verhältnismäßig. Das daraufhin erarbeitete Sanierungskonzept sah vor, bestimmte Flächen bis zu einer festgesetzten Bodentiefe aus Gründen der Gefahrenabwehr für das Grundwasser zu sanieren.
459. Im Herbst 2004 und Frühjahr 2005 entschied die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), aufgrund vorgefundener Schadstoffkontaminationen den Leistungsumfang der veranschlagten Maßnahme zu erweitern. Eine Teilfläche wurde etwa 2 m tiefer als in der Haushaltsunterlage – Bau – nach § 24 LHO (HU-Bau) zunächst vorgesehen ausgehoben und der Sanierungsbereich um eine Fläche erweitert, für die nach dem ursprünglichen Sanierungskonzept ausdrücklich kein Handlungsbedarf bestand. Die Mehrkosten betragen 6,6 Mio. Euro. Mit den zusätzlichen Maßnahmen sollten u. a. vertragliche Verpflichtungen und Haftungsrisiken der HCH gegenüber den Investoren minimiert werden. Deshalb hatte sich auch die HCH bereit erklärt, die Kosten für die Erweiterung der Sanierung zu übernehmen. Zu einer solchen Kostenübernahme ist es dann allerdings nicht gekommen.
460. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde vor der Sanierung der Flächen Am Grasbrookhafen hinsichtlich einzelner Schutzgutverletzungen die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr einschließlich deren Verhältnismäßigkeit nicht hinreichend und ohne nachvollziehbaren naturwissenschaftlichen Beleg abgewogen hat. Damit fehlte sowohl für die Einschätzung der gesetzlichen Sanierungsverpflichtung Hamburgs als auch für die Kostentragung aller Maßnahmen aus dem Haushalt einschließlich der zunächst ausdrücklich nicht der Gefahrenabwehr dienenden Sanierungsausweitung eine transparente Entscheidungsgrundlage. Angesichts der bereits in den Vorjahren erfolgten Sanierungsmaßnahmen hätten neue Maßnahmen zur Gefahrenab-

*Keine  
nachvollziehbare  
Entscheidungs-  
grundlage für  
Sanierung*

<sup>1</sup> Erläuterungen zu Titel 8700.787.71 „Sanierung Am Grasbrookhafen – Hafencity“, im Haushaltsplan 2005/2006 Titel 6700.787.71.

wehr nachvollziehbar begründet werden müssen. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, künftig die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Sanierungsmaßnahmen auf eine an den Maßstäben des Bundesbodenschutzgesetzes sowie der Bundesbodenschutzverordnung orientierte, tragfähige Grundlage zu stellen und ihre Entscheidung nachvollziehbar zu dokumentieren.

461. Die BSU hat darauf hingewiesen, dass die ehemalige Umweltbehörde 1998 keine weiteren Maßnahmen des Verursachers für erforderlich gehalten habe. Sie hat für die jetzige Sanierung geltend gemacht, dass es aufgrund der massiven Verunreinigungen sowie der bereits eingetretenen Schäden keiner komplizierten Prognose bedurft habe. Die vorgesehene Umnutzung in Form neuer Bebauung habe – ohne den Bauherren mit einem untypischen Sanierungsaufwand zu belasten – die Chance einer umfassenden Sanierung geboten. Die Sanierungserweiterungen seien zur Gefahrenabwehr erforderlich gewesen. Sie hat indes eingeräumt, dass die Dokumentation bei Sanierungsmaßnahmen der Stadt im Sinne der Anregungen des Rechnungshofs künftig verbessert werden müsse.
462. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch bei Sanierungsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr, deren Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit die Behörde für selbsterklärend hält, vor dem Einsatz öffentlicher Mittel nachvollziehbar zu klären ist, ob die beabsichtigten Maßnahmen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.

### **Veranschlagung und Beginn der Maßnahmen**

463. Für die „Sanierung Am Grasbrookhafen – HafenCity“ war im Haushaltsplan 2003 ein erster Teilbetrag von 2,55 Mio. Euro veranschlagt, ohne dass eine genehmigte HU-Bau vorlag. Zudem hatte die Behörde vor dem Zeitpunkt der Genehmigung bereits Ausgaben in Höhe von insgesamt 35.703,81 Euro geleistet.
464. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für einzeln veranschlagte Baumaßnahmen dürfen erst dann veranschlagt werden, wenn eine entsprechende HU-Bau vorliegt. Ausnahmen sind in den Erläuterungen zum Haushaltsplan zu begründen. Die Haushaltsansätze sind bis zur Aufstellung der HU-Bau gesperrt. Auf die gesetzliche Sperre ist in den Erläuterungen hinzuweisen.

#### *Veranschlagung und Leistung von Ausgaben ohne Erfüllung haushaltsrechtlicher Voraussetzungen*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass

- die Erläuterungen zum Haushaltsplan 2003 weder die nach § 24 Absatz 3 LHO erforderliche Begründung der Notwendigkeit einer Veranschlagung ohne HU-Bau noch den nach den Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 2. 2. 2 d zu § 17 (1-4) LHO vorgesehenen Hinweis auf die gesetzliche Sperre der Haushaltsansätze enthielten,
- die BSU mit der Inanspruchnahme von nach § 24 LHO gesperrten Mitteln gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft (Artikel 66, 68 HV) und mit dem vorzeitigen Baubeginn gegen § 54 LHO verstoßen hat.

Die BSU will in künftigen Fällen die nach § 24 Absatz 3 LHO erforderliche Begründung liefern und Hinweise auf gesetzliche Sperren aufnehmen.

### Grundlage der Kostenberechnung

465. In den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2003 wurden die Gesamtkosten mit 11,8 Mio. Euro beziffert. Die am 1. Dezember 2003 genehmigte HU-Bau wies demgegenüber Gesamtkosten von 16,87 Mio. Euro aus. Darin sind pauschale Ausgaben für Unvorhergesehenes von rund 800.000 Euro enthalten.
466. Bei Erarbeitung der HU-Bau lagen der Behörde bereits seit dem Sommer 2003 Angebote einer Ausschreibung bzw. eines Teilnahmewettbewerbs vor, auf deren Grundlage die preiswertesten Bieter im Dezember 2003 mit der Durchführung der Arbeiten beauftragt wurden. Auf der Grundlage dieser Angebotspreise ergaben sich Gesamtkosten von nur rund 11 Mio. Euro, die jedoch nicht in die HU-Bau übernommen wurden. Stattdessen hat die Behörde in den Kostenberechnungen deutlich höhere Preise berücksichtigt. Da die HU-Bau nach § 24 LHO Grundlage für die Veranschlagung ist, sind im Ergebnis 5,9 Mio. Euro mehr veranschlagt worden, als nach den Ausschreibungsergebnissen zu erwarten war.
467. Dem Grundsatz folgend, dass der Haushaltsplan alle im jeweiligen Haushaltsjahr notwendig zu leistenden Ausgaben enthält, hätten für die Maßnahme nur die Ausgaben zugrunde gelegt werden dürfen, die entsprechend der Ausschreibungsergebnisse zum Zeitpunkt der Veranschlagung tatsächlich zu erwarten waren (§ 11 Absatz 2 LHO). Der Rechnungshof hat das hiervon abweichende Vorgehen der Behörde beanstandet. *Veranschlagung überstieg die zu erwartenden Ausgaben*
468. Die Behörde hat eingewandt, dass die zu erwartenden Kosten nicht mit der Auftragssumme identisch sein könnten. Sie habe in Kenntnis der Ausschreibungsergebnisse bei der Veranschlagung zu erwartende Kosten für tiefer gehende Kontaminationen, mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Ausführung kommende Bedarfspositionen und Unvorhergesehenes berücksichtigt. Für die Entsorgung des Bodenaushubs hätten keine Ausschreibungsergebnisse zugrunde gelegt werden können, weil eine verlässliche Abschätzung der von verschiedenen Unternehmen zu entsorgenden Mengen nicht möglich gewesen sei.
469. Der Rechnungshof kann aus den Erläuterungen der BSU nach wie vor nicht erkennen, warum sie sich bei der Veranschlagung der Ausgaben nicht an den Ausschreibungsergebnissen orientiert hat. Er verkennt nicht, dass Unwägbarkeiten zu berücksichtigen waren. Diese wurden aber in der Kostenberechnung als solche durch einen pauschalen Zuschlag auf alle Leistungen bereits berücksichtigt. Eine darüber hinaus um etwa 50 % höhere Veranschlagung war daher nicht gerechtfertigt. Die überhöhte Veranschlagung wird auch durch die tatsächliche Ausgabenentwicklung bestätigt, die es ermöglichte, die erheblichen Leistungserweiterungen im Umfang von 6,6 Mio. Euro aus den in der HU-Bau veranschlagten Gesamtkosten zu finanzieren (vgl. Tz. 459).

## Beteiligung der Bürgerschaft

### *Planungs- änderung ohne Beteiligung der Bürgerschaft*

470. Bei der Erweiterung der Sanierung (vgl. Tz. 459) handelte es sich um Änderungen der Planung gegenüber der HU-Bau gemäß § 24 LHO. Sie führte zu zusätzlichen Ausgaben von rund 6,6 Mio. Euro, die im Rahmen der veranschlagten Mittel finanziert wurden (vgl. Tz. 469). Nach Artikel 68 Absatz 1 HV ist grundsätzlich bei jeglicher Planungsänderung mit Kostenerhöhungen der Beschluss der Bürgerschaft erforderlich. Eine Einwilligung ist nur dann nicht erforderlich, wenn die Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts des Senats nach Artikel 68 Absatz 2 HV / § 37 LHO erfüllt sind. Der Haushaltsausschuss der Bürgerschaft hat dazu im Einvernehmen mit dem Senat Konkretisierungen getroffen.<sup>2</sup> Danach sind Planungsänderungen vor ihrer Ausführung an die Bürgerschaft heranzutragen, wenn sie zu Mehrkosten von mehr als 1 Prozent der Baukosten, mindestens aber 50.000 Euro führen. Dies gilt auch dann, wenn die Mehrkosten im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel finanziert werden können.
471. Die Erweiterung der Leistungen durch die BSU ohne vorherige Beteiligung der Bürgerschaft stellt einen Verstoß gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft dar. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Leistung von Ausgaben, zu denen die Behörde nicht ermächtigt war (Artikel 66, 68 HV) zu einer verdeckten Haushaltsüberschreitung von rund 6,6 Mio. Euro (vgl. Tz. 469) geführt hat.
472. Die BSU hat den Verstoß gegen das Budgetrecht eingeräumt. Sie weist darauf hin, eine Beteiligung der Bürgerschaft hätte zu mehrmonatigen Stilllegungen der Baustelle und damit zu nicht kalkulierbaren finanziellen Risiken geführt. Bei Sanierungsmaßnahmen würde eine Bürgerschaftsbeteiligung im Regelfall erhebliche Verzögerungen und Mehrkosten sowie einen hohen Aufwand verursachen, weil die Untergrundverhältnisse vor Beginn der Maßnahme immer mit Unsicherheiten behaftet seien. Die BSU will sich – in Abstimmung mit der Finanzbehörde und dem Rechnungshof – im Weg einer Absprache mit der Bürgerschaft um eine Lösung für dieses aus ihrer Sicht grundsätzliche Problem bemühen.
473. Der Rechnungshof teilt die Auffassung nicht, dass die Einhaltung budgetrechtlicher Grundsätze zu längerfristigen Bauunterbrechungen geführt hätte. Die Erfahrung zeigt, dass die Bürgerschaft bei dringlichen Anträgen des Senats zu zügigen Entscheidungen auch mit weitreichenden Folgen in der Lage ist. Außerdem besteht in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses die Möglichkeit, das Notbewilligungsrecht des Senats (§ 37 LHO) in Anspruch zu nehmen. Es gibt bei dieser Sachlage daher auch keinen Anlass zu abweichenden Absprachen mit der Bürgerschaft.

<sup>2</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 8/1528 vom 5. Mai 1976; Nr. 3.3.4 der VV-Bewirtschaftung.

## Vergabe und Abrechnung von Leistungen

474. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Ausgaben für Ingenieur-, Erd-, Transport- und Entsorgungsleistungen nicht dem Grundsatz der Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 LHO) entsprachen und Grundlagen für Leistungsabrechnungen nicht hinreichend dokumentiert waren. Hamburg hat vermeidbare Ausgaben geleistet.
- Vermeidbare  
Mehrkosten*

Im Einzelnen wurden u. a. folgende Feststellungen getroffen:

- Die Baudienststelle hat für eine Bauzeitverlängerung eine um rund 43.000 Euro zu hohe Vergütung anerkannt.
- Für Transportleistungen sind rund 52.000 Euro zu viel gezahlt worden, weil den Abschlagszahlungen nicht die tatsächlichen Transportentfernungen zugrunde lagen.
- Nach Einführung der Lkw-Maut wurden rund 47.000 Euro ohne entsprechende Nachweise erstattet.

Der Rechnungshof hat Fehler und Mängel beanstandet und die BSU aufgefordert, gegebenenfalls geleistete Überzahlungen zurückzufordern.

Die BSU will den Hinweisen des Rechnungshofs folgen. Die beanstandeten zu hohen Abschlagszahlungen für Transportleistungen seien bei der Abrechnung berücksichtigt worden.

## Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr

**Die Ermittlung der den Verkehrsunternehmen auszugleichenden Kosten im Ausbildungsverkehr basiert zum Teil auf einer unzutreffenden Auslegung der gesetzlichen Regelungen. Außerdem muss der für die Ermittlung maßgebliche Kostensatz den geänderten Verhältnissen angepasst werden.**

**Durch die Nutzung von Öffnungsklauseln könnte das komplizierte bundesrechtliche Berechnungsverfahren vereinfacht werden. Dadurch ließen sich die vom Rechnungshof festgestellten Mängel künftig weitgehend vermeiden.**

475. Für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr erhalten die durchführenden Verkehrsunternehmen auf Antrag einen finanziellen Ausgleich.

Dieser beträgt nach § 45 a Absatz 2 Satz 1 PBefG<sup>1</sup> bzw. § 6 a Absatz 2 Satz 1 AEG<sup>2</sup> 50 % der Differenz zwischen den Kosten und den Erträgen aus Beförderungsentgelten im Ausbildungsverkehr.

Die Berechnung der Ausgleichszahlungen orientiert sich im Interesse der Verwaltungsvereinfachung in der Regel an pauschalieren Durchschnittswerten, die nur unter bestimmten Voraussetzungen durch betriebsindividuelle Werte ersetzt werden können.<sup>3</sup>

### Höhe der Ausgleichszahlungen

#### Fahrten pro Tag

476. In die Berechnung der Kosten im Ausbildungsverkehr fließen als Parameter u. a. die pro Tag absolvierten Fahrten der Auszubildenden ein. In ihren Anträgen für die Jahre 2003 und 2004 haben die Verkehrsunternehmen anstelle des pauschalieren Durchschnittswertes von 2,3 Fahrten pro Tag auf Kundenbefragungen basierende betriebsindividuelle Werte angesetzt.<sup>4</sup> Den Begriff „Ausbil-

<sup>1</sup> Personenbeförderungsgesetz in der Fassung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert am 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1954, 1969).

<sup>2</sup> Allgemeines Eisenbahngesetz vom 29. März 1951 (BGBl. III 930-1), zuletzt geändert am 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3076, 3091).

<sup>3</sup> Betriebsindividuelle Werte können erst angesetzt werden, wenn die pauschalieren Durchschnittswerte für die Fahrten pro Tag, die Erhöhung der Beförderungsfälle oder die mittlere Reiseweite nachweislich um 25 % überschritten werden.

<sup>4</sup> 2003/2004: 3,23/3,24 für Hamburg und Schleswig-Holstein sowie 3,20 für Niedersachsen.

dungsverkehr“ hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hierbei weit ausgelegt und darunter zu rund einem Drittel auch „sonstige Fahrten“ gefasst, über deren Nutzungszweck der BSU bislang keine Nachweise vorliegen.

Nach Berechnungen des Rechnungshofs sind die an die Verkehrsunternehmen zu zahlenden Ausgleichsbeträge durch diese Auslegung um rund 19,1 (für 2003) bzw. 18,9 (für 2004) Mio. Euro höher.

477. Der Rechnungshof hält die in Hamburg praktizierte Auslegung des Begriffs „Ausbildungsverkehr“ für unzutreffend, da diese nicht mit dem Wortlaut der §§ 45 a Absatz 2 PBefG bzw. 6 a Absatz 2 AEG in Einklang steht. Danach beziehen sich die absolvierten Fahrten auf den Ausbildungsverkehr, der nur Fahrten erfasst, die dem Zweck der Ausbildung dienen. Nur soweit „sonstige Fahrten“ nachweislich dem Ausbildungsverkehr zuzurechnen sind, müssen sie in das Ausgleichsverfahren einbezogen werden.

*Erhebliche Mehrausgaben durch weite Auslegung des Begriffes „Ausbildungsverkehr“*

Diese Auslegung entspricht auch dem Sinn und Zweck der oben genannten Vorschriften, deren Ziel der Ausgleich von Mindereinnahmen nur im Ausbildungsverkehr – d.h. für Fahrten zwischen Wohnung und Ausbildungsstätte – ist.<sup>5</sup> Der Rechnungshof hat die BSU deshalb aufgefordert, die derzeitige Praxis im Sinne des § 45 a Absatz 2 PBefG bzw. § 6 a Absatz 2 AEG zu ändern.

478. Die BSU hält die rechtlichen Ausführungen des Rechnungshofs für eine nicht absolut zwingende Interpretation. Nach ihrer Auffassung könnte ein Teil der „sonstigen Fahrten“ einen Ausbildungsbezug haben. Eine entsprechende Aufschlüsselung habe sie von den Verkehrsunternehmen bisher jedoch nicht verlangt.

Die BSU will aber überprüfen, ob und wie die bei der Bewertung der „sonstigen Fahrten“ gegebene Unsicherheit ausgeräumt werden kann, und dem Rechnungshof nach einer Folgenabschätzung berichten, ob es hinsichtlich der „sonstigen Fahrten“ einer neuen Interpretation bedarf.

### Gültigkeitstage

479. In die Berechnung der Kosten im Ausbildungsverkehr fließt als weiterer Parameter auch die Anzahl der Gültigkeitstage ein.

Nach § 3 Absatz 2 PBefAusgIV<sup>6</sup> bzw. AEAusgIV<sup>7</sup> sind für den Monat höchstens 26 und für das Jahr höchstens 240 Gültigkeitstage anzusetzen.

<sup>5</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 7. September 2000, Az: 3 C 31/99.

<sup>6</sup> Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr vom 2. August 1977 (BGBl. I S. 1460), zuletzt geändert am 23. März 2005 (BGBl. I S. 931).

<sup>7</sup> Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Eisenbahnverkehr vom 1. Januar 1977 (BGBl. I S. 1465), zuletzt geändert am 23. März 2005 (BGBl. I S. 931).

Im September 2004 hat die BSU den Verkehrsunternehmen unter Hinweis auf vom Hamburger Verkehrsverbund durchgeführte Kundenbefragungen mitgeteilt, dass ab der Antragstellung für das Abrechnungsjahr 2005 nur noch höchstens 22 Tage für den Monat anzusetzen sind. Eine Differenzierung nach schulnotwendigen Tagen für Schüler, Auszubildende und Studierende ist von der BSU aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Pauschalierung nicht in Betracht gezogen worden.

480. *Gültigkeitstage für Monatskarten im Abonnement immer noch zu hoch*
- In Hamburg werden keine Jahreskarten, sondern stattdessen auf Monatskarten basierende langfristige Abonnements angeboten, die bei einer ganzjährigen Nutzung mit 264 Gültigkeitstagen abgerechnet werden.<sup>8</sup> Damit wird der für Jahreskarten geltende Pauschalwert von 240 deutlich überschritten. Die von der BSU für Monatskarten angesetzte Anzahl von 22 Gültigkeitstagen ist damit zu hoch.

Dies gilt umso mehr, als nach Erkenntnissen der Behörde für Bildung und Sport für alle allgemein bildenden Schulen sowie für alle in Vollzeitform stattfindenden beruflichen Schulen von 190 schulnotwendigen Tagen pro Jahr<sup>9</sup> auszugehen ist.

Der Rechnungshof hat die BSU daher um Überprüfung der Höhe der Gültigkeitstage pro Monat bei einer ganzjährigen Nutzung von Monatskarten im Abonnement gebeten.

481. Die BSU hat zugesagt, die sich aus einer Reduzierung und Differenzierung der Gültigkeitstage bei Abonnementskarten ergebenden Auswirkungen abzuschätzen.

### Durchschnittlicher verkehrsspezifischer Kostensatz

482. Die Höhe der Ausgleichszahlungen wird darüber hinaus maßgeblich von einem „durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kostensatz“ bestimmt, der aufgrund von Durchschnittswerten einzelner repräsentativer Verkehrsunternehmen ermittelt wird.

- Überprüfung des durchschnittlichen Kostensatzes geboten*
- Seit 1980 ist der Kostensatz überwiegend im Abstand von zwei Jahren an die Kostenentwicklung angepasst worden. Die letzte Anpassung ist vom Senat im Oktober 2001 und damit vor über fünf Jahren vorgenommen worden.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Als Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr werden in geringem Umfang Wochen- und Monatskarten am Schalter, überwiegend jedoch Monatskarten im Abonnement verkauft. Letztere werden wie zwölf Monatskarten abgerechnet (Ansatz Gültigkeitstage 2003/2004:  $26 \cdot 12 = 312$  Tage; ab 2005:  $22 \cdot 12 = 264$  Tage).

<sup>9</sup> 190 schulnotwendige Tage pro Jahr entsprechen fünf schulnotwendigen Tagen pro Woche bei 38 Schulwochen.

<sup>10</sup> Verordnung zur Festlegung der durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten im Ausbildungsverkehr vom 9. Oktober 2001 (HmbGVBl. S. 421).

483. Der Rechnungshof hat die BSU darauf hingewiesen, dass eine regelmäßige Anpassung des Kostensatzes erforderlich ist, weil sich nicht nur die von den Verkehrsunternehmen erbrachten Verkehrsleistungen, sondern auch die dafür anzusetzenden Kosten fortentwickeln.

Er hat der BSU daher empfohlen, den Kostensatz künftig wieder alle zwei Jahre zu überprüfen und ihn bedarfsabhängig anzupassen.

Die BSU hat zugesagt, den Kostensatz erneut zu überprüfen.

### Nutzung von Öffnungsklauseln

484. Das in der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes liegende Antrags- und Berechnungsverfahren ist komplex und intransparent. Mit der erforderlichen Datenerhebung und -auswertung sowie den von Wirtschaftsprüfern zu erstellenden Testaten sind ferner erhebliche Arbeitsleistungen und Kosten verbunden.

Wegen der pauschalierten Kostenerstattung sind die tatsächlichen Kosten des Ausbildungsverkehrs gegenwärtig nicht bekannt. Mit dem derzeitigen Verfahren kann somit nicht hinreichend sichergestellt werden, dass die Verkehrsunternehmen die für den Ausbildungsverkehr tatsächlich erforderlichen Ausgleichszahlungen erhalten.<sup>11</sup>

485. Um das Verfahren zu vereinfachen, hat der Bundestag im August 2006 Öffnungsklauseln zu den Ausgleichsvorschriften beschlossen.<sup>12</sup> Die Bundesländer werden damit ab dem 1. Januar 2007 in die Lage versetzt, die Ausgleichszahlungen auf der Grundlage landesrechtlicher Regelungen vertraglich zu vereinbaren.

*Gestaltungsspielräume und Transparenz durch Öffnungsklauseln*

486. Die Öffnungsklauseln ermöglichen ein vereinfachtes Verfahren und damit weitgehend die Vermeidung der oben dargestellten Mängel.<sup>13</sup>

Der Rechnungshof hat die BSU deshalb aufgefordert, konkrete Vorstellungen zur inhaltlichen Ausgestaltung landesrechtlicher Ausgleichsregelungen zu entwickeln und sie zügig umzusetzen.

487. Die BSU strebt an, die Öffnungsklauseln durch eine landesrechtliche Ausgleichsregelung auszugestalten.

<sup>11</sup> Vgl. Jahresbericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofs 1999, Tz. 38; des Landesrechnungshofs Brandenburg 2004, Kap. 21.2.2 sowie des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2006, Tz. 28. Die Landesrechnungshöfe haben in ihren Jahresberichten übereinstimmend festgestellt, dass die aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen an die Verkehrsunternehmen geleisteten Ausgleichszahlungen in vielen Fällen erheblich höher ausfielen als deren Mindereinnahmen im Ausbildungsverkehr.

<sup>12</sup> Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften und arbeitszeitrechtlicher Vorschriften für Fahrpersonal vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1962).

<sup>13</sup> Fehler ließen sich z. B. durch einen gänzlichen oder teilweisen Verzicht auf das umfangreiche und bürokratische Berechnungsverfahren vermeiden. Hierdurch wäre unter Umständen auch die fehleranfällige Ermittlung der hierfür benötigten Berechnungsparameter entbehrlich.

## Sondervermögen Naturschutz und Landschaftspflege

**Die aus dem Sondervermögen finanzierten Maßnahmen wurden bislang keiner Erfolgskontrolle unterzogen.**

**Die Verwaltung muss die Übernahme der dauerhaften Pflegekosten grundsätzlich klären.**

### Sondervermögen

488. Für zulässige Eingriffe in die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild, für die Ausgleich oder Ersatz nicht möglich ist oder vom Verursacher nicht selbst geleistet werden kann, hat dieser eine Ausgleichsabgabe an das 2001 eingerichtete Sondervermögen für Naturschutz und Landschaftspflege<sup>1</sup> (Sondervermögen) zu entrichten. Daraus sind Maßnahmen zu finanzieren, durch die Werte oder Funktionen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes, die dem zerstörten Gut entsprechen, hergestellt oder in ihrem Bestand gesichert werden (§ 9 Absatz 7 Satz 3 Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege – HmbNatSchG –)<sup>2</sup>; die durch das Sondervermögen finanzierten Maßnahmen müssen dabei nicht in konkretem Bezug zum zugrunde liegenden Eingriff stehen. Seine Personalkosten trägt das Sondervermögen selbst.

Dem Sondervermögen wurden bei Errichtung als Anfangsbestand rund 1,15 Mio. Euro vorhandener Ausgleichsabgaben übertragen. Bis Ende 2005 flossen ihm weitere rund 22,68 Mio. Euro zu, von denen rund 5,94 Mio. Euro bereits zur Finanzierung von Kompensationsmaßnahmen eingesetzt worden sind. Die übrigen Mittel sind in eine Rücklage eingestellt, aber weitestgehend verplant und zum Teil durch langfristige Bewirtschaftungsverträge zur Pflege und Entwicklung von Maßnahmen vertraglich gebunden. Bis zum Ende des ersten Quartals 2006 sind über das Sondervermögen Ausgleichsabgaben für 44 Eingriffe erhoben und 54 Kompensationsmaßnahmen abgeschlossen bzw. begonnen worden.

<sup>1</sup> Gesetz über das „Sondervermögen Naturschutz und Landschaftspflege“ vom 10. April 2001 HmbGVBl. 2001 S. 51.

<sup>2</sup> Der Senat beabsichtigt die Novellierung des HmbNatSchG (Bürgerschaftsdrucksache 18/5049 vom 26. September 2006). Danach wären Eingriffe in Natur und Landschaft auch Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels. Im Übrigen ist eine Öffnung hinsichtlich der Verwendung der Ausgleichsabgaben beabsichtigt: sie soll auch für Maßnahmen genutzt werden dürfen, die sich „so weit wie möglich an der Wertigkeit des Verlustes orientieren“.

## Naturschutzfachliche Erfolgskontrolle

489. Da die aus dem Sondervermögen finanzierten Maßnahmen nicht konkreten Eingriffen zugeordnet werden können, bedarf es regelmäßig einer übergreifenden naturschutzfachlichen Erfolgskontrolle im Sinne des § 7 Absatz 4 LHO zur Überprüfung, ob die Ausgleichsabgaben in dem Maße zur Herstellung oder zur Bestandssicherung von Werten oder Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes eingesetzt wurden, wie dies den zerstörten Gütern entspricht. Eine solche Überprüfung, die erst auf der Grundlage einer hinreichenden Anzahl durchgeführter Kompensationsmaßnahmen sowie eines angemessenen Beurteilungszeitraumes ihren Zweck erreichen kann, hat die Behörde bislang noch nicht vorgenommen.
490. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, nunmehr – fünf Jahre nach Errichtung des Sondervermögens – erstmalig und dann jeweils in angemessenen Zeitabständen eine Bilanzierung der Maßnahmen des Sondervermögens vorzunehmen, diese auszuwerten und die gewonnenen Erkenntnisse in weitere Planungen und Umsetzungen einzubeziehen.

*Übergreifende naturschutzfachliche Erfolgskontrolle geboten*

Die Behörde hat dies zugesagt.

## Dokumentation von Planungen und Konzepten

491. Während übergreifende Konzepte<sup>3</sup> vorliegen, fehlen für konkrete Maßnahmen aus Mitteln des Sondervermögens häufig schriftliche Planungs- und Umsetzungskonzepte. Bereits während der Planungsphase sollten – mit vertretbarem Aufwand – die Überlegungen der Behörde zu Maßnahmen und vorgesehennem Mitteleinsatz dokumentiert werden, um damit zugleich die Bindung der Mittel deutlich zu machen.

*Konzepte für konkrete Maßnahmen nicht dokumentiert*

Die Behörde hat zugesagt, künftig eine ausreichende Dokumentation ihrer konzeptionellen Überlegungen sicherzustellen.

## Transparenz der Rücklage

492. Für das Sondervermögen wird jährlich ein Wirtschaftsplan erstellt. Dazu gehört auch die Darstellung des Gesamtbetrags der Rücklage<sup>4</sup>, die allerdings für bereits laufende und geplante Maßnahmen des Sondervermögens nahezu vollständig gebunden ist.

Die Erläuterungen zum Wirtschaftsplan weisen lediglich die geplanten Investitionen aus, soweit diese im jeweiligen Haushaltsjahr aus der Rücklage finanziert werden sollen. Der Rechnungshof hat angeregt, künftig über diese zeitliche Beschränkung hinaus die

*Rücklage im Wirtschaftsplan nicht transparent dargestellt*

<sup>3</sup> Wie z.B. die zusammenfassende Darstellung für Kompensationsmaßnahmen geeigneter Flächen (Ausgleichspotenziale), die der Rechnungshof bereits 1995 angeregt hatte (Jahresbericht 1995, Tz. 94).

<sup>4</sup> Die Rücklage des Sondervermögens hat per 31. Dezember 2005 rund 17,89 Mio. Euro betragen.

Bindung der Rücklage des Sondervermögens vollständig darzustellen, um damit die Transparenz des Sondervermögens zu verbessern.

Die Behörde hat zugesagt, die Anregung des Rechnungshofs aufzugreifen.

### Risiken für künftige Haushalte

493. *Auskömmlichkeit des Verwaltungskostenaufschlags nicht regelmäßig geprüft*
- In die Bemessung der Ausgleichsabgabe sind auch die notwendigen Verwaltungskosten der zuständigen Behörde mit einzubeziehen (§ 9 Absatz 9 Satz 6 HmbNatSchG). Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) setzt im Regelfall einen pauschalen 10%igen Aufschlag auf die erwarteten Gesamtaufwendungen für die Durchführung der Kompensation durch das Sondervermögen fest.<sup>5</sup> Eine regelmäßige Überprüfung, ob damit die Verwaltungskosten für ausgleichsabgabenfinanzierte Kompensationsmaßnahmen gedeckt sind, findet nicht statt. Ein höherer Verwaltungsaufwand ginge – ohne eine entsprechende Nachforderungsmöglichkeit beim Eingreifer – entweder zulasten der erforderlichen Kompensationsmaßnahmen oder wäre durch den hamburgischen Haushalt auszugleichen.
- 494.
- Der Rechnungshof hat eine regelmäßige Überprüfung des Kostendeckungsgrades der Pauschale und gegebenenfalls deren gebotene Anpassung gefordert.
- Die Behörde hat die regelmäßige Überprüfung im Rahmen der jährlich erfolgenden Prüfung des Jahresabschlusses des Sondervermögens zugesagt.
495. *Übernahme der langfristigen Pflegekosten ungeklärt*
- Gemäß § 9 Absatz 8 Satz 1 HmbNatSchG ist der Eingreifer verpflichtet, auch die Kosten der erforderlichen Pflege und Entwicklung der Kompensationsmaßnahme zu tragen. Da das Sondervermögen bei Erhebung der Ausgleichsabgabe die Pflichten des Eingreifers übernimmt, bezieht die Behörde bei der Bemessung der Ausgleichsabgaben entsprechend bundesweiter Praxis auch Pflegekosten für rund 25 bis 30 Jahre mit ein. Es ist bislang ungeklärt, wer die Kosten für erforderliche Pflege im Anschluss übernimmt.
- 496.
- Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, die Übernahme der Kosten für Pflegemaßnahmen für den Zeitraum nach der abgeordneten Zeitdauer grundsätzlich zu klären.
- Die Behörde hat dies zugesagt.

<sup>5</sup> Aus diesem Betrag erstattet das Sondervermögen am Ende eines Jahres der BSU die im Zusammenhang mit der Umsetzung der Maßnahmen entstandenen Verwaltungsausgaben.

## Eingriffsregelung

497. Im Rahmen einer Nachschau zu früheren Prüfungen<sup>6</sup> zur Anwendung der Eingriffsregelung hat der Rechnungshof festgestellt:

Das HmbNatSchG fordert nicht ausdrücklich die Überprüfung der Durchführung festgesetzter Kompensationsmaßnahmen, bietet der zuständigen Behörde jedoch in § 9 Absatz 8 Satz 2 im Einzelfall die Möglichkeit einer Anordnung, nach der der Eingreifer die Fertigstellung der Maßnahme nachzuweisen hat.

Diese Möglichkeit wird seitens der BSU bislang nicht konsequent genutzt. Die Behörde hat dargelegt, dass aus anderen Gründen anstehende Ortstermine dazu genutzt würden, sich gelegentlich vom Umsetzungsstand zu überzeugen, im Übrigen aber auf knappe Personalkapazitäten hingewiesen.

*Keine  
konsequente  
Durchführungs-  
kontrolle von  
Kompensations-  
maßnahmen*

498. Der Rechnungshof hält eine auswertbare und konsequente Umsetzungskontrolle für unentbehrlich, damit die BSU ihrer Steuerungsfunktion als Fachbehörde für die Eingriffsregelung ordnungsgemäß nachkommen kann. Er hat daher angeregt zu prüfen, ob die Umsetzungskontrollen künftig im Rahmen von Evaluierungsgutachten durchgeführt und die Eingreifer zur Abgeltung ihrer – auch bislang schon Kosten verursachenden – Nachweispflichten zur Finanzierung herangezogen werden können. Darüber hinaus könnten durch zusammenfassende Begutachtung geeigneter Vorhaben Kosten verringert und übergreifende Erkenntnisse gewonnen werden.

Die Behörde hat eine entsprechende Prüfung zugesagt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>6</sup> Eingriffs- und Ausgleichsmaßnahmen nach dem Naturschutzgesetz (Jahresbericht 1995, Tz. 87 ff.); Zusammenarbeit der Verwaltung bei Vorhaben mit Flächenbezug (Jahresbericht 2000, Tz. 234 ff.).

## Fluglärmschutzbeauftragter

**Die Gebührenpraxis des Fluglärmschutzbeauftragten entspricht nicht den Maßgaben des Gebührenrechts: Die Gebühren decken die Kosten nur zu einem Bruchteil, den wirtschaftlichen Wert einer Ausnahmegenehmigung von den Nachtflugbeschränkungen berücksichtigen sie nicht. Darüber hinaus sollte die Behörde für diese Aufgabe eine kostengünstigere organisatorische Anbindung prüfen.**

499. Der Fluglärmschutzbeauftragte wurde 1971 eingerichtet und zunächst bei der damaligen Behörde für Wirtschaft und Verkehr angehängt. Seit 1979 ressortiert der Fluglärmschutzbeauftragte bei der jeweils für die Umwelt zuständigen Fachbehörde.<sup>1</sup>

Schwerpunktmäßig nimmt der Fluglärmschutzbeauftragte<sup>2</sup> folgende Aufgaben wahr:

- Erteilung von Ausnahmegenehmigungen von den Nachtflugbeschränkungen des Flughafens Fuhlsbüttel<sup>3</sup> (hierfür wird außerhalb der Bürozeiten eine Rufbereitschaft vorgehalten)<sup>4</sup>,
- Bearbeitung von Bürgerbeschwerden sowie
- Beratung und Information der Bürger.

Daneben werden ministerielle, planungsunterstützende sowie Kontrollaufgaben erledigt.

### Gebührenerhebung

500. Grundlage für die Gebührenerhebung ist die vom Bund erlassene Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung<sup>5</sup>. Das für die Bearbeitung von Ausnahmeanträgen von den Nachtflugbeschränkungen anzuwendende Gebührenverzeichnis<sup>6</sup> sieht derzeit einen Gebührenrahmen von 100 bis 5.000 DM (bis August 1998 maximal 2000 DM) vor. Die Behörde erhebt auf dieser Grundlage seit 1995 unverändert Gebühren von im Regelfall 220 Euro (früher 428 DM) bei Genehmigungen und 165 Euro (früher 321 DM) bei Ablehnungen.

<sup>1</sup> Derzeit stellt der Fluglärmschutz die ausschließliche Aufgabe eines von drei Referaten der Abteilung Lärmschutz und Luftreinhaltung des Amtes für Immissionschutz und Betriebe der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt dar; der Fluglärmschutzbeauftragte ist zugleich Leiter dieser Abteilung.

<sup>2</sup> Eine Stelle des höheren Dienstes sowie eine Stelle vergleichbar dem mittleren Dienst, derzeit nur zur Hälfte besetzt.

<sup>3</sup> 2003 wurden 51 gebührenpflichtige Verfahren bearbeitet (davon führten 28 zu Genehmigungen), 2004 75 Verfahren (64 Genehmigungen).

<sup>4</sup> Hieran beteiligen sich weitere Kollegen der Abteilung Lärmschutz und Luftreinhaltung.

<sup>5</sup> Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV) vom 14. Februar 1984 (BGBl. I S. 346), zuletzt geändert am 10. Februar 2003 (BGBl. I S. 182).

<sup>6</sup> Gebührenverzeichnis zu § 2 Absatz 1 der LuftKostV; Abschnitt V „Anlage und Betrieb von Flugplätzen“, Nr. 15a (BGBl. I 1995 S. 411 bis 426).

Während mit den erzielten Gebühren zumindest bis 2000 die Kosten der Verwaltung in Hamburg noch gedeckt werden konnten, lag der Kostendeckungsgrad 2004 bei nur noch 28 %; ursächlich für diese Entwicklung waren neben der allgemeinen Kostenentwicklung – insbesondere bei der Rufbereitschaft – auch rückläufige Fallzahlen. Um Kostendeckung zu erzielen, wäre nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs eine Gebühr von rund 800 Euro für Genehmigungen und von rund 600 Euro für Ablehnungen zu erheben.

*Kostendeckungsgrad nur 28 %*

Den mit einer Ausnahmegenehmigung verbundenen wirtschaftlichen Vorteil des Begünstigten – wie er bei einer Genehmigung zugunsten eines Passagierflugzeugs etwa in einer vermiedenen Umleitung des Flugzeugs und ersparten zusätzlichen Transport- oder Übernachtungskosten für die Fluggäste liegt<sup>7</sup> – berücksichtigt die Behörde nicht, obwohl das hier maßgebliche Bundesrecht dies ausdrücklich vorsieht<sup>8</sup>.

*Fehlende Berücksichtigung des wirtschaftlichen Vorteils*

501. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde
- seit 2000 keine kostendeckenden Gebühren mehr erhebt und darüber hinaus
  - den wirtschaftlichen Vorteil des Begünstigten einer Ausnahmegenehmigung bei der Gebührenbemessung nicht berücksichtigt,

obwohl die maßgeblichen Rechtsgrundlagen es gebieten und der vorgegebene Gebührenrahmen dies auch tatsächlich ermöglicht.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, ihre Gebührenpraxis so anzupassen, dass die tatsächlichen Verwaltungskosten in voller Höhe und der wirtschaftliche Wert, der mit der Genehmigung für den Gebührenschuldner verbunden ist, in jeweils angemessener Höhe berücksichtigt werden.

502. Die Verwaltung hat den Feststellungen des Rechnungshofs zum Kostendeckungsgrad zugestimmt. Gleichwohl will sie ihre Gebührenpraxis nicht anpassen und verweist zur Begründung darauf, dass die Kosten für die Rufbereitschaft nicht in die Bemessung der Gebühren einfließen dürften. Darüber hinaus solle auch künftig der wirtschaftliche Nutzen der Ausnahmegenehmigung nicht berücksichtigt werden, zumal eine solche Genehmigung nur in Fällen besonderen öffentlichen Interesses oder bei einer erheblichen Störung des Luftverkehrs erteilt würde. Die strikten hiesigen Nachtflugbeschränkungen erschwerten ohnehin die Entscheidung von Luftfahrtunternehmen zur Stationierung von Flugzeugen in Hamburg.

<sup>7</sup> Schon 1995 ist die damals zuständige Umweltbehörde von einem wirtschaftlichen Vorteil von 5.000 bis 30.000 DM bei Genehmigung ausgegangen.

<sup>8</sup> Gemäß der Ermächtigung in § 32 Absatz 1 Nr. 13 Luftverkehrsgesetz (in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 - BGBl. I S. 550, zuletzt geändert am 24. Mai 2006 - BGBl. I S. 1223) ist bei der Gebührenbemessung der Grundsatz der Kostendeckung zugrunde zu legen; bei begünstigenden Amtshandlungen können daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden. Das gemäß § 1 Absatz 2 LuftKostV anzuwendende Verwaltungskostengesetz des Bundes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821), zuletzt geändert am 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 717) bestimmt in § 9 Absatz 1, dass neben dem Verwaltungsaufwand auch der wirtschaftliche Wert oder sonstige Nutzen zu berücksichtigen ist.

503. Der Rechnungshof hat die Verwaltung darauf hingewiesen, dass in die Gebührenbemessung auch die Kosten der Rufbereitschaft in aktueller Höhe<sup>9</sup> einzubeziehen sind, wie dies bei der letzten Berechnung 1995 noch gehandhabt worden ist. Die Rufbereitschaft wird ausschließlich deshalb vorgehalten, um die Bearbeitung von Ausnahmeträgern auch außerhalb der üblichen Dienststunden zu ermöglichen. Dass über die Kostendeckung hinaus auch der wirtschaftliche Vorteil einer Ausnahmegenehmigung bei der Gebührenbemessung dem Grunde nach berücksichtigt werden muss, entspricht geltendem Recht. Ermessen ist der Verwaltung insoweit allein hinsichtlich der Höhe der Berücksichtigung im Einzelfall eingeräumt.
504. Im Hinblick auf seit Jahren bestehende Bemühungen auf Bundesebene, die Gebührenhöhe für Ausnahmegenehmigungen nach neuen Kriterien zu regeln und den Höchstsatz deutlich auf einen für Hamburg dann nicht einmal mehr kostendeckenden Betrag zu reduzieren, hat der Rechnungshof die Behörde aufgefordert, den Prozess kritisch zu begleiten und das Interesse Hamburgs an jedenfalls kostendeckenden Sätzen geltend zu machen.

### **Verlagerung der Zuständigkeit**

- Andere organisatorische Anbindung prüfen*
505. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, insbesondere im Interesse einer Kostensenkung hinsichtlich der Rufbereitschaft eine anderweitige organisatorische Anbindung der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen von den Nachtflugbeschränkungen des Flughafens Fuhsbüttel zu prüfen. Eine sich anbietende Möglichkeit ist, diese Aufgabe der dem Luftverkehrsreferat der Behörde für Wirtschaft und Arbeit organisatorisch zugeordneten Luftaufsicht zu übertragen, die ohnehin ständig erreichbar ist und überdies Räumlichkeiten in demselben Gebäude auf dem Gelände des Flughafens nutzt.
506. Die Verwaltung sieht in einer Aufgabenübertragung auf die Flugaufsicht eine Durchbrechung des Prinzips von Zuständigkeit und Verantwortung im Sinne einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung und befürchtet Abgrenzungsprobleme und Kompetenzstreitigkeiten.
507. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass gerade die derzeitige organisatorische Anbindung dem Prinzip der Einheit von Zuständigkeit, Aufgabe und Verantwortung nicht gerecht wird, weil der Fluglärmschutzbeauftragte sowohl für die Bearbeitung von Ausnahmeanträgen als auch für Beschwerden Dritter gegen Genehmigungen zuständig ist und damit zwei Aufgaben wahrzunehmen hat, die gerade nicht in einer Hand liegen sollten. Schwierigkeiten in der Aufgabenabgrenzung könnten mit einer klaren Übertragung der umfassenden Zuständigkeit für Ausnahmegenehmigungen ausgeschlossen werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>9</sup> Auf der Basis der Durchschnittsdaten aus 2003 und 2004 ergeben sich für die Rufbereitschaft jährliche Kosten in Höhe von knapp 46.000 Euro.

## Behörde für Wirtschaft und Arbeit

### Europäischer Fonds für regionale Entwicklung<sup>1</sup>

**Das Hauptziel, im Stadtteil St. Pauli neue Arbeitsplätze zu schaffen und bestehende zu sichern, ist bisher wegen der verhaltenen Resonanz der förderfähigen kleinen und mittleren Unternehmen auf das Förderprogramm nicht im erwarteten Umfang erreicht worden.**

**Das eingerichtete Verwaltungs- und Kontrollsystem gewährleistet eine ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel. Eine Begrenzung der seitens der Europäischen Union vorgegebenen Kontrollpflichten bei kleinen Fördervolumina könnte das Förderverfahren in Hamburg jedoch wirtschaftlicher gestalten.**

508. Die Europäische Union (EU) gewährt aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für wirtschaftlich benachteiligte Gebiete<sup>2</sup> Finanzhilfen zur Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Strukturprobleme und zum Abbau der Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Regionen und sozialen Gruppen<sup>3</sup>. In dem mit diesem Programm in Hamburg allein geförderten Stadtteil St. Pauli sollen dort bestehende Strukturprobleme<sup>4</sup> sowohl durch die Förderung unternehmerischer Aktivitäten zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen als auch durch Infrastrukturvorhaben, die die Wirtschaftstätigkeit der im Stadtteil ansässigen Unternehmen unterstützen, beseitigt werden. Insgesamt stehen Hamburg im Stadtteil St. Pauli in der Förderperiode 2000 bis 2006 12,9 Mio. Euro<sup>5</sup> zur Verfügung, die je zur Hälfte aus dem Fonds und dem hamburgischen Haushalt finanziert werden.

<sup>1</sup> Mit dieser Prüfung leistet der Rechnungshof einen Beitrag zur Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof im Sinne des Artikels 248 Absatz 3 EG-Vertrag.

<sup>2</sup> Z.B. städtische, dicht besiedelte Gebiete mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote, hohem Armutsniveau, hoher Kriminalitätsrate und niedrigem Bildungsstand der Bevölkerung.

<sup>3</sup> Der EFRE umfasst im Zeitraum 2000 bis 2006 182,45 Mrd. Euro Fördermittel, aus denen Fördermaßnahmen zur Lösung von Strukturproblemen in städtischen und ländlichen Regionen (Ziel-2-Gebiete) in Höhe von 22,5 Mrd. Euro finanziert werden. Auf die Ziel-2-Gebiete in Deutschland entfallen davon 3,5 Mrd. Euro, der Anteil Hamburgs beläuft sich auf 6,448 Mio. Euro.

<sup>4</sup> Die Verwaltung sieht das Gebiet besonders aufgrund der Umstrukturierung der Industrie und des traditionellen Hafensektors sowie des verarbeitenden und des Unterhaltungsgewerbes als wirtschaftlich stark benachteiligt an.

<sup>5</sup> Davon sind knapp 1 Mio. Euro für die „Technische Hilfe“ zur Finanzierung der verwaltungsseitigen Kosten des Programms vorgesehen.

## Wirkungen des Förderprogramms

509. Existenzgründer sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) als vorrangige Zielgruppe des Förderprogramms haben trotz vielfältiger Informationsaktivitäten der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) nicht im erwarteten Umfang Fördermittel beantragt. Deshalb werden im Ergebnis deutlich weniger als die prognostizierten Arbeitsplätze neu geschaffen bzw. gesichert werden: Von den auf Basis der externen Halbzeitbewertung 2003 von der Verwaltung erwarteten 390 neu zu schaffenden und 647 in ihrem Bestand zu sichernden Arbeitsplätzen waren Ende 2005 nur insgesamt 133 nachgewiesen. Durch die Gemeinschaftsmittel wurden jedoch auch zusätzliche Projekte wie sogenannte Konzeptimmobilien<sup>6</sup> und Infrastrukturmaßnahmen<sup>7</sup> gefördert, die in diesem Umfang aus dem Landeshaushalt allein nicht realisierbar gewesen wären und die – ohne unmittelbare Arbeitsplatzwirkung zu entfalten – die Wettbewerbsfähigkeit der KMU im Quartier z. B. durch Verbesserung der Verkehrswege unterstützen sollen.

*Weniger Arbeitsplätze erreicht als angenommen*

Allerdings waren bis Ende 2005 von den bis dahin insgesamt bewilligten 11,5 Mio. Euro<sup>8</sup> erst 5,4 Mio. Euro Fördermittel ausgezahlt. Die BWA geht nach dem bisherigen Umsetzungsstand der geförderten Vorhaben davon aus, dass die noch nicht fertiggestellten Projekte rechtzeitig abgeschlossen werden und die Fördernehmer die Mittelverwendung fristgerecht nachweisen, sodass der erst danach mögliche restliche Mittelabfluss gesichert und ein Verfall von Fördermitteln vermieden werden kann.

510. Die Effekte der Fördermaßnahmen im Stadtteil und ihre gesamtstädtische Wirkung sind derzeit noch nicht abschließend quantifizierbar; beide werden sich abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung der geförderten Unternehmen und dem tatsächlichen Einfluss der infrastrukturellen Verbesserungen auf die Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen im Quartier gegebenenfalls erst im Lauf der Zeit einstellen. Hinsichtlich der Arbeitsplatzeffekte werden die ursprünglichen Ziele jedoch nicht erreicht werden. Endgültiger Aufschluss über die Wirksamkeit und Effizienz der Förderung ist im Übrigen erst durch die drei Jahre nach Abschluss der Förderperiode – also 2009 – vorzunehmende Evaluierung des Förderprogramms zu erwarten.

## Verwaltungsverfahren

511. Die von der Europäischen Kommission dem in Schwerpunkte untergliederten hamburgischen Förderprogramm zugewiesenen

<sup>6</sup> Gewerbeimmobilien, die durch den Austausch von Ideen und gegenseitiger Hilfe zwischen Unternehmen einer Branche Synergieeffekte fördern, z. B. Musikgründerhaus und Entertainment Centre.

<sup>7</sup> Z. B. Umgestaltung „Spielbudenplatz“, Erneuerung der Treppe „Bei der Erholung“, Umbau der Kreuzung Hein-Hoyer-Straße.

<sup>8</sup> Davon knapp 7 Mio. Euro im Wesentlichen für Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zur Förderung von Tourismus, Freizeitgestaltung, Kultur- und Unterhaltungswirtschaft, rund 4 Mio. Euro für die Aktivierung von Gewerbeflächen und Bereitstellung von Gewerberäumen und knapp 0,5 Mio. Euro zur Förderung von Existenzgründungen und Kleingewerbe sowie zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit bestehender Unternehmen.

Fondsmittel verteilte die BWA auf die von der EU genehmigten Maßnahmen<sup>9</sup>. Die hamburgische Entscheidung zur weiteren Differenzierung der Schwerpunkte in sechs Maßnahmekategorien, denen die einzelnen Fördervorhaben zuzuordnen waren, hat zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand geführt: Die durch die Entwicklung des Fördergeschehens bedingten Mittelverschiebungen zwischen den einzelnen Maßnahmen erforderten weitere Verfahrensschritte wie etwa die Befassung des Begleitausschusses<sup>10</sup> und die Information der EU-Kommission, die nach Feststellungen des Rechnungshofs bei Beschränkung auf wenige globalere Maßnahmekategorien entbehrlich gewesen wären und zu einer Verschlingung des Verfahrens geführt hätten.

*Unnötiger Verwaltungsaufwand*

Die BWA hat mitgeteilt, dass die Kommission sich in der nächsten Förderperiode nur noch auf der Schwerpunktebene<sup>11</sup> berichten lassen werde und somit der Aufwand zur Ergänzung der Programmplanung künftig entfalle.

512. Die Projektdaten der geförderten Vorhaben werden in einer den Dokumentationsanforderungen der EU entsprechenden und eigens für diesen Zweck erworbenen Datenbank erfasst. Nach der hamburgweiten Einführung von INEZ<sup>12</sup> werden die als Zuwendungen gewährten EFRE-Förderungen zusätzlich auch in dieser Datenbank abgebildet.

*Doppelte Dokumentation*

Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, angesichts von ihr erwarteter Förderung auch in der Periode 2007 bis 2013 die Realisierungsmöglichkeiten einer IuK-Lösung zu prüfen, die sowohl die Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission sicherstellt als auch die doppelte Erfassung von Förderdaten vermeidet. Die BWA hat dies zugesagt.

513. Die Prüfung einzelner Fördervorhaben durch den Rechnungshof hat zum Teil geringfügige Beanstandungen wie z. B. fehlende Vor-Ort-Kontrollen der geförderten Unternehmen oder Dokumentationsmängel ergeben.

<sup>9</sup> 1. Aktivierung von Gewerbeflächen und Bereitstellung von Gewerberäumen,  
2. Förderung von Tourismus, Freizeitgestaltung, Kultur- und Unterhaltungswirtschaft,  
3. Förderungen von Existenzgründungen und Kleingewerbe,  
4. Förderung unternehmensbezogener Dienstleistungen,  
5. Förderung innovativer Aktivitäten,  
6. Förderung weiterer Aktivitäten zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit bestehender Unternehmen.

<sup>10</sup> Entsprechend den EU-Vorgaben ist für die Überwachung des Förderprogramms ein Begleitausschuss einzusetzen. Der hamburgische Begleitausschuss hat 25 Mitglieder (je ein Vertreter der Kommission, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums der Finanzen, der zuständigen hamburgischen Behörden, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Vereinigung der Unternehmerverbände, der Kammern, der Agentur für Arbeit, der Fraktionen der Bezirksversammlung Hamburg-Mitte und Interessenvertreter aus dem Quartier).

<sup>11</sup> Im geprüften Programmplanungszeitraum wäre dies ein zusammenfassender Bericht zu allen sechs Maßnahmen im alleinigen inhaltlichen Schwerpunkt „Förderung von unternehmerischen Aktivitäten und deren Grundlagen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen“ gewesen.

<sup>12</sup> „Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen“.

Die BWA hat diese Mängel nach ihren Angaben zwischenzeitlich behoben: Die noch ausstehenden örtlichen Kontrollen seien durchgeführt und dokumentiert worden. Darüber hinaus werde durch standardisierte Verfahren sichergestellt, dass geprüfte Detailfragen und Bewertungsergebnisse umfassend dargestellt würden und so die endgültige Entscheidung nachvollziehbar begründet und transparent sei.

## Verwaltungs- und Kontrollsystem

514. Um die Ordnungsmäßigkeit der Verwendung der Gemeinschaftsmittel zu gewährleisten, fordert die EU funktionsfähige Kontrollsysteme. Ungeachtet der Höhe der Förderung ist ein mehrstufiges Verfahren der wechselseitigen Kontrolle der handelnden Stellen<sup>13</sup> vorgesehen, das Aufgabenüberschneidungen und Doppelkontrollen nicht ausschließt. So hat sich z. B. die Zahlstelle der BWA vor der Bescheinigung der Ausgabenerklärung<sup>14</sup> zu vergewissern, ob die zuvor von der Verwaltungsbehörde geprüften Anträge die Fördervoraussetzungen erfüllen.

*Hamburger  
Verwaltungs- und  
Kontrollsystem  
geeignet*

Der Rechnungshof hat durch stichprobenhafte Prüfung von Einzelfällen festgestellt, dass das in der BWA für die Finanzkontrolle der Gemeinschaftsmittel eingerichtete Verwaltungs- und Kontrollsystem geeignet ist, systematische Verfahrensfehler und individuelle Mängel bei der Verwaltung der Fondsmittel zu erkennen und zu korrigieren und damit eine ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel zu gewährleisten. Die im Rahmen der Durchführung des Förderprogramms beteiligten Verwaltungseinheiten sind entsprechend den Vorgaben der EU organisatorisch getrennt und fachlich voneinander unabhängig.

515. Gemessen am geringen Umfang der hamburgischen EFRE-Mittel bedingt die Umsetzung des Förderprogramms einen hohen Verwaltungsaufwand: die verfahrensseitig vorgeschriebenen Kontrollen schließen Aufgabenüberschneidungen und Doppelarbeit bei den beteiligten Verwaltungseinheiten (vgl. Tz. 514) nicht aus; daneben führt die organisatorische Trennung der handelnden Akteure zu mitunter nur geringen, unterjährig variierenden Stellenanteilen in den Verwaltungseinheiten und einem im Verhältnis dazu hohen Aufwand für die Erlangung des nötigen Know-hows bei einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Bei kleinen Fördervolumina wären deshalb eine EU-rechtliche Straffung bzw. Begrenzung der Kontrollpflichten und differenzierte Vorgaben zur Gestaltung der Verwaltungsorganisation wünschenswert, um das Förderverfahren in Hamburg ohne Einbußen in der Kontrollqualität wirtschaftlicher gestalten zu können.

*Begrenzung der  
Kontrollpflichten  
bei geringen  
Fördervolumina  
wünschenswert*

<sup>13</sup> Dies sind die „Verwaltungsbehörde“ (Programmplanung, -durchführung, -verwaltung), die „Zahlstelle“ (Ausgabenbescheinigungen an die Kommission und Abwicklung der Zahlungen), das Referat „Betriebswirtschaftliche Dienstleistungen und Preisprüfungen“ (Stichprobenkontrollen) und die „Innenrevision“ (Vermerk zum Abschluss des Förderprogramms).

<sup>14</sup> Mit der Ausgabenerklärung bescheinigt die Zahlstelle der BWA gegenüber der EU u. a., dass die Ausgaben im festgesetzten Zeitraum tatsächlich getätigt wurden und die einschlägigen Bestimmungen des Förderprogramms erfüllt sind,

## Behörde für Inneres

### Besondere Einheiten bei Polizei und Feuerwehr

**Die Behörde hat es versäumt, Forderungen aus erstattungspflichtigen Leistungen rechtzeitig und vollständig geltend zu machen sowie für kostendeckende Gebühren Sorge zu tragen.**

**Die Behörde hat den Kampfmittelräumdienst neu ausgerichtet, ohne kostenmindernde Organisationsveränderungen zu prüfen.**

#### Räumung von Kampfmitteln

516. In Hamburg obliegt die Räumung von Kampfmitteln aus beiden Weltkriegen dem Kampfmittelräumdienst (KMRD) der Feuerwehr<sup>1</sup>. Die Kosten für die Räumung ehemals reichseigener Kampfmittel trägt der Bund<sup>2</sup>. Die Stadt hat mit dem Bund eine konkretisierende Vereinbarung über das Abrechnungsverfahren getroffen. Hamburg macht die Kosten des KMRD (Personal-, Sach- und kalkulatorische Kosten) und die Kosten der Fremdleistungen der Vertragsfirmen geltend. Mit dem Bund sind vierteljährliche Abschlagszahlungen in Höhe von höchstens einem Viertel der Gesamtvorjahreserstattung vereinbart.
517. In den geltend gemachten Forderungen berücksichtigt die Behörde nur die dem KMRD selbst entstehenden Kosten. Nicht einbezogen werden hingegen Aufwendungen anderer Organisationseinheiten, deren Einsatz bei der einzelnen Kampfmittelbeseitigung erforderlich ist, wie insbesondere Personal- und Sachkosten der Einsatzkräfte von Polizei und Feuerwehr<sup>3</sup>. Auch bei diesen handelt es sich um sogenannte Zweckausgaben, die bei der Erfüllung eines bestimmten Verwaltungszwecks anfallen. Sie lassen sich von den allgemeinen Verwaltungskosten absondern, der einzelnen Beseitigung reichseigener Kampfmittel konkret zuordnen. Sie fallen damit in den Verantwortungsbereich des Bundes<sup>4</sup>, der folglich auch diese Kosten zu tragen hat.

*Kosten unvollständig angesetzt*

<sup>1</sup> Der KMRD verfügt derzeit über zwölf Stellen (sieben Sprengmeister, fünf Vermessungsingenieure/-techniker) mit einem Gesamtwert nach Personalkostentabelle von rund 650.000 Euro.

<sup>2</sup> Artikel 120 Grundgesetz in Verbindung mit §§ 2 Nr. 3, 19 Absatz 2 Nr. 1 Allgemeines Kriegsfolgegesetz.

<sup>3</sup> Z. B. Evakuierungs- und Absperrungsmaßnahmen, Gebäude- und Flächensicherung, Verkehrsüberwachung und -lenkung und Rettungsdienste usw.

<sup>4</sup> Siehe auch Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 1997 (BVerwG 3 A 2/95), der ein Streit über die Kostenbeteiligung bei Räumungen auf bundeseigenen Liegenschaften zugrunde liegt. Diese Entscheidung hatte bereits der Rechnungshof Bremen mehrfach (Jahresberichte 2001 und 2006) zum Anlass genommen, dem dortigen Innenressort die Einbeziehung der nicht dem dortigen KMRD zuzuordnenden Kosten vorzuschlagen. Diese Kostenzuordnung wird auch durch die Entscheidung des BVerwG vom 14. Juni 2006 (Az. 3 A 6.05) bestätigt.

518. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Kosten der Kampfmittelbeseitigung entgegen § 34 Absatz 2 LHO nicht vollständig geltend gemacht wurden. Er hat die Behörde aufgefordert, künftig sämtliche bei der Beseitigung reichseigener Kampfmittel anfallenden Kosten zu ermitteln und beim Bund geltend zu machen. Er hat darüber hinaus gebeten zu prüfen, inwieweit es mit vertretbarem Aufwand möglich ist, nicht berücksichtigte Kosten für die Vergangenheit zu ermitteln und eine nachträgliche Erstattung geltend zu machen.

*Vertragsänderung  
bzw. -kündigung  
prüfen*

Für den Fall, dass die Ansprüche gegenüber dem Bund nicht durchsetzbar sein sollten, hat der Rechnungshof gebeten zu prüfen, inwieweit von der Änderungs- bzw. Kündigungsoption der Vereinbarung Gebrauch gemacht werden kann, um für die Zukunft die Voraussetzung für eine vollständige Erstattung der Kosten zu schaffen.

Die Behörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und wird die Prüfungen vornehmen.

*Ansprüche  
nicht rechtzeitig  
geltend gemacht*

519. Die Feuerwehr hat bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen<sup>5</sup> keine Abrechnung der Erstattungsansprüche für 2005 erstellt. Angesichts der im Vergleich zu 2004 wesentlich höheren Fundmenge in 2005 übersteigen die Erstattungsforderungen für dieses Jahr voraussichtlich die für 2004<sup>6</sup> entstandenen Ansprüche.

Der Bund leistete für 2005 eine Abschlagszahlung in Höhe von 155.000 Euro. Auf weitere Abschlagszahlungen verzichtete die Feuerwehr. Sie begründete dies damit, zunächst die Schlussrechnung für 2004 abwarten zu wollen. Diese lag am 2. August 2005 vor; weitere Abschlagszahlungen forderte die Feuerwehr aber nicht. Dies hat zu Einnahmeverzögerungen und damit zu zusätzlichen Zinsbelastungen<sup>7</sup> der Stadt geführt, weil Kassenverstärkungskredite oder vorzeitig Deckungskredite aufgenommen werden mussten.

Ursächlich für die Mängel waren Defizite im Informations- und Datentransfer zwischen KMRD und jeweils zuständiger Abrechnungsstelle. Die hierin begründeten Risiken für den Haushalt hätten bereits 2004 erkannt werden können. Seinerzeit erfolgte die Abrechnung mehr als sieben Monate nach Ende des Leistungszeitraums. Die Neuordnung der Zuständigkeiten<sup>8</sup> für Abrechnungen, wie sie im Rahmen der Neuausrichtung des KMRD vorgenommen wurde, hat nicht zu einer Optimierung des Erstattungsverfahrens geführt.

520. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Feuerwehr entgegen § 34 Absatz 2 LHO Hamburg zustehende Einnahmen aus Erstattungsansprüchen gegenüber dem Bund verspätet bzw. überhaupt nicht geltend gemacht sowie auf die einforderbaren Abschlags-

<sup>5</sup> Ende Oktober 2006.

<sup>6</sup> 603.000 Euro.

<sup>7</sup> Mindestens 11.000 Euro.

<sup>8</sup> Bis 31. Dezember 2005 F 02 (Einsatzabteilung), seit 1. Januar 2006 F 01 (Zentrale Verwaltungs- und Steuerungsabteilung).

zahlungen verzichtet hat. Er hat die Behörde aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die unverzügliche Geltendmachung der in Rede stehenden Erstattungsansprüche sicherzustellen.

Die Behörde hat dies zugesagt und eine Änderung der Arbeitsabläufe eingeleitet.

### **Einsatz der Hubschrauberstaffel**

521. Die Polizei Hamburg unterhält eine Hubschrauberstaffel mit derzeit zwei Hubschraubern<sup>9</sup>. Sie stellt ihre Hubschrauber u. a. den Behörden der Stadt und öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf Anforderung zur Verfügung. Die Nutzung der Hubschrauber durch auswärtige Behörden erfolgt dabei u. a. im Rahmen des Elbeabkommens<sup>10</sup>. Die Kosten werden den Nutzern entsprechend der Gebührenordnung für Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (GebOSiO)<sup>11</sup> in Rechnung gestellt.

522. Nach Artikel 4 Absatz 2 des Elbeabkommens werden die Kosten von Hamburg für ein Haushaltsjahr verauslagt. Die Anteile der beteiligten Länder werden nach Übersendung eines Rechnungsnachweises zum 15. Dezember eines jeden Jahres fällig. Die Erstattungsansprüche aus dem Elbeabkommen für den Abrechnungszeitraum 2003/2004 in Höhe von insgesamt rund 2,11 Mio. Euro wurden den beteiligten Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen erstmalig mit Schreiben vom 9. Februar 2005, für den Abrechnungszeitraum 2004/2005 in Höhe von 2,13 Mio. Euro mit Schreiben vom 3. Mai 2006 – und damit nicht zeitnah – in Rechnung gestellt. Die verzögerte Geltendmachung der Ansprüche hat zu zusätzlichen Zinsbelastungen<sup>12</sup> geführt.

*Kostenerstattung  
nicht rechtzeitig  
eingeleitet*

523. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Ansprüche entgegen § 34 Absatz 2 LHO verspätet geltend gemacht wurden. Er hat die Behörde aufgefordert, künftig die unverzügliche Abrechnung sicherzustellen.

Die Behörde hat dies zugesagt.

524. Um finanzielle Nachteile für Hamburg zu vermeiden, müssen Benutzungsgebühren in regelmäßigen Abständen auf ihre Kostendeckung überprüft werden. Bis 2004 waren die Benutzungsgebühren jährlich, seit 2004 sind sie im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen. Eine Unterschreitung des Zweijahresrhythmus ist geboten, wenn Benutzungsgebühren wegen veränderter Kosten neu kalku-

*Gebührensätze  
trotz Kosten-  
steigerung nicht  
überprüft*

<sup>9</sup> Die Polizei Hamburg hat die Hubschrauber im November 2004 zu einem Stückpreis von 4.993.512 Euro beschafft.

<sup>10</sup> Abkommen über die wasserschutzpolizeilichen Zuständigkeiten auf der Elbe. Das zwischen Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein bestehende Abkommen wird zwischen den Vertragspartnern neu verhandelt. Nach derzeitigem Verhandlungsstand wird sich der Anteil Schleswig-Holsteins erhöhen (Antwort der Landesregierung Schleswig-Holstein zu den Fragen zum Haushaltsentwurf 2007/2008; Umdruck 16/1187).

<sup>11</sup> Anlage 1 Ziffer 21 der Gebührenordnung für Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (GebOSiO).

<sup>12</sup> Allein für den Abrechnungszeitraum 2004/2005 betragen diese rund 26.500 Euro.

liert werden müssen. Die Gebührensätze der GebOSiO für die Nutzung der Hubschrauber wurden nach Angaben der Polizei letztmalig 2001 angepasst. Seitdem hat die Behörde die Regelüberprüfung unterlassen. Darüber hinaus hat die Polizei die seit 2001 signifikante Preissteigerung auf dem Treibstoffmarkt und die Neubeschaffung der Hubschrauber<sup>13</sup> nicht zum Anlass genommen, auch in Abweichung vom Zweijahresrhythmus die in Rede stehenden Gebühren zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen.

525. Der Rechnungshof hat das Unterlassen der Gebührenüberprüfung beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um durch Überwachung der in die Gebührenkalkulation einzubeziehenden Kostenfaktoren die regelmäßige Überprüfung der Benutzungsgebühren sicherzustellen. Er hat darüber hinaus empfohlen, angesichts der Höhe der Erstattungsbeträge aus dem Elbeabkommen bei der Neuverhandlung auf unterjährige Abschlagszahlungen der beteiligten Länder zu dringen.

Die Behörde wird kurzfristig die Benutzungsgebühren für Einsätze von Hubschraubern auf Kostendeckung überprüfen und künftig regelmäßige Prüfintervalle einhalten. Sie beabsichtigt, im neuen Elbeabkommen Abschlagszahlungen zu vereinbaren.

### Neuausrichtung der Kampfmittelräumung

*Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchgeführt*

526. Zum 1. Januar 2006 wurde die Kampfmittelräumung in Hamburg mit dem Ziel der Kostenreduzierung neu ausgerichtet.<sup>14</sup> Vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Anbindung des KMRD an das Landeskriminalamt (LKA)<sup>15</sup>, das für Munition aus den Jahren nach 1945 und Spreng- und Brandvorrichtungen zuständig ist, hat die Behörde im Rahmen dieser Neuausrichtung nicht durchgeführt. Eine Anbindung des KMRD an das LKA, die bereits andere Länder praktizieren<sup>16</sup>, wäre aber aufgabenkritisch zu untersuchen gewesen<sup>17</sup>. Diese könnte mittelfristig Personalreduzierungen durch Synergieeffekte ermöglichen und das für die Entschärfung bzw. Beseitigung von Kampfmitteln und Spreng- und Brandvorrichtungen erforderliche, dauerhaft vorzuhaltende Wissen auf eine breitere Ebene verteilen. Zudem ließe sich ein vollständiger Überblick über die von KMRD und Polizei zwischengelagerten Kampfmittel herstellen und überflüssige Einzeltransporte zum Abnahmebetrieb und parallele Fahrzeugvorhaltung verhindern.

<sup>13</sup> Anschaffungswert und beabsichtigter Nutzungszeitraum weichen erheblich von den der bisherigen Kalkulation zugrunde liegenden Werten ab.

<sup>14</sup> Angestrebt wird – u. a. durch Aufgabe der vorbeugenden Flächensanierung – eine dauerhafte Einsparung von 1,2 Mio. Euro durch Senkung der Personal- und Sachausgaben bei gleichzeitiger Erhöhung der Einnahmen aus Gebühren für die antragsgebundene Prüfung von Luftbildern usw.

<sup>15</sup> Sachgebiet „Sprengstoffdelikte“ (LKA 7013).

<sup>16</sup> Die Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg haben den dortigen Kampfmittelräumdienst bereits jeweils direkt bei den Polizeidirektionen angebunden oder zumindest einen mittelbaren polizeilichen Zusammenhang (z. B. Fachaufsicht) hergestellt. Besonderheiten, die die Polizei Hamburg im Hinblick auf die Anbindung der Kampfmittelbeseitigung von diesen Polizeien wesentlich unterscheiden, sind nicht ersichtlich.

<sup>17</sup> Verwaltungsvorschriften Nr. 1.2 zu § 7 LHO.

527. Der Rechnungshof hat die unterlassene aufgabenkritische Prüfung einer Anbindung des KMRD beim LKA bzw. der Polizei beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, eine aufgabenkritische Prüfung unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten der Kostenersparnis nachzuholen. Er hat dabei auf die nach § 7 Absatz 4 Satz 2 LHO und hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften durchzuführende Erfolgskontrolle der Neuausrichtung des KMRD verwiesen und empfohlen, spätestens im Rahmen dieser Erfolgskontrolle auch eine veränderte Anbindung des KMRD zu untersuchen.

Die Behörde hat dies zugesagt, möchte aber wegen des für die betroffenen Mitarbeiter schwierigen Umstrukturierungsprozesses eine zeitlich angemessene Konsolidierungsphase abwarten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Finanzbehörde

### Innenrevision

**Die Zusammenführung mehrerer Innenrevisionen in der Finanzbehörde erfordert einheitliche Rahmenbedingungen und Arbeitsabläufe.**

528. Die Finanzbehörde hat ihre seit 1991 bestehende Innenrevision in den Jahren 2003 und 2004 mit den bis dahin selbstständigen Innenrevisionen sowohl der Steuer- als auch der Bezirksverwaltung zusammengeführt. Auch nach der Zusammenführung ist die neu entstandene Innenrevision nicht einheitlich vorgegangen:
529. Die bisherige Innenrevision der Finanzbehörde hat für ihren Zuständigkeitsbereich eine Risikoanalyse nach den Kriterien Risikoentstehung und -ausmaß, die Innenrevision des ehemaligen Senatsamts für Bezirksangelegenheiten dagegen lediglich nach korruptionsgefährdeten Bereichen erstellt. Für den Bereich der Steuerverwaltung hat den Prüfungen keine Risikoanalyse zugrunde gelegen. Dies hat nach der Zusammenführung zu unterschiedlichen Prüfungsansätzen geführt.

*Vollständige  
Risikoanalyse  
erforderlich*

Der Rechnungshof hält für die gesamte Innenrevision eine Risikoanalyse für erforderlich, die alle genannten Aspekte integriert. Nur so ist eine sachgerechte Prioritätensetzung bei der Prüfungsplanung möglich. Der Rechnungshof hat daher der Finanzbehörde empfohlen, eine solche Risikoanalyse für alle abzudeckenden Bereiche zu entwickeln.

Die Finanzbehörde hat entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs damit begonnen, die bestehenden Risikoanalysen fortzuschreiben, eine neue Analyse für den Bereich der Steuerverwaltung zu entwickeln und dabei die Risikofaktoren und ihre Gewichtung – soweit dies möglich und zweckmäßig ist – zu vereinheitlichen.

530. Bis zum Jahr 2001 hat die bisherige Innenrevision der Finanzbehörde – den 1993 in einer internen Verfügung festgelegten Verfahrensgrundsätzen entsprechend – jährliche Prüfungsprogramme und Tätigkeitsberichte erstellt. Seit 2002 verzichtet sie – auch nach dem Zusammenschluss mit den beiden anderen Innenrevisionen – hierauf und plant stattdessen in einem sogenannten „rollierenden Verfahren“. Dabei werden die Prüfungsthemen aufgrund der Risikoanalysen und Erkenntnissen aus früheren Prüfungen fortlaufend unter Berücksichtigung der personellen Kapazitäten sowie der Bedarfe für von der Behördenleitung in Auftrag gegebene Sonderprüfungen ausgewählt und dieser zur Genehmigung vorgelegt. Auf eine jährliche Berichterstattung verzichtet die Innenrevision. Stattdessen berichtet sie der Behördenleitung in regelmäßigen Abständen – in der Regel monatlich – über den jeweiligen Stand der Prü-

fungen und stimmt das weitere Vorgehen mit ihr ab. Unabhängig davon hat eine ausreichende Dokumentation der Prüfungsergebnisse bisher nicht stattgefunden.

Der Rechnungshof hält für die gesamte neue Innenrevision eine jährliche Prüfungsplanung für erforderlich, die alle Bereiche sowohl quantitativ als auch qualitativ nach sachgerechten Kriterien durch Prüfungen abdeckt und flexibel für unerwartete Aufträge sein muss. Er hat daher empfohlen, die interne Verfügung ebenso wie die bestehenden Arbeitsabläufe mit dem Ziel zu überprüfen, Vorgaben und Praxis insgesamt in Einklang miteinander zu bringen und die Dokumentation von Prüfungsergebnissen zu verbessern.

*Prüfungsplanung  
und Ergebnis-  
dokumentation  
notwendig*

Die Finanzbehörde hat eine neue Dienstanweisung erstellt, die die Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend aufgreift. Danach werden die beabsichtigten Prüfungen aus der Risikoanalyse, den vorhandenen Prüfungserkenntnissen, dem geschätzten Zeitbedarf und aus der zur Verfügung stehenden Personalkapazität abgeleitet und entsprechend der Prioritätensetzung der Behördenleitung durchgeführt. Zur Dokumentation auch der Prüfungsergebnisse hat sie eine Prüfungsdatenbank entwickelt und dabei die Anregungen des Rechnungshofs berücksichtigt.

531. Für die Finanzbehörde sind zwei Staatsräte mit den Zuständigkeitsbereichen Finanzen (-V-)<sup>1</sup> bzw. Bezirke und Verwaltungsreform (-VB-) eingesetzt. Das dem Staatsrat -VB- unterstehende Amt für Bezirke und Verwaltungsreform umfasst u. a. auch die Abteilung Bezirksangelegenheiten<sup>2</sup>. Die für die gesamte Finanzbehörde zuständige Innenrevision war zunächst dem Staatsrat -V- unterstellt worden. Der Staatsrat -VB- hatte somit hinsichtlich der Innenrevision für seinen Geschäftsbereich keine Leitungskompetenz.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Innenrevision auch dem für die Bezirke zuständigen Staatsrat zur Verfügung stehen muss, weil er sie nur so unmittelbar für Steuerungs- und Kontrollzwecke nutzen kann. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, zumindest zu gewährleisten, dass der für die Bezirke zuständige Staatsrat in die Planung der Prüfungen einbezogen und von deren Ergebnissen unverzüglich unterrichtet wird, sodass er die für seinen Verantwortungsbereich notwendigen Maßnahmen treffen kann. Die Finanzbehörde ist dem gefolgt und hat inzwischen entsprechende Regelungen in der Dienstanweisung getroffen.

*Steuerung und  
Kontrolle der  
Innenrevision  
verbessern*

<sup>1</sup> Zuständig für das Amt für Organisation und Zentrale Dienste, Amt für Haushalt und Aufgabenplanung, Vermögens- und Beteiligungsverwaltung, Liegenschaftsverwaltung und Steuerverwaltung.

<sup>2</sup> Aufgaben und Stellen des ehemaligen Senatsamts für Bezirksangelegenheiten, die zunächst mit Wirkung vom 1. Januar 2004 in die Justizbehörde verlagert worden waren.

## Verwertung von beweglichem Staatsgut

**Bei der Verwertung von beweglichem Staatsgut wurden die Möglichkeiten des Einsatzes elektronischer Medien nicht ausreichend geprüft.**

532. Die Verwaltung verwertet entbehrliche oder abgängige bewegliche Sachen<sup>1</sup> in folgender abgestufter Reihenfolge:

- Abgabe an andere Behörden oder Dienststellen,
- Veräußerung bzw. Inzahlungsgabe oder
- unentgeltliche Abgabe an Dritte.

Die Finanzbehörde ist dabei zuständig für die Verwertung von Kraftfahrzeugen sowie von beweglichen Sachen oberhalb einer Wertgrenze von 2.500 Euro.<sup>2</sup>

*Zeitaufwendiges schriftliches Verwaltungsverfahren*

Informationen über Sachen, die an andere Behörden oder Dienststellen abgegeben werden sollen, veröffentlicht die Finanzbehörde in den in der Regel monatlich erscheinenden Mitteilungen für die Verwaltung. Die Behörden haben diese Informationen bisher auf einem Papierformular übermittelt. Auf Anregung des Rechnungshofs hat die Finanzbehörde die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Behörden diese Informationen der Finanzbehörde nunmehr auf elektronischem Wege übermitteln können.

533. Die Finanzbehörde verwertet Fahrzeuge und Anhänger in der Regel durch Versteigerungen, in Einzelfällen auch durch Einzelverkäufe, die z.B. als Verkaufsausschreibungen über ihre Internetplattform und in Druckmedien veröffentlicht werden. Andere Internetportale hat die Finanzbehörde bisher nicht regelmäßig genutzt.

*Erlös- und Kostenvergleich erforderlich*

Inzwischen hat die Finanzbehörde einen Versuch zur Erprobung neuer Medien bei der Veräußerung von annähernd gleichwertigen Fahrzeugen über verschiedene internetgestützte Versteigerungsportale im Vergleich zu der von ihr bisher durchgeführten Versteigerung unternommen. Die Finanzbehörde wird – wie auch vom Rechnungshof gefordert – ermitteln, wie hoch die Kosten der jeweiligen Veräußerungsmethode sowie die zu erwartenden Erlöse sind, und eine Aussage treffen, welche Methode die für Hamburg günstigste Zweck-Mittel-Relation im Sinne des § 7 Absatz 1 LHO erwarten lässt.

<sup>1</sup> Wie z. B. Fahrzeuge, Büromobiliar oder Laborgerät.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu die Bestimmungen über die Zuständigkeiten und das Verfahren bei der Verwertung von beweglichen Sachen (VB Verwertung) vom 1. Juli 1993 in der Fassung vom 31. Januar 2002.

Sie will darüber hinaus prüfen, ob künftig auch die Veräußerung anderer beweglicher Sachen unter Einsatz neuer Medien schneller und kostengünstiger abgewickelt werden kann bzw. hierdurch bessere Ergebnisse erzielt werden können.

534. Die Finanzbehörde wird der Anregung des Rechnungshofs folgend in diesem Zusammenhang auch prüfen, ob das bisherige zeitaufwendige Verfahren bei der Abgabe von Sachen an andere Behörden oder Dienststellen unter Einsatz neuer Medien (z. B. durch eine Veröffentlichung im Intranet der Verwaltung) schneller abgewickelt werden kann.

## Finanzbehörde - Steuerverwaltung -

### Auswertung von Mitteilungen bei Verdacht der Geldwäsche

**Bei Geldwäscheverdachtsanzeigen, die der Steuerverwaltung zugeleitet werden, ist die sachgerechte Auswertung für Besteuerungszwecke nicht hinreichend gewährleistet. Es fehlen verbindliche Maßstäbe, die sicherstellen, dass nur offensichtlich irrelevante Anzeigen von einer sorgfältigen Überprüfung ausgenommen werden.**

535. Das Einschleusen kriminell erworbener Gelder in den legalen Finanzkreislauf ist als sogenannte Geldwäsche strafbar. Um dieses Delikt möglichst effizient zu verfolgen, müssen insbesondere Kreditinstitute<sup>1</sup> Tatsachen, die darauf schließen lassen, dass eine Finanztransaktion der Geldwäsche dient, den zuständigen Strafverfolgungsbehörden mitteilen.<sup>2</sup> Ergibt sich daraus ein Anfangsverdacht, der zur Einleitung eines Strafverfahrens führt, muss die Strafverfolgungsbehörde dies der Steuerverwaltung mitteilen, sobald eine Finanztransaktion festgestellt wird, die für ein Besteuerungs- oder Steuerstrafverfahren Bedeutung haben könnte.<sup>3</sup> Auf diese Weise sollen die Finanzämter Hinweise auf steuerlich und gegebenenfalls auch steuerstrafrechtlich relevante Vorgänge erhalten.
536. Die Mitteilungspflicht der Strafverfolgungsbehörden gegenüber den Finanzbehörden nimmt in Hamburg das Landeskriminalamt wahr. Mitteilungspflichtige Geldwäscheverdachtsanzeigen sowie gegebenenfalls auch weiterführende Erkenntnisse übermittelt das Landeskriminalamt an das Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen. In dem für die zentrale Vorprüfung bestimmter Steuerfahndungsfälle gebildeten Arbeitsgebiet werden die eingehenden Unterlagen gesichtet. Alle Unterlagen, die in die Zuständigkeit der Hamburger Steuerverwaltung fallen, werden je nach Einschätzung ihrer steuer- oder steuerstrafrechtlichen Bedeutung entweder einer für die weitere Auswertung in Betracht kommenden Dienststelle zugeleitet oder aber in einer Sammlung irrelevanter Anzeigen abgelegt. Weitergereichte Unterlagen gelangen an die örtlich zuständigen Veranlagungsfinanzämter, in bestimmten Fällen auch an Fahndungsprüfer.

<sup>1</sup> Daneben auch Finanzdienstleistungsinstitute, bestimmte Versicherungsunternehmen und unter bestimmten Voraussetzungen auch Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Immobilienmakler.

<sup>2</sup> Vgl. § 11 Geldwäschegesetz (GwG).

<sup>3</sup> Vgl. § 10 Absatz 2 GwG.

537. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von den im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bearbeiteten und in Hamburg verbliebenen Anzeigen aus den Jahren 2002 bis 2004<sup>4</sup> 7,6 % an die örtlich zuständigen Veranlagungsfinanzämter und weitere 7,6 % an Fahndungsprüfer weitergeleitet worden sind. Fast 85 % der in Hamburg verbliebenen Anzeigen sind als irrelevant in der Sammlung abgelegt worden.<sup>5</sup>
538. Der Rechnungshof hat anhand einer Stichprobe<sup>6</sup> überprüft, ob das für die zentrale Vorprüfung bestimmter Steuerfahndungsfälle gebildete Arbeitsgebiet die in der Sammlung abgelegten Anzeigen zu Recht als steuerlich oder steuerstrafrechtlich irrelevant bewertet hat. Auf dreiviertel der abgelegten Anzeigen traf dies zu – sei es, dass eine Finanztransaktion letztendlich nicht durchgeführt worden war, sei es, dass die Transaktion wirtschaftlich einem Steuerausländer zuzurechnen war.
539. Bei einem Viertel der Fälle lag eine solche offensichtliche steuerrechtliche Irrelevanz der Geldwäscheverdachtsanzeige jedoch nicht vor. Damit wurden mehr als 20 % der insgesamt eingegangenen Anzeigen nicht sachgerecht ausgewertet. Bei Durchsicht der entsprechenden Entscheidungsvermerke hat sich gezeigt, dass das für die Vorprüfung zuständige Arbeitsgebiet von hypothetischen Sachverhalten ausgegangen war, ohne andere mögliche Geschehensabläufe in Betracht gezogen und durch Weiterleitung der Anzeige an das örtlich zuständige Veranlagungsfinanzamt oder einen Fahndungsprüfer für die nötige Aufklärung gesorgt zu haben. So wurde ein Fall – mit der Begründung fehlender Anhaltspunkte für eine Steuerstraftat – zur Sammlung genommen, in dem festgestellt worden war, dass über das Konto nicht nur Geschäfte der Inhaberin, sondern auch Geschäfte eines Bevollmächtigten abgewickelt worden waren, der in Hamburg mehrere Speditionsunternehmen führte. Auf dem Konto waren fünfstellige DM-Beträge bar eingezahlt und wieder ausgezahlt worden, ehe es ein halbes Jahr nach Beginn dieser Transaktionen geschlossen wurde. *20 % der eingegangenen Anzeigen nicht sachgerecht ausgewertet*
540. Der zuständige Bearbeiter entscheidet nach Angaben des für die Vorprüfung zuständigen Arbeitsgebiets nach „Recht und Gesetz“, seiner Lebenserfahrung und seinem kriminalistischen Gespür darüber, ob der Fall zur näheren Ermittlung des Sachverhalts weitergegeben oder in der Sammlung abgelegt wird. Ein definierter Qualitätsmaßstab für die im Rahmen der Vorprüfung zu treffenden Entscheidungen existiert nicht.
541. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in Fällen, in denen die steuerrechtliche Irrelevanz der jeweiligen Geldwäscheverdachtsanzeige nicht offensichtlich war, auf die nötige Aufklärung des Sachverhalts verzichtet worden ist. Bei einer Vorprüfung eingehender Anzeigen ohne die Möglichkeiten einer umfassenden Sachverhaltsaufklärung erfordert das Gebot, die Steuereinnahmen voll-

<sup>4</sup> Grundgesamtheit 434 Anzeigen. In dieser Grundgesamtheit sind nicht die bereits im Rahmen der Vorprüfung erledigten Anzeigen (5) und die mit anderen Anzeigen verbundenen Anzeigen (31) enthalten.

<sup>5</sup> 368 Anzeigen.

<sup>6</sup> 98 Anzeigen.

*Maßstäbe für die  
Vorprüfung der  
Anzeigen  
entwickeln*

ständig zu erheben (vgl. § 34 LHO), dass nur solche Anzeigen ausgeschlossen werden, in denen die steuerrechtliche Relevanz ohne vernünftigen Zweifel ausgeschlossen werden kann. Der Rechnungshof hat angeregt, für die Vorprüfung übermittelter Geldwäscheverdachtsanzeigen sachgerechte und praktikable Maßstäbe zu entwickeln.

542. Die Finanzbehörde hat zugesagt, dem für die Vorprüfung der eingehenden Geldwäscheverdachtsanzeigen zuständigen Arbeitsgebiet eine Arbeitsanleitung zur Verfügung zu stellen, die den Beanstandungen des Rechnungshofs Rechnung trägt.

## **Aufgaben des mittleren Dienstes im Besteuerungsverfahren der Körperschaften**

**Nach einer strukturellen Vereinfachung des Körperschaftsteuerrechts kann – wie bei den übrigen Gewerbetreibenden seit langem praktiziert – die Bearbeitung einfacher oder nur vorläufig abzuschließender Fälle auf den mittleren Dienst verlagert werden. Auf diese Weise könnte jährlich Bearbeitungskapazität im Wert eines sechsstelligen Euro-Betrages gewonnen werden.**

543. Im Interesse einer rationelleren Steuerfestsetzung sind die Veranlagungsstellen der Finanzämter vor mehr als zwanzig Jahren neu organisiert worden. Ein wesentliches Element dieser Neuorganisation war die Verlagerung einfacher oder vorläufiger Veranlagungstätigkeiten auf Beamte des mittleren Dienstes, die bis dahin ausschließlich die sogenannten veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten zu erledigen hatten. Hiervon wurden die Finanzämter für Körperschaften im Hinblick auf das Körperschaftsteuerrecht in seiner damaligen Form ausgenommen.
544. 1995 wurden auch für die Veranlagung von Körperschaften Bearbeitungsgrundsätze zur rationelleren Festsetzung der Steuer eingeführt. Die Binnenorganisation der Veranlagungsstellen für Körperschaften ist demgegenüber bis zum heutigen Tage unverändert geblieben, obwohl die Finanzämter für Körperschaften mit Ablauf des 31. Dezember 1997 aufgelöst worden sind und die Veranlagung der Körperschaften in die Regionalfinanzämter integriert worden ist.<sup>1</sup> In den Regionalfinanzämtern sind die für die Veranlagung von Gewerbebetrieben zuständigen Arbeitsgebiete heute je nach Klientel unterschiedlich organisiert: Handelt es sich um Körperschaften, gilt der traditionelle Veranlagungsvorbehalt des gehobenen Dienstes, handelt es sich um Einzelkaufleute oder Personengesellschaften, kann je nach Schwierigkeitsgrad des Einzelfalls flexibel darüber entschieden werden, ob und inwieweit auch der mittlere Dienst die Veranlagung übernehmen kann.

---

<sup>1</sup> Für Großunternehmen und Konzerne ist das Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg zuständig.

545. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es insbesondere seit der Änderung der Besteuerung ausgeschütteter Gewinne keine zwingenden Gründe mehr gibt, an dem traditionellen Veranlagungsvorbehalt des gehobenen Dienstes festzuhalten. Das rechtstechnisch komplizierte Anrechnungsverfahren<sup>2</sup> ist durch das einfach zu administrierende Halbeinkünfteverfahren<sup>3</sup> ersetzt worden.<sup>4</sup> Die Tätigkeit in den Arbeitsgebieten für die Veranlagung der Körperschaften ist dadurch nicht mehr anspruchsvoller als die Tätigkeit in den für die Einzelkaufleute und die Personengesellschaften zuständigen Arbeitsgebieten. Nach Einschätzung von Sachgebietsleitern und Sachbearbeitern könnten 20 % der Veranlagungen zur Körperschaftsteuer von Beamten des mittleren Dienstes erledigt werden.
- 20 % der Veranlagungen durch Beamte des mittleren Dienstes möglich*

Dies bietet die Chance, die Tätigkeiten des gehobenen Dienstes von Routineaufgaben zu entlasten und die Aufgaben des mittleren Dienstes qualitativ anzureichern. Insgesamt würden damit in beiden Bereichen die Dienstposten inhaltlich attraktiver gestaltet werden können.

546. In einem der geprüften Finanzämter ist es schon jetzt vereinzelt zur Veranlagung von Körperschaften durch solche Beamte des mittleren Dienstes gekommen, die auf ein individuell angeeignetes Erfahrungswissen zurückgreifen konnten. Der Rechnungshof hat diese Fälle geprüft und keine Bearbeitungsfehler feststellen können. Allerdings spielt in der fachtheoretischen Ausbildung des mittleren Dienstes die Körperschaftsteuer bislang nur eine untergeordnete Rolle. Das gilt auch für das an der herkömmlichen Praxis orientierte Fortbildungsangebot.

547. Die finanziellen Auswirkungen einer Organisationsänderung in den Arbeitsgebieten für die Veranlagung der Körperschaften wären nicht unerheblich: Während nach gegenwärtigem Stand vier Beamte des mittleren Dienstes acht Beamten des gehobenen Dienstes gegenüberstehen, würde eine Änderung nach dem Vorbild der für die Einzelkaufleute und die Personengesellschaften zuständigen Arbeitsgebiete zu einem Verhältnis von sechs Beamten des mittleren Dienstes zu sechs Beamten des gehobenen Dienstes führen. In einem der geprüften Finanzämter, das rund 20 Mitarbeiter in den Arbeitsgebieten für Körperschaften beschäftigt, könnten auf diese Weise rund 36.000 Euro pro Jahr frei werden. Bei insgesamt elf Regionalfinanzämtern würden letztendlich Kapazitäten im Wert eines sechsstelligen Euro-Betrages gewonnen werden.
- Freisetzung von Kapazitäten in sechsstelliger Euro-Höhe möglich*

<sup>2</sup> Beim Anrechnungsverfahren wurde die auf dem ausgeschütteten Gewinn ruhende Belastung mit Körperschaftsteuer beim Empfänger der Ausschüttung auf dessen Einkommen- oder Körperschaftsteuer angerechnet, um eine Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne zu vermeiden. Da der für die Ausschüttung vorgesehene Gewinn je nach Herkunft des dafür verwendeten Eigenkapitals unterschiedlich hoch vorbelastet sein konnte, musste auf der Grundlage einer komplizierten und jährlich fortzuschreibenden Eigenkapitalgliederung zunächst eine einheitliche Vorbelastung hergestellt werden.

<sup>3</sup> Beim Halbeinkünfteverfahren wird die Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne hingenommen. Diese Doppelbelastung wird dadurch gemildert, dass bei einkommensteuerpflichtigen Empfängern nur die Hälfte der ausgeschütteten Gewinne der Besteuerung unterworfen wird. Bei der ausschüttenden Körperschaft sind die bisher notwendigen Verfahrensschritte zur Herstellung einer einheitlichen Vorbelastung ausgeschütteter Gewinne entfallen.

<sup>4</sup> Diese Maßnahme betrifft Gewinnausschüttungen für die Jahre 2001 ff.

548. Der Rechnungshof hat gefordert, die Organisation der Arbeitsgebiete für die Veranlagung der Körperschaften nach dem Vorbild der für Einzelkaufleute und Personengesellschaften zuständigen Arbeitsgebiete zu ändern und im Bereich der Aus- und Fortbildung die Voraussetzungen für eine quantitativ relevante Veranlagungstätigkeit der Mitarbeiter des mittleren Dienstes zu schaffen. Der Rechnungshof hat ergänzend auf die Notwendigkeit anzupassender Arbeitsplatzbeschreibungen und – seit über dreißig Jahren unveränderter – Dienstpostenbewertungen hingewiesen.
549. Die Finanzbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Forderungen im Grundsatz befürwortet. Sie hat angekündigt, dass sich eine Arbeitsgruppe im Rahmen einer größeren, auch aus Anlass neuer luK-Verfahren notwendigen Organisationsreform mit der Beteiligung des mittleren Dienstes an der Veranlagung von Körperschaften befassen werde. Sie hat zugesagt, die Aus- und Fortbildung der Beamten sowie die Dienstpostenbewertungen anzupassen.

*Aus- und Fortbildung anpassen*

## VII. Gutachtliche Äußerung

### Übernahme von Bürgschaften durch Anstalten öffentlichen Rechts

550. Der Rechnungshof hat ein am 26. Oktober 2005 nach Artikel 71 Absatz 2 Satz 2 HV zustande gekommenes Bürgerschaftliches Ersuchen zur Frage der Bürgerschaftsbefassung vor der Übernahme von Bürgschaften durch Anstalten öffentlichen Rechts (Bürgerschaftsdrucksache 18/2947 vom 28. September 2005) aufgegriffen.

Die Bürgerschaft hat damit den Rechnungshof ersucht zu prüfen,

1. inwieweit Bürgschaften, die von Anstalten öffentlichen Rechts mit der Freien und Hansestadt Hamburg als Gewährträger übernommen werden, aufgrund der Anstaltslast unmittelbaren Bürgschaften der Stadt materiell gleichkommen,
2. inwieweit Bürgschaften, die von Anstalten öffentlichen Rechts mit der Freien und Hansestadt Hamburg als Gewährträger übernommen werden, aufgrund der Anstaltslast und damit der unbegrenzten Haftung der Freien und Hansestadt Hamburg der Zustimmung der Bürgerschaft bedürfen,
3. inwieweit die in der Senatsmitteilung in Ducksache 18/2813 erwähnte Bürgschaft des Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg Immobilien – Anstalt öffentlichen Rechts (LBK Immobilien) – zugunsten der LBK Hamburg GmbH
  - a) im Rahmen der Finanzierung des AK Barmbek notwendig war,
  - b) der Zustimmung der Bürgerschaft bedarf.

Der Rechnungshof hat seine Gutachtliche Äußerung am 21. Dezember 2006 dem Präsidenten der Bürgerschaft und gleichzeitig dem Präsidenten des Senats gemäß § 88 Absatz 3 Satz 4 in Verbindung mit Absatz 2 Satz 2 LHO zugeleitet (Bürgerschaftsdrucksache 18/5543 vom 28. Dezember 2006).

### Zusammengefasstes Prüfungsergebnis

551. Der Neubau des AK Barmbek wurde von einer Objektgesellschaft vorfinanziert. Das vom Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg –Anstalt öffentlichen Rechts – (LBK alt) geschlossene Vertragswerk über den Neubau des AK Barmbek sieht vor, dass der LBK als Krankenhausbetreiber und künftiger Eigentümer des Gebäudes bis zum Jahr 2025 Mietkaufraten an die Objektgesellschaft zahlt. Nach der Teilprivatisierung des LBK alt war zunächst die Betriebsanstalt Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg – Anstalt öffentlichen Rechts – (LBK neu) und ist seit 5. April 2005 die LBK Hamburg GmbH als Rechtsnachfolgerin zur Zahlung der Mietkaufraten verpflichtet. Die Gewährträgerhaftung der Stadt für den LBK alt ist weggefallen; nunmehr besteht eine Gewährträgerhaftung der Stadt

für den LBK Immobilien, der die nicht in private Hand übergegangenen Gesellschaftsanteile an der LBK Hamburg GmbH hält. Der LBK Immobilien ist gesetzlich verpflichtet, für zum Zeitpunkt der LBK-Teilprivatisierung bestehende Forderungen gegenüber dem LBK alt bis Ende 2009 nachzuzahlen.

Die Objektgesellschaft und deren refinanzierende Bank haben die geänderte Haftungssituation zum Anlass genommen, Sicherheiten der Stadt für das Finanzierungsgeschäft zu verlangen. Im Dezember 2004 drohten sie mit der Kündigung der Kreditverträge und die bauausführende Arge mit einem Baustopp beim AK Barmbek. Vor diesem Hintergrund wies die Verwaltung den LBK Immobilien an, Bürgschaftserklärungen gegenüber Objektgesellschaft und Bank abzugeben. Der übernommene Umfang der Bürgschaften liegt formal bei rund 211,5 Mio. Euro. Das Risiko einer Inanspruchnahme beschränkt sich insbesondere wegen der Ansprüche der LBK Hamburg GmbH auf öffentliche Mittel der Krankenhausfinanzierung faktisch auf den von der LBK Hamburg GmbH aufzubringenden Eigenanteil (rund 43,2 Mio. Euro). Hierfür hat die LBK Hamburg GmbH mit dem LBK Immobilien und der Asklepios Kliniken GmbH eine Freistellungsvereinbarung getroffen.

552. Die Bürgschaftsübernahmen durch den LBK Immobilien im Zusammenhang mit dem Neubau des AK Barmbek stellten eine unter tatsächlichen, vertragsrechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten geeignete und vertretbare Lösung dar, um die erheblichen finanziellen Risiken, die für die Stadt mit einem Scheitern der vereinbarten Finanzierung des Neubaus des AK Barmbek und einem Baustopp verbunden gewesen wären, abzuwenden.
553. Die Übernahme der Bürgschaften war von dem Anstaltszweck des LBK Immobilien gedeckt.
554. Nach Artikel 72 Absatz 2 HV bedürfen Sicherheitsleistungen zulasten der Stadt, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht oder die nicht zum regelmäßigen Gang der Verwaltung gehören, eines Beschlusses der Bürgerschaft. Diese Regelung bezieht sich allein auf die Beziehung zwischen Senat und Bürgerschaft; das Handeln von Anstalten öffentlichen Rechts, die eigenständige juristische Personen darstellen, ist grundsätzlich nicht Gegenstand des parlamentarischen Budgetrechts.
555. Der LBK Immobilien verfügte bei seiner Errichtung allerdings über ein negatives Eigenkapital in Höhe von 366 Mio. Euro; er war weder zum maßgeblichen Zeitpunkt der Übernahme der Bürgschaftsverpflichtungen in der Lage, die erforderlichen Mittel im Fall einer Inanspruchnahme aus den Bürgschaften aufzubringen, noch gab es seinerzeit Anhaltspunkte dafür, dass die wirtschaftliche Lage der Anstalt dies während der Laufzeit der Bürgschaften erlauben würde. Damit lag das Bürgschaftsrisiko von Anfang an faktisch beim Haushalt der Stadt, weil sie die uneingeschränkte Anstalts-trägerlast und Gewährträgerhaftung für die Anstalt innehat.

556. Die Entscheidung über die Bürgschaftsübernahmen ist hier maßgeblich der Verwaltung zuzurechnen: Die Geschäftsführung des LBK Immobilien hat die Bürgschaftserklärungen aufgrund einer verbindlichen Weisung der aus je einem Vertreter der Finanzbehörde und der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz bestehenden Anstaltsträgerversammlung gemäß § 2 Absatz 4 der Satzung des LBK Immobilien abgegeben. Auch wenn die Anstaltsträgerversammlung ein Organ der Anstalt darstellt, ist die Entscheidung des Anstaltsträgers in erster Linie eine Entscheidung der Verwaltung, mit der sie der Anstalt ein Handeln vorgegeben hat; die Entscheidung der Verwaltung ist ohne Einschränkungen dem Haushaltsrecht unterworfen.

Durch das Vorgehen der Verwaltung wurde die Bürgerschaft für künftige Haushaltsjahre in ihrem Budgetrecht präjudiziert. Die Anweisung an den LBK Immobilien war ohne parlamentarische Ermächtigung unzulässig (Artikel 72 Absatz 2 HV, § 39 Absatz 1 LHO).

557. Darüber hinaus wurde mit den Bürgschaftsübernahmen bis zum Jahr 2025 die Entscheidung des Gesetzgebers zur zeitlichen Begrenzung der Nachhaftung des LBK Immobilien faktisch unterlaufen:

Mit § 3 Absatz 2 des Gesetzes zur Errichtung der Betriebsanstalt LBK Hamburg (LBKBetriebG) werden die Haftungsrisiken für die Stadt dadurch reduziert, dass der LBK Immobilien nur für die Dauer von fünf Jahren (d. h. bis einschließlich 31. Dezember 2009) nachrangig für die Verbindlichkeiten haftet, die im Zeitpunkt der Teilprivatisierung vom LBK alt auf dessen Rechtsnachfolger übergegangen sind. Darunter fallen auch die Verbindlichkeiten aus den vom LBK alt geschlossenen Verträgen im Zusammenhang mit dem Neubau des AK Barmbek. Die Gewährträgerhaftung und die ihr vorgelegte Anstaltslast der Stadt für den LBK Immobilien führen dazu, dass die in den Bürgschaften erklärte Übernahme der Sicherheitsleistungen durch den LBK Immobilien auch nach Ablauf der gesetzlichen Nachhaftung ein Haftungsrisiko für den hamburgischen Haushalt begründet. Bereits aus diesem Grund war eine Befassung der Bürgerschaft geboten.

### Stellungnahme der Verwaltung

558. Die Verwaltung hat demgegenüber die Auffassung vertreten, die finanzielle Überforderung des LBK Immobilien und eine daraus bei Fälligestellung der Bürgschaften resultierende mögliche Inanspruchnahme des Hamburger Haushalts begründeten keinen Bürgerschaftsvorbehalt, weil die Wirtschaftsführung selbstständiger Anstalten öffentlichen Rechts generell nicht dem parlamentarischen Budgetrecht gemäß Artikel 72 Absatz 2 HV unterliege. Zudem sei die wirtschaftliche Situation des LBK Immobilien bereits bei dessen Gründung bekannt gewesen. Gleichwohl habe die Bürgerschaft bei ihrer Entscheidung über die LBK-Teilprivatisierung kein spezielles Beteiligungserfordernis – etwa bei Bürgschaftsvergaben oder anderen Geschäftsprozessen – vorgesehen.

## Abschließende Bewertung durch den Rechnungshof

559. Der Rechnungshof sieht für die vom LBK Immobilien übernommenen Bürgschaften diese Einschätzung der Verwaltung als nicht mit der besonderen Rolle der Anstaltsträgerversammlung vereinbar an: Sowohl nach ihrer Funktion als auch nach ihrer Kompetenz ist die für die Anstalt verbindliche Entscheidung der Anstaltsträgerversammlung hier maßgeblich der Verwaltung zuzurechnen. Wenn eine Bürgschaft faktisch zulasten der Stadt durch konstitutives Handeln der Exekutive begründet wird, verlangen Wortlaut und Zweck des Artikels 72 Absatz 2 HV die Zustimmung der Bürgerschaft. Dass die Bürgerschaft Kenntnis von der wirtschaftlichen Lage des LBK Immobilien hatte, vermag ihre erforderliche Beteiligung nicht zu ersetzen.

Die parlamentarische Behandlung ist noch nicht abgeschlossen.

Hamburg, den 29. Dezember 2006

Dr. Jann Meyer-Abich   Michael Otto-Abeken   Dr. Uwe Martens

Jens Peter Dehne   Joachim Mose   Olde Friedrichsen



**Anlage zu Textzahlen 18 bis 32**

## Bericht zur Prüfung der Eröffnungsbilanz der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 1. Januar 2006

		Textzahlen
<b>I.</b>	<b>Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Feststellungen zu ausgewählten Posten der Eröffnungsbilanz</b>	<b>2</b>
<b>1.</b>	<b>Immaterielle Vermögensgegenstände</b>	<b>3</b>
1.1	Geleistete Investitionszuschüsse	4-14
1.2	Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände	15-17
<b>2.</b>	<b>Sachanlagen</b>	<b>18</b>
2.1	Grundstücke des Infrastrukturvermögens	18-22
2.2	Bauten des Infrastrukturvermögens	23-27
2.3	Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen	28-32
2.4	Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau	33-34
<b>3.</b>	<b>Finanzanlagen</b>	<b>35-41</b>
<b>4.</b>	<b>Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände</b>	<b>42-44</b>
4.1	Forderungen gegen Dritte (ohne den öffentlichen Bereich)	45-48
4.2	Forderungen gegen verbundene Unternehmen und Beteiligungen	49-50
4.3	Forderungen gegen den sonstigen öffentlichen Bereich	51-52
4.4	Sonstige Vermögensgegenstände	53-54
<b>5.</b>	<b>Sonderposten</b>	<b>55</b>
5.1	Sonderposten für Investitionszuschüsse	56-58
5.2	Sonderposten für Beiträge und Gebührenaussgleich	59-61
<b>6.</b>	<b>Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen</b>	<b>62-63</b>
6.1	Nicht berücksichtigte Anspruchsberechtigte	64-66
6.2	Berechnungsgrundlagen	67-76
<b>7.</b>	<b>Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen</b>	<b>77</b>

## I. Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung

- Der Senat hat am 15. August 2006 eine Eröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2006 für die Freie und Hansestadt Hamburg vorgelegt. Die Eröffnungsbilanz spiegelt das Ergebnis einer hamburgweiten Inventur wider, im Rahmen derer das gesamte Vermögen und die Schulden Hamburgs nach kaufmännischen Maßstäben erfasst, bewertet und ausgewiesen werden.

Der Rechnungshof hat die Eröffnungsbilanz geprüft. Die Prüfung hat sich unter Beachtung des Grundsatzes der Wesentlichkeit, der Wirtschaftlichkeit der Prüfung und des Fehlerrisikos auf Stichproben beschränkt. Im Vordergrund standen dabei die Einhaltung der zentralen Vorgaben für die Erfassung und Bewertung des für die Bilanzierung der Freien und Hansestadt Hamburg maßgeblichen Betriebswirtschaftlichen Fachkonzepts vom 20. Oktober 2005.

Der Rechnungshof hat die Prüfung im Sinne einer Qualitätssicherung durchgeführt. Diese Zielsetzung erforderte keine lückenlose Prüfung. Der Rechnungshof hat sich jedoch hinreichende Gewissheit darüber verschafft, ob die Vermögensgegenstände und Schulden vollständig und richtig in der Eröffnungsbilanz ausgewiesen, bewertet und gegebenenfalls zutreffend abgegrenzt sind. Sofern von Bedeutung, zeigt er genutzte Spielräume in der Bewertung auf.

## II. Feststellungen zu ausgewählten Posten der Eröffnungsbilanz

- Die Prüfung diene nicht dem Ziel, unwesentliche Fehler festzustellen. Soweit die Beauftragten des Rechnungshofs im Rahmen örtlicher Erhebungen solche Fehler vorgefunden haben, sind sie der Finanzbehörde mit der Aufforderung mitgeteilt worden, sie zu beheben.

### 1. Immaterielle Vermögensgegenstände

- Die „Immateriellen Vermögensgegenstände“ setzen sich wie folgt zusammen:

[in Euro]

#### Immaterielle Vermögensgegenstände

Geleistete Investitionszuschüsse		3.862.732.031,00	98,35%
Lizenzen, DV-Software		47.349.046,00	1,21%
Sonstige immaterielle Vermögensgegenstände		203.280,00	0,01%
Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände		17.177.717,09	0,44%
		<b>3.927.462.074,09</b>	<b>100,0 %</b>

Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 1 Immaterielle Vermögensgegenstände

## 1.1 Geleistete Investitionszuschüsse

4. Der Ausweis von „Geleisteten Investitionszuschüssen“ als „Nutzungsrecht“ in den Bilanzen öffentlicher Gebietskörperschaften ist umstritten<sup>1</sup> und im staatlichen und kommunalen Bereich unterschiedlich ausgestaltet.<sup>2</sup> Hamburg folgt hier den für die staatliche Ebene erarbeiteten Empfehlungen (Mindeststandards) des Bund-Länder-Arbeitskreises „Kosten-Leistungsrechnung / Doppik“ zur Bilanzierung immaterieller Vermögensgegenstände. Das Betriebswirtschaftliche Fachkonzept lehnt sich im Wesentlichen an die Mindeststandards an und trifft sachgerechte Festlegungen, unter welchen Voraussetzungen Investitionszuschüsse aktiviert werden dürfen. Bilanzierungsfähig sind danach monetäre Leistungen Hamburgs
- an Dritte außerhalb der Verwaltung und Einrichtungen, die nicht Bestandteil des Kernbilanzierungskreises sind,
  - zu investiven Zwecken, d.h. aus denen der Dritte bei sich bilanzierungsfähiges Anlagevermögen schafft,
  - zur Aufgabenerfüllung, an der die Stadt ein erhebliches Interesse hat, d.h. zur Förderung eines bestimmten wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitisch erwünschten Zwecks,
  - aus deren Gewährung eine mehrjährige Gegenleistungsverpflichtung des Dritten erwächst, verbunden mit einem grundsätzlich einklagbaren Rückerstattungsanspruch im Falle der Nichterfüllung. Dabei kann die Gegenleistung vor allem in einer Nutzenstiftung liegen.

Alle Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

5. Zuschüsse, die diese Kriterien erfüllen, sind kameral unter den Investitionsausgaben nach § 13 Absatz 3 Nr. 2g LHO zu veranschlagen. Für die Überleitung des kameralen in den kaufmännischen Buchungsbereich kommen damit grundsätzlich die investiven Ausgaben in Betracht, die den Obergruppen 88 (Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich) und 89 (Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche) des Haushaltsplans zugeordnet sind.

---

<sup>1</sup> Strittig ist insbesondere, ob und unter welchen Voraussetzungen öffentliche Investitionszuschüsse an Dritte bilanziert werden dürfen. Vgl. z. B. H. Brönner und P. Bareis, „Die Bilanz nach Handels- und Steuerrecht“, Stuttgart 1991; B. Raupach, K. Stangenberg, „Doppik in der öffentlichen Verwaltung“, Wiesbaden 2006; IDW HFA 2/1996 „Zur Bilanzierung privater Zuschüsse“.

<sup>2</sup> Unterschiede bestehen z.B. hinsichtlich der Bewertungsfragen, des Ansatzes einer Bilanzierungshilfe, des Ausweises als derivativer Firmenwert, des Ausweises unter verschiedenen Bilanzposten (Immateriellen Vermögensgegenständen, Forderungen oder Rechnungsabgrenzungsposten). Vgl. H. Brixner, J. Harms und H. Noe, „Verwaltungskontenrahmen“, München 2003; K. Lüder, „Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens“, Stuttgart 1999; C. Marettek, A. Dörschell und A. Hellenbrand, „Kommunales Vermögen richtig bewerten“, München 2004; B. Raupach, K. Stangenberg, „Doppik in der öffentlichen Verwaltung“, Wiesbaden 2006.

6. Die Finanzbehörde hat den Bilanzansatz pauschal ermittelt. Dies hat dazu geführt, dass Zuschüsse doppelt bilanziert und nicht bilanzierungsfähige Zuschüsse aktiviert worden sind.

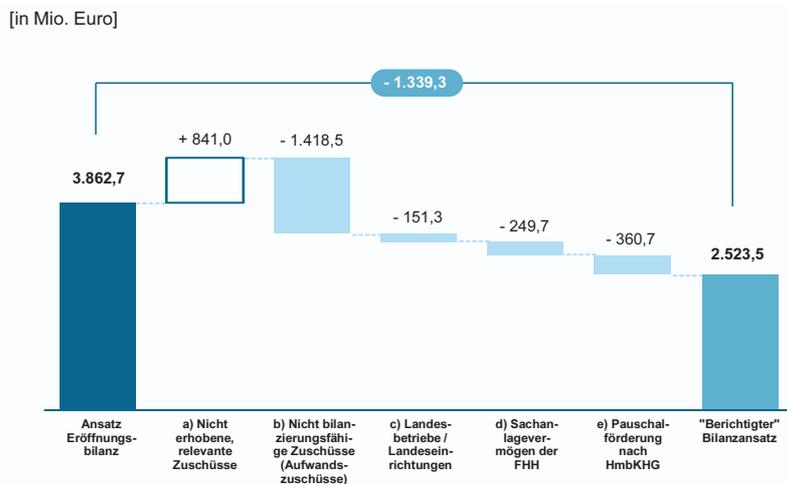
Nach Berechnungen des Rechnungshofs ist der Bilanzposten um bis zu 1,3 Mrd. Euro zu hoch ausgewiesen. Der Ansatz bedarf der Korrektur.

Für die Eröffnungsbilanz hat die Finanzbehörde die geleisteten Investitionszuschüsse der Jahre 1981 bis 2005 aus den kameralen Haushaltsdaten der Obergruppen 88 und 89 für die einzelnen Behörden pauschal übernommen, deren Zeitwerte ermittelt und anteilig mit den Abschreibungen verrechnet. Als Nutzungsdauer hat sie pauschal 25 Jahre angesetzt. Ausgenommen von dieser Nutzungsdauer sind die Pauschalförderungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hamburgischen Krankenhausgesetz (HmbKHG), für die eine Nutzungsdauer von zehn Jahren anzusetzen ist.

7. Die Finanzbehörde hat nicht geprüft, ob die pauschal übernommenen kameralen Ausgaben der Titelgruppen 88 und 89 tatsächlich die in Tz. 4 genannten Voraussetzungen erfüllen, insbesondere ob
- es sich um Ausgaben handelt, die bereits an anderer Stelle des Anlagevermögens der Stadt berücksichtigt und bilanziert sind (u. a. bei den Sach- und Finanzanlagen),
  - die geleisteten Zahlungen tatsächlich zur Schaffung von bilanzierungsfähigem Anlagevermögen beim geförderten Dritten geführt haben,
  - die auf Erfahrungswerten basierende pauschale Nutzungsdauer von 25 Jahren der tatsächlichen Nutzungs- und Bindungszeit entspricht.

Die Pauschalwertermittlung kann so zu einem fehlerhaften Bilanzausweis führen. Demgegenüber lässt sich durch eine Auswertung der Ausgaben auf der Ebene der Titelabrechnungen genauer bestimmen, welche Zuschüsse bilanzierungsfähig sind.

8. Auf dieser Grundlage hat die Überprüfung des Ansatzes in der Eröffnungsbilanz durch den Rechnungshof ergeben, dass einerseits aktivierungsfähige Zuschüsse nicht bilanziert sind (siehe unten Abschnitt a), andererseits aktivierte Zuschüsse in nennenswertem Umfang nicht hätten bilanziert werden dürfen (siehe unten Abschnitte b-e).



Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006, Haushaltsrechnungen der Jahre 1981-2005, Berechnungen des Rechnungshofs

Abb. 2 Berechnungen zum Bilanzposten Geleistete Investitionszuschüsse

### a) Nicht erhobene, relevante Zuschüsse

9. Bei der Ermittlung des Bilanzpostens hat die Finanzbehörde eine Reihe von Kapiteln mit relevanten Titelabrechnungen der Obergruppen 88 und 89 der Jahre 1981 bis 2005 nicht berücksichtigt. Darüber hinaus gibt es trotz einer von der Finanzbehörde durchgeführten Qualitätskontrolle eine Vielzahl von Fehlern bei der Datenerhebung. Insgesamt sind dadurch Zuschüsse mit einem Zeitwert von rund 841,0 Mio. Euro nicht aktiviert worden.

[Auszug]

Kapitel	Bezeichnung	Fehlende Jahre	Finanzielles Volumen <sup>1)</sup>
4400 / 5200	Krankenhausfinanzierung	1989 – 1995	300,5 Mio. EUR
6320	Schnellbahnbau	1985 – 1997	116,4 Mio. EUR
7700	Unternehmen und Beteiligungen	1985 – 1995	34,3 Mio. EUR
3810 / 3910	Bibliotheken und Film	1991 – 1997	24,7 Mio. EUR
9510 / 9530	Verkehrs- und Hafenunternehmen	1981 – 1984	9,4 Mio. EUR
6300	Tiefbauamt	1998	9,2 Mio. EUR
9590	Sonstige Unternehmen und Beteiligungen	1981 – 1984	1,8 Mio. EUR
...	...	...	...

<sup>1)</sup> Buchwerte zum 31.12.2005

Quelle: Haushaltsrechnungen der Jahre 1981-2005, Ermittlungen des Rechnungshofs

Abb. 3 Nicht erhobene, relevante Titelabrechnungen – Auszug

### b) Nicht bilanzierungsfähige Zuschüsse (Aufwandszuschüsse)

10. Der Posten enthält Zuschüsse in Höhe von bis zu 1,4 Mrd. Euro, die die im Betriebswirtschaftlichen Fachkonzept genannten Voraussetzungen einer Aktivierung nicht erfüllen (vgl. Tz. 4). Dazu gehören unter anderem:

- Projekt- und allgemeine Programmförderungen (z.B. Zuschüsse zu beschäftigungspolitischen Aktionsprogrammen);

- allgemeine Zuschüsse ohne Zweckbindung und Rückforderungsansprüche;
- Ausgaben für Gutachten, Untersuchungen und Beratungsleistungen;
- Einzahlungen ins Stammkapital und Zuführung zum Sonderkapital von Gesellschaften;
- Hilfen für die Werften, Rückstellungen für spezielle strukturpolitische Maßnahmen;
- Finanzhilfen für Handwerk und Mittelstand.

### c) Zuschüsse an Landesbetriebe und Landeseinrichtungen

11. Hamburg leistet Zuschüsse an unmittelbar zum Kernbilanzierungskreis gehörende Landeseinrichtungen und an Landesbetriebe außerhalb dieses Kreises, die als Finanzanlagen bilanziert sind. Eine Aktivierung dieser Zuschüsse hat zu einer Doppelbilanzierung in Höhe von rund 151,3 Mio. Euro geführt. Dies betrifft:

- Zuschüsse an Landeseinrichtungen, wie z.B. Institut für Hygiene und Umwelt, Bernhard-Nocht-Institut (Forschung), Autobahn- und Tunnelbetrieb,
- investive Zuschüsse an die Wirtschaftspläne der Landesbetriebe nach § 26 LHO, die dort in die allgemeine Kapitalrücklage eingestellt werden. Die allgemeine Kapitalrücklage ist Bestandteil des Eigenkapitals und als solche wegen der Anwendung des „at equity-Ansatzes“ bei den Finanzanlagen berücksichtigt.<sup>3</sup>

### d) Zuschüsse im Zusammenhang mit dem Sachanlagevermögen der Stadt

12. Rund 249,7 Mio. Euro entfallen auf Investitionszuschüsse für Vermögenswerte, die bereits als Sachanlagen des Kernbilanzierungskreises der Stadt aktiviert sind. Dazu gehören unter anderem:

- Zuschüsse zur Instandsetzung von Bauten des Infrastrukturvermögens, z.B. Altmannbrücke, Köhlbrandbrücke, Brücke Unterer Landweg;
- Zuschüsse zum Erwerb von Sammlungen und Kunstgegenständen, die unter dem Posten „Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen“ bilanziert sind;
- Zuschüsse zur Herrichtung verschiedener Gebäude, die bei den Bauten für eigene Zwecke bilanziert sind (z.B. Gebäude Heilwigstraße 116).

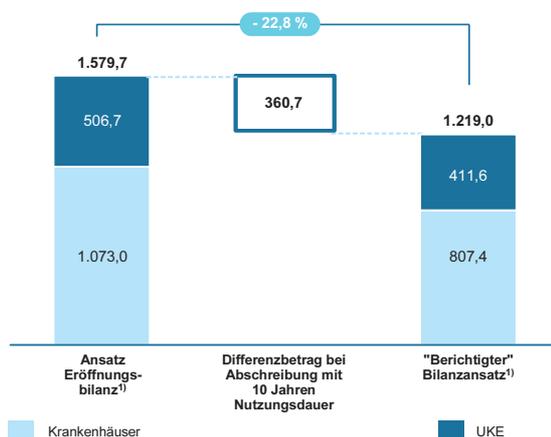
---

<sup>3</sup> Vgl. Tz. 38.

### e) Bilanzierung der Zuschüsse nach dem Hamburgischen Krankenhausgesetz (HmbKHG)

13. Anders als im Geschäftsbericht zur Eröffnungsbilanz dargestellt,<sup>4</sup> hat die Finanzbehörde die investiven Zuschüsse für die Beschaffung von kurzfristigen Anlagegütern nicht in Anlehnung an die Pauschalförderungsverordnung (PauschVO) und das HmbKHG mit einer Nutzungsdauer von zehn Jahren, sondern mit 25 Jahren abgeschrieben.<sup>5</sup> Dies führt zur Aktivierung von Nutzungsrechten Hamburgs an geförderten Vermögensgegenständen, die beim Zuschussempfänger bereits abgeschrieben und unter Umständen nicht mehr vorhanden sind. Die Abschreibungen der Pauschalförderungen nach dem HmbKHG mit der durchschnittlichen Nutzungsdauer von zehn Jahren mindern den Bilanzposten um rund 360,7 Mio. Euro.

[in Mio. Euro]



1) KHG-Pauschalförderungen, inkl. Zuweisungen für sonstige Investitionen an das UKE. Diese umfassen i. d. R. Zuschüsse für kurzfristige Anlagegüter analog der Fördermittel nach § 22 HmbKHG (vgl. auch § 1 der Pauschalförderungsverordnung).

Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006, Haushaltsrechnungen der Jahre 1981-2005, Berechnungen des Rechnungshofs

Abb. 4 Berechnungen zu den Pauschalförderungen nach dem HmbKHG

14. Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, den Bilanzansatz „Geleistete Investitionszuschüsse“ anhand der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Methode (vgl. Tz. 7) insgesamt zu überprüfen, entsprechend den Voraussetzungen im Betriebswirtschaftlichen Fachkonzept zu korrigieren und die Pauschalförderungen nach dem HmbKHG mit einer Nutzungsdauer von zehn Jahren abzuschreiben.

### 1.2 Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände

15. Bilanziert sind hier Anzahlungen für immaterielle Vermögensgegenstände in Höhe von 17,2 Mio. Euro, die Investitionszuschüsse für buchhalterisch noch nicht zugeordnete Maßnahmen enthalten.

<sup>4</sup> Vgl. Geschäftsbericht, S. 31.

<sup>5</sup> Vgl. Verordnung über die pauschale Förderung der Krankenhäuser (Pauschalförderungsverordnung - PauschVO) vom 28. November 1995, HmbGVBl. S. 308, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Mai 2006, HmbGVBl. S. 228.

16.

Der Ansatz ist um die nicht aktivierungsfähigen Zuschüsse an die Hamburg Port Authority – Anstalt öffentlichen Rechts – (HPA) zu korrigieren.

17.

Nicht bzw. nicht unter diesem Posten zu aktivieren sind die Zuschüsse

- für die 2. Baustufe der Köhlbrandbrücke in Höhe von 716.000 Euro,
- zur Unterbringung von Baggergut in Höhe von rund 10 Mio. Euro.

Die Zuschüsse zur Köhlbrandbrücke sind im Sachanlagevermögen unter dem Posten „Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau“ zu bilanzieren.

Der Zuschuss zur Unterbringung von Baggergut ist nicht aktivierungsfähig. Es wird kein bilanzierungsfähiger Vermögensgegenstand bei der HPA geschaffen. Auf das Baggergut, das zum Erhalt der Fahrwassertiefe an Land verbracht wird, ist Abfallrecht anzuwenden.<sup>6</sup> Die HPA als Abfallverursacher und -besitzer ist verpflichtet, das im Zuge der Unterhaltungsbaggerei geförderte Baggergut sachgerecht zu entsorgen.

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, die Zuschüsse zur Köhlbrandbrücke unter dem oben genannten Bilanzposten auszuweisen und den nicht aktivierungsfähigen Zuschuss zur Unterbringung von Baggergut auszubuchen.

## 2. Sachanlagen

### 2.1 Grundstücke des Infrastrukturvermögens

18.

Der Posten „Grundstücke des Infrastrukturvermögens“ macht mit knapp 12,8 Mrd. Euro etwa 27 % des Anlagevermögens aus:

[in Euro]

#### Grundstücke des Infrastrukturvermögens

Straßen, Wege, Plätze, Schienenwege, Flugplätze	6.738.560.215,59	52,8%
Hafenflächen und Gewässerschutzflächen	1.461.820.422,95	11,4%
Parks, Grünflächen, Land- und Forstwirtschaft	4.559.918.859,58	35,7%
Wasserflächen	11.895.303,41	0,1%
	<b>12.772.194.801,53</b>	<b>100,0 %</b>

Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 5 Grundstücke des Infrastrukturvermögens

<sup>6</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen vom 27. September 1994, BGBl. I 1994, 2705, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2006, BGBl. I 2006, 1619.

Hierin enthalten sind sowohl innerhalb wie außerhalb Hamburgs belegene Flächen für Infrastrukturzwecke, beispielsweise Flächen für Wald, Spielplätze, Sportplätze, Kleingärten, Fleete und Kanäle.

19.

Der Bilanzansatz ist um rund 1,1 Mrd. Euro zu hoch und bedarf der Korrektur. Er enthält Hafенflächen, die zurzeit sowohl bei der Stadt wie bei der HPA als „Grundstücke“ bilanziert sind.

Mit der Errichtung der HPA hat die Stadt Hafengrundstücke als Sacheinlage in das Eigentum der HPA übertragen.<sup>7</sup> Damit ist die HPA in alle bestehenden Rechte und Pflichten der Stadt eingetreten, soweit sie den Aufgabenbereichen der in Artikel 1 § 2 Absatz 2 Hamburg Port Authority Errichtungsgesetz genannten Organisationseinheiten zuzurechnen sind. Dies gilt z. B. hinsichtlich der Zahlung der Grundsteuer für die übertragenen Grundstücke und die Rechtsnachfolge für sämtliche Mietverträge.

Im von der Bürgerschaft beschlossenen Überleitungsplan, der u. a. eine vorläufige Eröffnungsbilanz der HPA enthält, sind unter den Sachanlagen Grundstücke und Gebäude im Wert von knapp 623 Mio. Euro ausgewiesen, wobei die vermietbaren Grundstücke nach dem Ertragswertverfahren, die nicht vermietbaren Flächen nach dem Vergleichswertverfahren bewertet worden sind, da für das Hafengebiet keine Aufstellung von Bodenrichtwerten existiert.<sup>8</sup> Um die Hafengrundstücke der Stadt an die HPA übereignen zu können, ist das Hafenenwicklungsgesetz geändert worden.<sup>9</sup>

Im Jahresabschluss 2005 der HPA, dem die für die Prüfung des Jahresabschlusses zuständige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein uneingeschränktes Testat erteilt hat, sind die Grundstücke unter dem Posten „Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte<sup>10</sup> und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken“ ausgewiesen.

In der Eröffnungsbilanz der Stadt sind dieselben Grundstücke mit rund 1,128 Mrd. Euro aktiviert. Dem Wertansatz liegen nunmehr die Bodenrichtwerte umliegender Industrieflächen zugrunde. Dabei hat die Finanzbehörde einen Grundstückswert von 1,699 Mrd. Euro ermittelt und davon den Wert angenommener Nutzungsrechte der HPA von knapp 571 Mio. Euro abgezogen. Sie geht also nicht vom bestehenden Eigentum der HPA aus, sondern hat im Zuge der Aufstellung der Eröffnungsbilanz entschieden, die der HPA übertragenen Hafengrundstücke einschließlich der Flächen der Schienenwege der Hafenbahn bei der Stadt als „wirtschaftliche Eigen-

<sup>7</sup> Vgl. Artikel 1 § 4 Gesetz zur Errichtung der Hamburg Port Authority vom 29. Juni 2005 (Errichtungsgesetz), HmbGVBl. S. 256 ff., vgl. auch Bürgerschaftsdrucksache 18/2332.

<sup>8</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/2332 vom 26. Mai 2005, Anlage 2.

<sup>9</sup> Vgl. Artikel 6 des Errichtungsgesetzes.

<sup>10</sup> Grundstücksgleiche Rechte sind Rechte, die den Vorschriften des bürgerlichen Rechts über Grundstücke unterliegen, wie z. B. das Erbbaurecht, das Dauerwohn- und Dauernutzungsrecht, vgl. Hoyos / F. Huber in Beck Bil-Komm., 6. Auflage, Rdnr. 457 zu § 247 Handelsgesetzbuch (HGB).

tümerin“ zu bilanzieren. Sie stützt ihre Entscheidung auf die Stellungnahme einer von ihr beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die zu dem Ergebnis gelangt, trotz des zivilrechtlichen Eigentumübergangs der Hafengrundstücke auf die HPA sei das wirtschaftliche Eigentum an den Grundstücken bei der Stadt verblieben, die die Hafengrundstücke im Anlagevermögen unter den Sachanlagen bilanzieren könne. Diese Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vertritt die Auffassung, dass

- ein Grundstücksrecht der HPA nicht in Betracht kommt,
- ein grundstücksgleiches Recht der HPA nicht ersichtlich ist,
- die HPA wirtschaftlich betrachtet an den Grundstücken nur über einen immateriellen Vermögensgegenstand in Form eines Nutzungsrechts verfügt.

Dem gegenüber stehen die Stellungnahmen von zwei von der HPA beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die nach Prüfung des Sachverhalts zur gegenteiligen Auffassung gelangen und sowohl das rechtliche wie das wirtschaftliche Eigentum an den von der Stadt übertragenen Hafengrundstücken bei der HPA sehen. Diese Grundstücke seien in der Bilanz der HPA und nicht in der Bilanz der Stadt auszuweisen.

20. Nach Auffassung des Rechnungshofs kommt eine Bilanzierung der an die HPA übertragenen Hafengrundstücke durch die Stadt nicht in Betracht. Sie ist auch durch den Beschluss der Bürgerschaft zur Drucksache 18/2332 nicht gedeckt.

Grundsätzlich ist der zivilrechtliche Eigentümer auch der wirtschaftliche Eigentümer. Das Auseinanderfallen von rechtlichem und wirtschaftlichem Eigentum stellt die Ausnahme dar. Wirtschaftlicher Eigentümer kann nur sein, wer – ohne das rechtliche Eigentum zu haben – die tatsächliche Sachherrschaft über einen Vermögensgegenstand in einer Weise ausübt, dass dadurch der rechtliche Eigentümer nach bürgerlichem Recht wirtschaftlich auf Dauer von der Einwirkung ausgeschlossen ist. Die tatsächliche Sachherrschaft über den Vermögensgegenstand hat in der Regel derjenige, bei dem Besitz, Gefahr, Nutzen und Lasten der Sache liegen.<sup>11</sup>

21. Die Stadt kann danach schon deshalb nicht wirtschaftliche Eigentümerin der Hafengrundstücke sein, weil die HPA neben dem rechtlichen Eigentum auch die tatsächliche Sachherrschaft ausübt. Dies ergibt sich daraus, dass
- Besitz, Lasten, Gefahren und Nutzen (Erträge) der Grundstücke bei der HPA liegen,
  - die HPA trotz der Rückübertragungsverpflichtung nach Artikel 1 § 4 des Errichtungsgesetzes die uneingeschränkte Nutzungsbefugnis an den Grundstücken hat; dazu gehört auch das Recht, Mieten und andere Entgelte aus der Übertragung von Nutzungsmöglichkeiten zu erwirtschaften.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Förstle / Kroner in Beck Bil-Komm., 6. Auflage, Rdnr. 6 f. zu § 246 HGB.

<sup>12</sup> Vgl. Artikel 1 § 3 des Errichtungsgesetzes.

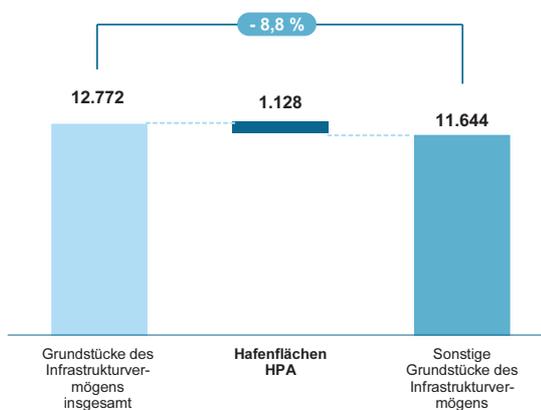
Von diesem Sachverhalt ist offenbar auch die HPA ausgegangen, denn sie weist in ihrem testierten Jahresabschluss die ihr übertragenen Hafengrundstücke als Sachanlagen unter dem Posten „Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken“ aus. Diese Bilanzierung wäre jedoch ausgeschlossen, wenn nur schuldrechtliche Nutzungsrechte vorlägen, die als immaterielle Vermögensgegenstände zu bilanzieren wären.

22. Die Bürgerschaft hat die Übertragung der Hafengrundstücke auf die HPA beschlossen.<sup>13</sup> Der Übertragung hat der von der Bürgerschaft beschlossene Überleitungsplan zugrunde gelegen, der eine Grundstücksübersicht und eine vorläufige Planeröffnungsbilanz enthält. Die vorläufige Planeröffnungsbilanz hat für die Hafengrundstücke die Bilanzierung sowie den Bewertungsmaßstab festgelegt.

Mit dem gleichzeitigen Ausweis der Hafengrundstücke unter den „Grundstücken des Infrastrukturvermögens“ in der Eröffnungsbilanz der Stadt und unter den „Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten“ bei der HPA sind diese Flächen derzeit doppelt bilanziert. Zutreffend ist allein der Ansatz bei der HPA.

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, den Ausweis der Hafensflächen bei der Stadt zurückzunehmen und den Bilanzansatz um rund 1,1 Mrd. Euro zu verringern.

[in Mio. Euro]



Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 6 Bilanzierung der Hafenflächen HPA

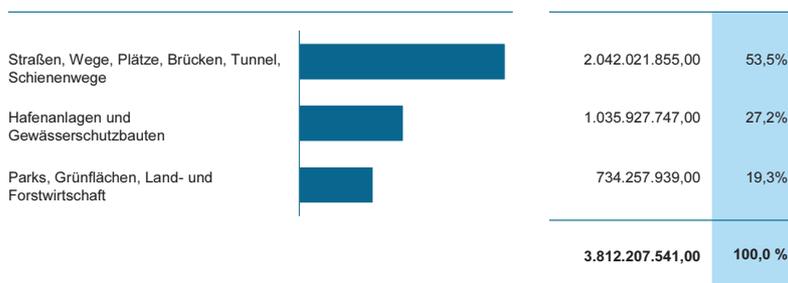
## 2.2 Bauten des Infrastrukturvermögens

23. Von den insgesamt rund 8,0 Mrd. Euro für Bauten weist die Bilanz rund 3,8 Mrd. Euro für die Bauten des Infrastrukturvermögens aus. Diese setzen sich wie folgt zusammen:

<sup>13</sup> Vgl. Artikel 1 § 2 Absatz 3 des Errichtungsgesetzes.

[in Euro]

**Bauten des Infrastrukturvermögens**



Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

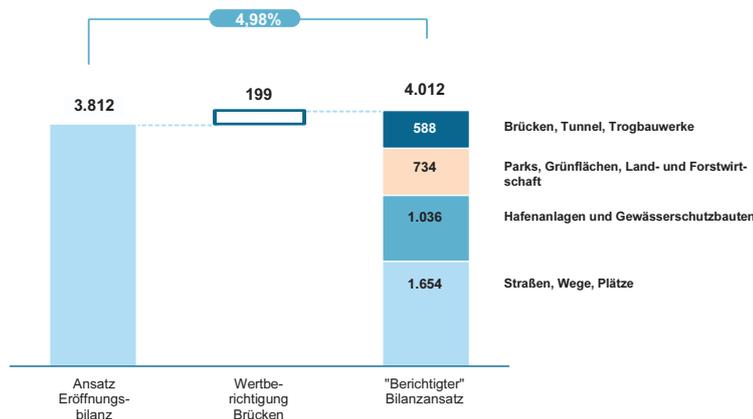
Abb. 7 Bauten des Infrastrukturvermögens

24. Der Bilanzposten erfasst die Bauten des Verkehrsinfrastrukturvermögens (Straßen, Wege, Plätze), Ingenieurbauwerke (Brücken, Tunnel, Trogbauwerke, Gewässerschutzbauten, Fahrtreppen, Aufzüge) und sonstige Bauten auf Spielplätzen, Parks und Grünanlagen sowie Bauten der Land- und Forstwirtschaft. Das den Spiel- und Sportplätzen zuzurechnende bewegliche Vermögen ist über einen Pauschalwert bei den Bauten des Infrastrukturvermögens mitbilanziert. Die Bauten sind ohne den Grund und Boden erfasst und grundsätzlich nach Wiederherstellungszeitwerten bewertet.

25. Die Bauten des Infrastrukturvermögens sind um rund 199 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen. Darüber hinaus sind die Anlagen im Bereich der Hochwasserschutzbauten unvollständig bilanziert. Der Ansatz bedarf der Korrektur.

26. Die Finanzbehörde hat die Berechnungsgrundlagen zur Bewertung der Brücken vorgegeben. Sie entsprachen dem im Fachkonzept dargelegten Bewertungsansatz. Die Änderung einer vorgegebenen Formel durch die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt hat dazu geführt, dass der Bilanzansatz der Brücken in der Eröffnungsbilanz um rund 199 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen ist. Die Finanzbehörde hat dies bereits erkannt. Der Rechnungshof bittet die Finanzbehörde, den Bilanzposten entsprechend zu berichtigen.

[in Mio. Euro, gerundet]



Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006, Berechnungen des Rechnungshofs

Abb. 8 Bilanzansatz der Bauten des Infrastrukturvermögens nach Wertberichtigung Brücken, ohne Berichtigung Hochwasserschutzbauten der Insel Neuwerk

27. Da eine Regelung über die Zuständigkeiten für den Hochwasserschutz auf der Insel Neuwerk bislang fehlt, sind die Hochwasserschutzbauten der Insel nicht bilanziert worden. Ihre Aktivierung ist unabhängig von der behördlichen Zuständigkeitsregelung notwendig. Eine solche Zuständigkeitsregelung ist gleichwohl erforderlich, um künftige Aufwendungen zuordnen zu können.

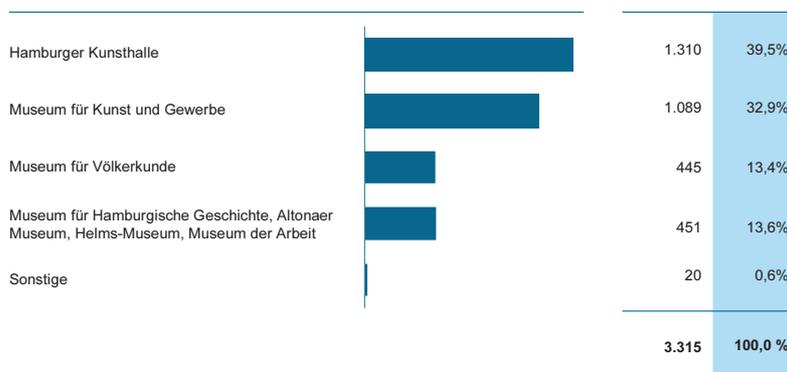
Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, die fehlenden Bauten zu aktivieren und für eine eindeutige Regelung der Zuständigkeiten Sorge zu tragen.

### 2.3 Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen

28. Der Posten „Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen“ repräsentiert mit gut 3,3 Mrd. Euro etwa 7 % des Anlagevermögens. Dabei stellen die musealen Sammlungen der Museumsstiftungen, die diesen nur zur Nutzung überlassen sind,<sup>14</sup> mit 99,4 % (knapp 3,3 Mrd. Euro) fast den gesamten Posten dar:

[in Mio. Euro]

#### Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen



Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 9 Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen

29. Der Bilanzansatz ist im Hinblick auf geschätzte Bestände und geschätzte Werte nicht ausreichend fundiert. Die Finanzbehörde hat das Vorsichtsprinzip (§ 252 Absatz 1 Nr. 4 HGB) nicht im gebotenen Umfang beachtet. Leihgaben in musealen Sammlungen sind unzutreffend bilanziert. Der Ansatz bedarf der Korrektur.

Der Stand der Inventarisierung der musealen Sammlungen ist – je nach Museumsstiftung – unterschiedlich weit fortgeschritten. Obwohl die Inventurrichtlinie für die Eröffnungsbilanz eine körper-

<sup>14</sup> Die in der Errichtungsdrucksache vorgesehenen schriftlichen Überlassungsverträge zwischen der Stadt und den Museumsstiftungen sind bisher nicht abgeschlossen worden (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1537 vom 13. Oktober 1998, Jahresbericht 2004; Tzn. 364 bis 385, hier Tz. 383 ff.). Nach den in der Drucksache enthaltenen Mustern für die Überlassungsverträge sollen die Stiftungen u. a. ein Bestandsverzeichnis für die Sammlungsgegenstände nach den Regeln ordnungsgemäßer Inventarisierung aufstellen und führen.

liche Bestandsaufnahme der physisch erfassbaren Vermögensgegenstände vorschreibt, ist die Anzahl der Gegenstände in den musealen Sammlungen zu einem nicht geringen Teil nur geschätzt und zudem mit pauschalen, nicht näher begründeten Einzelwerten bewertet.

Die fehlende körperliche Bestandsaufnahme bei Teilen der musealen Sammlungen, unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Ermittlung von Schätzzahlen und die Bewertung der Sammlungsgegenstände mit pauschalen Einzelwerten begründen das Risiko eines fehlerhaften Wertansatzes. Der im Betriebswirtschaftlichen Fachkonzept vorgesehene Ansatz mit dem „vorsichtig geschätzten Zeitwert“ wird dann verfehlt, wenn der Wert einer musealen Sammlung nicht unerheblich oder nahezu ausschließlich auf einem geschätzten Sammlungsbestand beruht, der pauschal bewertet ist. So ist z. B.

- beim „Kupferstichkabinett“ der Hamburger Kunsthalle lediglich ein Bestand von etwa 20.000 Arbeiten erfasst, der Gesamtbestand aber auf 120.000 Arbeiten hochgerechnet worden. Die Arbeiten sind pauschal mit 3.000 Euro pro Stück berücksichtigt. Damit ist das „Kupferstichkabinett“ insgesamt mit 360 Mio. Euro bewertet, davon entfallen 300 Mio. Euro auf den geschätzten Bestand;
- beim Museum für Völkerkunde der Hauptteil des Bestands auf 220.000 Sammlungsgegenstände geschätzt, die pauschal mit 2.000 Euro pro Stück bewertet sind. Danach beruhen 440 Mio. Euro des Sammlungswertes von insgesamt knapp 445 Mio. Euro auf einem geschätzten Bestand;
- beim Museum für Kunst und Gewerbe der Sammlungsbestand von rund 643.000 Objekten zu über 80 % geschätzt (mindestens 528.000 Objekte). Knapp 593 Mio. Euro des Sammlungswertes von insgesamt rund 1.089 Mio. Euro entfallen auf den geschätzten Bestand.

Von gut 6,6 Millionen Gegenständen in den musealen Sammlungen beruht die Erfassung von insgesamt etwa zwei Millionen Gegenständen (30 %) auf Schätzungen. Die geschätzte Menge – bewertet mit pauschalen Einzelwerten – führt zu einem Wertansatz von insgesamt rund 1,335 Mrd. Euro, das entspricht gut 40 % des gesamten Bilanzpostens.

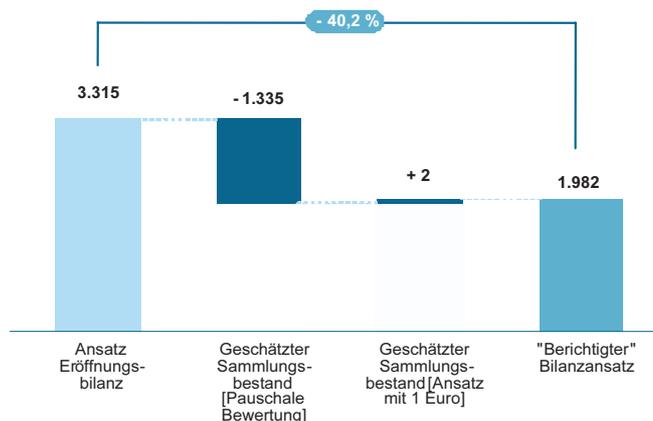
30. Nach dem Betriebswirtschaftlichen Fachkonzept ist das Vorsichtsprinzip (§ 252 Absatz 1 Nr. 4 HGB) als einer der zentralen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung bei der Bewertung zu beachten. Dies gilt insbesondere, wenn die Ermittlung eines Bilanzansatzes oder seine Bewertung mit einem gewissen Ansatz- oder Bewertungsspielraum verbunden ist. Im Zweifel ist eine Entscheidung zu treffen, die eher zu einem ungünstigeren (hier: niedrigeren) Bilanzausweis führt.

Soweit die Sammlungsgegenstände der Museen bisher nicht körperlich erfasst und bewertet werden konnten, sondern mengenmäßig geschätzt und bewertet worden sind, sind die geschätzten Bestände daher – entsprechend dem Gebot des Vorsichtsprinzips

– zunächst nicht zu bewerten. Sie sind nur mit einem Erinnerungswert pro Gegenstand im Sinne eines Merkpostens anzusetzen, bis der Bestand komplett gesichtet und gezählt ist und begründende Anhaltspunkte für die Bewertung vorliegen.

Bei dem Ansatz des geschätzten Sammlungsbestands von etwa zwei Millionen Gegenständen mit einem Euro Erinnerungswert je Gegenstand verringert sich der Bilanzposten um rund 1,333 Mrd. Euro.

[in Mio. Euro]



Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006, Berechnungen des Rechnungshofs

Abb. 10 „Berichtigter“ Bilanzansatz Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen

31. Im Wertansatz für die Sammlung des Museums für Kunst und Gewerbe sind rund 489 Leihgaben Dritter enthalten, die bis auf wenige Ausnahmen vom Sammlungswert abzuziehen sind. Die Kulturbehörde hat die tatsächliche Menge und den Wert der in Abzug zu bringenden Leihgaben zum Bilanzstichtag bisher nicht festgestellt.
32. Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf,
  - bisher nur nach Anzahl und Wert geschätzte Bestände zunächst nicht zu bewerten und den Bilanzposten entsprechend um rund 1,333 Mrd. Euro abzusenken,
  - dafür Sorge zu tragen, dass
    - die musealen Sammlungen entsprechend bestehenden Vorgaben zügig inventarisiert und auf nachvollziehbarer Basis bewertet werden,
    - die Kulturbehörde die tatsächliche Menge und den Wert der in Abzug zu bringenden Leihgaben feststellt und der Bilanzposten entsprechend angepasst wird.

## 2.4 Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau

33. Der Posten „Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau“ macht mit rund 437 Mio. Euro etwa 0,9 % des Anlagevermögens aus. Dabei handelt es sich ausschließlich um Anlagen im Bau. Anzahlungen sind nicht aktiviert.

34. Der Bilanzansatz ist um knapp 10,6 Mio. Euro zu hoch und bedarf der Korrektur.

Der Posten enthält die Anlage im Bau „Modernisierung Planetarium“ in Höhe von 10.563.546,79 Euro. Laut Geschäftsbericht gehört das Gebäude samt Inventar dem Landesbetrieb Planetarium Hamburg.<sup>15</sup> Daher ist eine Aktivierung im Anlagevermögen der Stadt nicht zulässig.

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, die nicht aktivierungsfähige Anlage im Bau „Modernisierung Planetarium“ auszubuchen.

## 3. Finanzanlagen

35. Der Bilanzposten setzt sich wie folgt zusammen:

[in Euro]

### Finanzanlagen

<b>1. Anteile an verbundenen Unternehmen</b>			
a) Landeseinrichtungen nach § 15 Abs. 2 LHO	24.862.889,73		
b) Landesbetriebe nach § 26 Abs. 1 LHO	111.275.821,80		
c) Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO	78.174.800,83		
d) Körperschaften, Anstalten und Stiftungen	2.410.258.971,71		
e) Verbundene Unternehmen in privater Rechtsform	5.876.234.544,01	8.500.807.028,08	82,5%
<b>2. Beteiligungen</b>		1.212.522.415,10	11,8%
<b>3. Wertpapiere des Anlagevermögens</b>		138.899.379,95	1,3%
<b>4. Ausleihungen</b>		457.671.320,51	4,4%
		<b>10.309.900.143,64</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 11 Zusammensetzung der Finanzanlagen

### Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen

36. Neben den Anteilen an Unternehmen in privater Rechtsform sind als Finanzanlagen auch die Anteile an juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) und an nicht rechtsfähigen, aber wirtschaftlich und organisatorisch selbstständigen Einrichtungen (Landeseinrichtungen nach § 15 Ab-

<sup>15</sup> Vgl. Geschäftsbericht, S. 24.

satz 2 LHO, Landesbetriebe, Sondervermögen) ausgewiesen. Soweit Landeseinrichtungen nach § 15 Absatz 2 LHO und Sondervermögen gemäß § 26 Absatz 2 LHO

- kamental buchen und
- ihr Rechnungswesen in den Hamburger Haushalt integriert ist und
- eine Separierung des Buchungsstoffs nicht mit vertretbarem Aufwand erreicht werden kann,

sind ihre Aktiv- und Passivposten hiervon abweichend zunächst noch in der Bilanz der Stadt ausgewiesen. Hierzu gehören die Einrichtungen

- Staatlicher Hochbau BSU,
- Autobahn- und Tunnelbetrieb,
- Landesfeuerwehrschule,
- Institut für Hygiene und Umwelt,
- Bernhard-Nocht-Institut (Forschung),
- Wassergütestelle Elbe,
- Zentrum für Aus- und Fortbildung

sowie das Sondervermögen für Naturschutz und Landschaftspflege. Entgegen der Darstellung im Geschäftsbericht<sup>16</sup> gehört das Sondervermögen Vorratslager Wirtschaftsbehörde – Strom- und Hafenanbau – nicht mehr dazu. Es wurde nach der Gründung der HPA aufgelöst und seine Vorräte wurden auf die HPA übertragen.

37.

Die Aktivierung der Anteile und Beteiligungen nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode beruht zu über einem Drittel auf nicht zeitnahen Jahresabschlüssen und führt damit dauerhaft zu nicht stichtagsbezogenen Anschaffungskosten.

Die Anteile an dem Sondervermögen „Stadt und Hafen“ sind zu niedrig ausgewiesen.

Die Anteile an den verbundenen Unternehmen SAGA und HGV sowie die Beteiligung an der HSH Nordbank AG sind abweichend von der für alle Finanzanlagen festgelegten und im Übrigen bei der Bilanzierung verwendeten Eigenkapital-Spiegelbildmethode aktiviert worden.

38.

Die Anteile an verbundenen Unternehmen und die Beteiligungen sind grundsätzlich nach der sogenannten Eigenkapital-Spiegelbildmethode („at equity“) bewertet worden. Sie sind in der Eröffnungsbilanz mit den Werten angesetzt, die jeweils dem Anteil der Stadt am Eigenkapital der Tochterorganisation entsprechen.

<sup>16</sup> Vgl. Geschäftsbericht, S. 15, 38.

Soweit die Jahresabschlüsse der verbundenen Unternehmen und Beteiligungen für 2005 noch nicht vorlagen, hat die Finanzbehörde die letzten verfügbaren Abschlüsse (2004 und älter) für die Eröffnungsbilanz zugrunde gelegt. Das war bei mehr als einem Drittel der Abschlüsse der Fall. Da nach dem Betriebswirtschaftlichen Fachkonzept die in der Eröffnungsbilanz aktivierten Anteile als Anschaffungskosten gelten und eine Fortschreibung der Anteile am Eigenkapital nicht vorgesehen ist, führt die Verwendung älterer Abschlüsse dauerhaft zu nicht stichtagsbezogenen Anschaffungskosten.

Die Ansätze „at equity“ für Anteile und Beteiligungen sind – im Rahmen der ohnehin anstehenden Berichtigungen – auf der Grundlage von Jahresabschlüssen auf den 31. Dezember 2005 zu korrigieren.

39. Bei der Bewertung der Anteile an der Berufsförderungswerk Hamburg GmbH hat die Finanzbehörde den Jahresabschluss 2004 zugrunde gelegt, obwohl der am 15. Juni 2006 testierte Abschluss für 2005 bereits vorlag. Dadurch ist der Anteil an dieser Gesellschaft um rund 9,92 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen. Der Ansatz ist zu korrigieren.
40. Soweit die verbundenen Unternehmen und die Beteiligungen ein negatives Eigenkapital ausweisen, sind sie bei den Finanzanlagen mit einem Erinnerungswert von 0 Euro aktiviert worden. Die negativen Eigenkapitalanteile sind als bestehende Gewährleistungsverpflichtung der Stadt unter den „Rückstellungen für Bürgschaften und Gewährleistungsverpflichtungen“ ausgewiesen. Dort findet sich auch eine Rückstellung für das kameral buchende Sondervermögen „Stadt und Hafen“. Der Rückstellung liegt eine von der Hafencity Hamburg GmbH erstellte Werthaltigkeitsberechnung für das Sondervermögen zugrunde. Diese Berechnung hat zur Ermittlung eines positiven Barwerts von 92,87 Mio. Euro geführt. Statt eine „Verlustausgleichspflicht“ der Stadt gegenüber dem Sondervermögen zu passivieren, hätte der Barwert als Anteil an verbundenen Unternehmen bilanziert werden müssen. Die Ansätze sind zu berichtigen.
41. Das Betriebswirtschaftliche Fachkonzept sieht die Bewertung der Finanzanlagen der Stadt (ausnahmslos) nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode vor. Dies stellt eine Ausnahme von dem für die Eröffnungsbilanz ansonsten geltenden Grundsatz der Erstbewertung zu Zeitwerten dar. Abweichend davon sind die Anteile an den verbundenen Unternehmen SAGA und HGV sowie die Beteiligung an der HSH Nordbank AG auf der Grundlage gutachterlicher Bewertungen aktiviert. Die Finanzbehörde begründet die Abweichung mit den in den Jahresabschlüssen dieser Unternehmen vorhandenen wesentlichen stillen Reserven. Sie hat das Betriebswirtschaftliche Fachkonzept jedoch nicht entsprechend angepasst. Die Anteile an den Unternehmen sind um rund 3,3 Mrd. Euro höher ausgewiesen als bei einem Ansatz „at equity“.

Die Abweichung vom Fachkonzept für einige der zu bewertenden Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen wirft Pro-

bleme auf. Zwar ist es zulässig, solche Anteile zu Marktwerten zu bewerten, die gegebenenfalls durch Gutachten festzustellen sind. Bei Gebietskörperschaften ist auch die vom Fachkonzept sowie von den „Mindeststandards“ vorgesehene vereinfachende Bewertung „at equity“ möglich, die sich dann aber auf alle Beteiligungen erstreckt.<sup>17</sup> Eine Vermischung beider Bewertungsformen wirft dagegen das Problem sachlich nicht gerechtfertigter uneinheitlicher Maßstäbe auf.

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, entweder sämtliche Bewertungen nach der bisher vorgesehenen Methode durchzuführen oder das Betriebswirtschaftliche Fachkonzept anzupassen und zu präzisieren.

#### 4. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

42. Die Bilanz weist rund 2,1 Mrd. Euro für Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände aus. Der Bilanzposten setzt sich wie folgt zusammen:

[in Euro]

##### Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

Forderungen gegen Dritte (ohne den öffentlichen Bereich)		766.155.453,97	36,7%
Forderungen gegen verbundene Unternehmen und Beteiligungen		683.939.658,21	32,7%
Forderungen gegen den sonstigen öffentlichen Bereich		239.232.540,32	11,5%
Sonstige Vermögensgegenstände		398.399.978,76	19,1%
		<b>2.087.727.631,26</b>	<b>100,0 %</b>

Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 12 Zusammensetzung der Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände

- 43.

Die Richtigkeit der Ansätze ist wegen fehlender Summen- und Saldenbestätigungen und der lediglich statistischen Aufteilung der Forderungsbestände nicht überprüfbar und kann daher vom Rechnungshof nicht bestätigt werden.

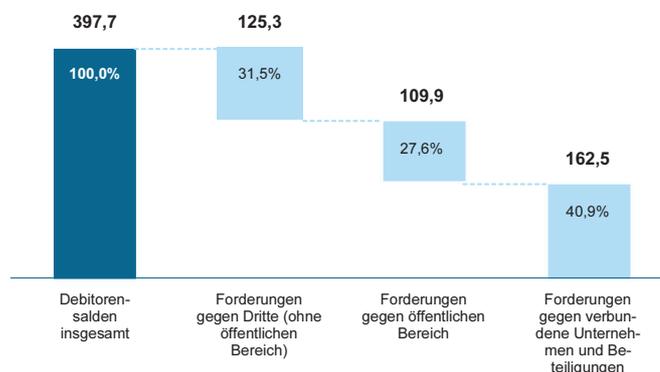
<sup>17</sup> Vgl. Entwurf der Stellungnahme des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) zur Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (IDW ERS ÖFA 1), Nr. 4.3.4, Tz. 37: „Sofern dies durchgängig geschieht, können die Gebietskörperschaften vereinfachend in der Eröffnungsbilanz bei allen – also auch bei ertragsstarken – Beteiligungen den Betrag ansetzen, der dem Anteil der Gebietskörperschaft am Eigenkapital der Beteiligung entspricht.“

44. Die aktuelle Abbildung von Forderungen im SAP-System ist durch eine uneinheitliche Nutzung der vorhandenen, nicht an der Bilanzstruktur orientierten Kontengruppen und Abstimmkonten gekennzeichnet. Zur Erstellung der Bilanz sind aufwendige manuelle Ermittlungen, Umschlüsselungen und Umbuchungen erforderlich.

Die Finanzbehörde hat die Forderungen mit hohem Aufwand manuell aus dem kameralen Buchungssstoff im SAP-System und aus Fachverfahren abgeleitet sowie durch zentrale Erhebungen ergänzt. Die ermittelten Werte hat sie auf Bilanzkonten übertragen.

So wurden rund 25 % der Forderungssumme in Höhe von insgesamt 397,7 Mio. Euro (dies betrifft rund 250.000 Debitorensalden) mit Hilfe eines statistischen Verfahrens auf die drei Forderungsposten verteilt.

[in Mio. Euro]



Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 13 Aufteilung der manuell ermittelten Debitorensalden auf Bilanzkonten

Das Betriebswirtschaftliche Fachkonzept sieht vor, die zu berücksichtigenden Ansprüche gegen die Unternehmen und Einrichtungen Hamburgs für die Erfassung mittels Beleginventur zu erheben und durch Einholung von Summen- und Saldenbestätigungen abzusichern. Dies ist nicht geschehen.

Ohne Summen- und Saldenbestätigungen und wegen der lediglich statistischen Aufteilung der Forderungsbestände sind die Ansätze nicht prüfbar, weil die Grundlage für den Abgleich der Buchungen mit den tatsächlich bestehenden Forderungen fehlt.

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf,

- künftig entsprechend dem Betriebswirtschaftlichen Fachkonzept Summen- und Saldenbestätigungen einzuholen und
- die Voraussetzungen für die automatisierte Übernahme der Forderungen aus der Buchhaltung zu schaffen.

#### 4.1 Forderungen gegen Dritte (ohne den öffentlichen Bereich)

45. Der Bilanzposten enthält Forderungen in Höhe von rund 766 Mio. Euro gegen private Dritte außerhalb des Konzerns Hamburg. Dazu zählen insbesondere Forderungen
- aus Steuern und ähnlichen Abgaben,
  - aus privatrechtlichen Entgelten,
  - aus Transferleistungen.

Bei ausstehenden Gemeinschaftssteuern ist nur der Anteil Hamburgs als Forderung bilanziert.

46. Forderungen gegen Dritte sind zu hoch bilanziert und teilweise unzutreffend ausgewiesen. Der Ansatz bedarf der Korrektur.

Auszahlungen im Lastschriftinzugsverfahren in Höhe von rund 34 Mio. Euro hat die Finanzbehörde unzutreffend als Forderungen ausgewiesen. Bei der Überleitung des kassalen in den kaufmännischen Buchungsstoff sind diese Zahlungen nicht zu berücksichtigen.

Rund 74 Mio. Euro sind nicht unter den Forderungen gegen Dritte auszuweisen, sondern gemäß Betriebswirtschaftlichem Fachkonzept als aktive Rechnungsabgrenzungsposten.<sup>18</sup> Dabei handelt es sich um im Dezember 2005 für Januar 2006 geleistete Zahlungen in Höhe von

- 24 Mio. Euro für Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und
- geschätzten 50 Mio. Euro für soziale Transferleistungen nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und SGB XII (Sozialhilfe).

47. Laut Betriebswirtschaftlichem Fachkonzept sind zweifelhafte Forderungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände mit ihrem wahrscheinlichen Wert anzusetzen, der auf der Grundlage der Beitreibungsquote der Kasse.Hamburg zu ermitteln ist. Anhand dieser Quote ist auf Forderungsbestände eine Wertberichtigung zu bilden.

Die Regelung im Betriebswirtschaftlichen Fachkonzept berücksichtigt nicht, dass sich die Quoten der einzelnen Kassen (Kasse.Hamburg, Justizkasse und Steuerkasse) unterscheiden. Die Finanzbehörde hat bei den Wertberichtigungen des gesamten Forderungsbestands ausschließlich die Beitreibungsquote der Kasse.Hamburg berücksichtigt. Für die Wertberichtigung der Forderungsbestände der Justizkasse und der Steuerkasse führen die jeweiligen Beitreibungsquoten zu genaueren Ansätzen.

<sup>18</sup> Vgl. auch § 250 Absatz 1 HGB.

48. Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, den Bilanzposten um die Auszahlungen im Lastschriftinzugsverfahren zu reduzieren und die Zahlungen von wirtschaftlicher Jugendhilfe und Sozialhilfe als aktive Rechnungsabgrenzungsposten auszuweisen.

Er empfiehlt der Finanzbehörde, das Betriebswirtschaftliche Fachkonzept zu ändern und bei der Ermittlung des Wertberichtigungsbedarfs von Forderungen künftig die Beitreibungsquote der jeweils zuständigen Kasse zu berücksichtigen.

#### 4.2 Forderungen gegen verbundene Unternehmen und Beteiligungen

49. Die Bilanz weist Forderungen in Höhe von 684 Mio. Euro gegen die Tochterunternehmen der Stadt aus.

50. Die bilanzierten Forderungen gegen verbundene Unternehmen und Beteiligungen korrespondieren nicht mit den von diesen bilanzierten Verbindlichkeiten. Die Differenzen sind zu klären, die Bilanz ist gegebenenfalls zu korrigieren.

Die ausgewiesenen Forderungsbeträge hat die Finanzbehörde entgegen dem Betriebswirtschaftlichen Fachkonzept weder mittels Beleginventur noch mit einem Summen- und Saldenbestätigungsverfahren überprüft.

Während die Stadt in der Eröffnungsbilanz Forderungen gegen verbundene Unternehmen und Beteiligungen in Höhe von rund 683,9 Mio. Euro aktiviert, bilanzieren diese zum Bilanzstichtag entsprechende Verbindlichkeiten lediglich in Höhe von 558,9 Mio. Euro.<sup>19</sup>

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, die Differenz zwischen Forderungsansatz und Verbindlichkeiten der Tochterunternehmen aufzuklären und den Bilanzansatz gegebenenfalls anzupassen.

#### 4.3 Forderungen gegen den sonstigen öffentlichen Bereich

51. Unter diesem Bilanzposten in Höhe von rund 239 Mio. Euro sind Forderungen gegen
- Bund, Länder und andere Gebietskörperschaften,
  - Sozialversicherungsträger und
  - öffentliche Unternehmen, die nicht zum „Konzern Hamburg“ gehören,
- ausgewiesen.

<sup>19</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4679 vom 25. Juli 2006.

52.

Forderungen gegen die HGV sind unzutreffend ausgewiesen.

Der Ansatz enthält eine von der Bilanzbuchhaltung der Finanzbehörde berechnete Forderung der Stadt gegen die HGV in Höhe von rund 8 Mio. Euro.<sup>20</sup> Der Forderung liegt zugrunde, dass die Stadt im Zusammenhang mit der Neuordnung des Gebäudemanagements auf ihr nicht mehr gehörenden Grundstücken Investitionen durchgeführt hat, die grundsätzlich von der HGV zu erstatten sind. Abgesehen davon, dass es nicht Aufgabe einer Bilanzbuchhaltung ist, die Höhe von Forderungen festzulegen, betragen die zu erstattenden Investitionen nicht rund 8 Mio. Euro, sondern rund 23,4 Mio. Euro. Diese sind als Forderung unter „Forderungen gegen verbundene Unternehmen und Beteiligungen“ und nicht unter „Forderungen gegen den sonstigen öffentlichen Bereich“ zu aktivieren.

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, die Forderung zutreffend bei den „Forderungen gegen verbundene Unternehmen und Beteiligungen“ und in voller Höhe auszuweisen.

#### 4.4 Sonstige Vermögensgegenstände

53.

„Sonstige Vermögensgegenstände“ sind mit rund 398 Mio. Euro aktiviert. Darunter fallen Forderungen aus gewährten Vorschüssen und eine Forderung in Höhe von 182 Mio. Euro wegen bereits im Dezember 2005 gezahlter Beamtenbezüge für den Januar 2006.

54.

Vorausgezahlte Beamtenbezüge sind unzutreffend bei „Sonstigen Vermögensgegenständen“ bilanziert.

Bei den im Dezember gezahlten Beamtenbezügen handelt es sich um Ausgaben vor dem Bilanzstichtag, die Personalaufwand für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen. Solche Vorgänge sind entsprechend dem betriebswirtschaftlichen Fachkonzept<sup>21</sup> als „Aktive Rechnungsabgrenzungsposten“ auszuweisen.

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, die bereits im Dezember gezahlten Beamtenbezüge nicht unter den „Sonstigen Vermögensgegenständen“, sondern als „Aktive Rechnungsabgrenzungsposten“ auszuweisen.

### 5. Sonderposten

55.

Die Bilanz weist erhaltene Investitionszuschüsse im Bruttoverfahren aus. Zuschüsse und Zuwendungen Dritter mindern danach nicht die Anschaffungs- und Herstellungskosten (Nettoverfahren), sondern werden auf der Passivseite der Bilanz in einen Sonder-

<sup>20</sup> Die Forderung bezieht sich auf Bauinvestitionen der Polizei in Höhe von rund 23,4 Mio. Euro in angemieteten Gebäuden. Vgl. dazu Jahresbericht 2003, Tzn. 63 bis 65.

<sup>21</sup> Vgl. auch § 250 Absatz 1 HGB.

posten eingestellt. Dieser wird entsprechend den Abschreibungen für die bezuschusste Anlage aufgelöst. Aus Vereinfachungsgründen wird für die Eröffnungsbilanz eine pauschale Auflösungsdauer von 25 Jahren unterstellt.

Die Sonderposten enthalten folgende Beträge:

[in Euro]

#### Sonderposten

Sonderposten für Investitionszuschüsse		1.728.650.720,93	90,0%
Sonderposten für Beiträge und Gebührenaussgleich		192.255.237,23	10,0%
		<b>1.920.905.958,16</b>	<b>100,00 %</b>

Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 14 Sonderposten

## 5.1 Sonderposten für Investitionszuschüsse

56. Zur Ermittlung der Höhe der Sonderposten hat die Finanzbehörde die erhaltenen Investitionszuschüsse der Jahre 1981 bis 2005 aus den kameralen Haushaltsdaten (Obergruppen 33 und 34) für die einzelnen Behörden pauschal übernommen, deren Zeitwerte ermittelt und mit der anteiligen Auflösungsdauer (d.h. mit 1/25, 2/25, 3/25, ...) verrechnet (sogenanntes Näherungsverfahren). Eine Differenzierung nach Zuschussarten (z.B. kommunaler Straßenbau, ÖPNV, Hochschulbau) erfolgte nicht.

57. Die Sonderposten für Investitionszuschüsse sind um insgesamt 90,0 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen. Die Ansätze bedürfen der Korrektur.

58. Da die Bilanzwerte wie beim Bilanzposten „Geleistete Investitionszuschüsse“ (vgl. Tz. 4 f.) ausschließlich pauschal ermittelt wurden, hat die Finanzbehörde auf Ebene der Titelaufrechnungen nicht überprüft, ob es sich bei den Investitionszuschüssen um
- Zuschüsse zum Anlagevermögen der Stadt,
  - Zuschüsse zum Anlagevermögen Dritter oder
  - betriebliche Erträge der Stadt handelt.

Eine Plausibilitätsprüfung der Höhe der ermittelten Werte unter Heranziehung beispielsweise der Gruppierungsübersichten oder der Übersichten zum Haushaltsquerschnitt unterblieb.

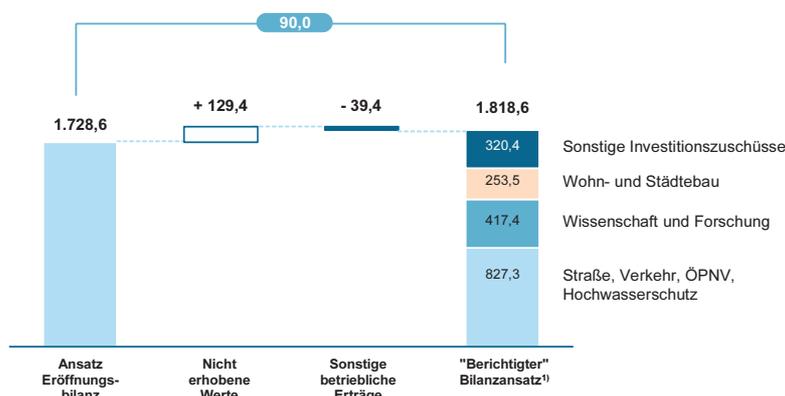
Nur durch eine Auswertung der kameralen Einnahmen auf der Ebene der Titelaufrechnungen lässt sich eindeutig bestimmen, bei welchen erhaltenen Zuschüssen es sich um nicht bilanzierungsfähige betriebliche Erträge handelt (vgl. Tz. 7).

Bei der Ermittlung der Sonderposten für Investitionszuschüsse hat die Finanzbehörde eine Reihe von Kapiteln mit relevanten Titelabrechnungen der Obergruppen 33 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich) und 34 (Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) der Jahre 1981 bis 2005 nicht berücksichtigt. Insgesamt sind dadurch Zuschüsse mit einem Zeitwert von rund 129,4 Mio. Euro nicht passiviert.

Andererseits wurden die Zuschüsse, die bei der Stadt zu Erträgen in Höhe von 39,4 Mio. Euro führten, nicht herausgerechnet.

Per saldo ist der Bilanzansatz um 90,0 Mio. Euro zu erhöhen.

[in Mio. Euro]



1) Für die Erhebung wurden die Titel der Gruppen 33, 342, 346 und 347 der Haushaltsjahre 1981-2005 ausgewertet.  
Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006, Haushaltsrechnungen der Jahre 1981-2005, Berechnungen des Rechnungshofs

Abb. 15 Berechnungen zu den Sonderposten für Investitionszuschüsse

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, den Bilanzansatz zu überprüfen, fehlende Investitionszuschüsse zu passivieren und nicht passivierungsfähige Zuschüsse nicht zu bilanzieren.

## 5.2 Sonderposten für Beiträge und Gebührenaussgleich

59. Die Sonderposten für Beiträge und Gebührenaussgleich umfassen u. a. Wegebaubeiträge, Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge. Da die entsprechenden Beiträge in vielen kleinen Beträgen vereinnahmt werden, sind gemäß Betriebswirtschaftlichem Fachkonzept vereinfachend die Jahressummen zu passivieren, die in den Folgebilanzen über eine durchschnittliche Straßennutzungsdauer aufgelöst werden.

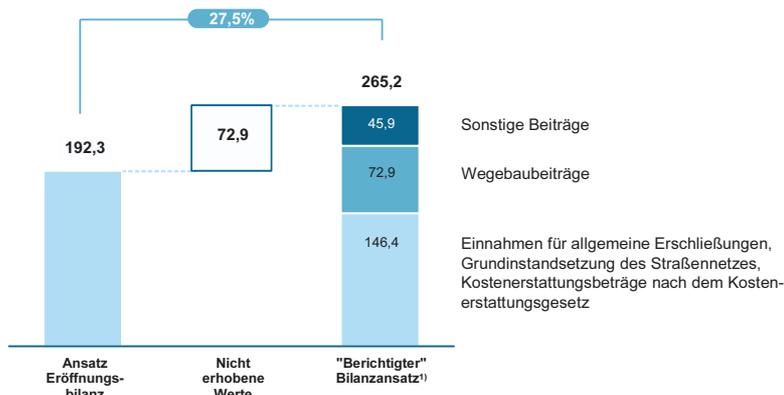
60. Die Sonderposten für Beiträge und Gebührenaussgleich sind um insgesamt 72,9 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen. Die Ansätze bedürfen der Korrektur.

61. Die Finanzbehörde hat den Bilanzansatz aus dem kameralen Buchungsstoff hergeleitet. Dazu hat sie die Einnahmen der Titelgruppe 341 (Beiträge) erfasst und mit dem vorgenannten Näherungsverfahren zu Zeitwerten bewertet. Eine Plausibilitätsprüfung

der Höhe der ermittelten Werte unter Heranziehung der Gruppierungsübersichten oder der Übersichten zum Haushaltsquerschnitt unterblieb.

Die Sonderposten für Beiträge und Gebührenaussgleich sind nach Feststellungen des Rechnungshofs wegen nicht erhobener, aber für die Passivierung relevanter Beiträge und Zuschüsse der Titelgruppe 341 um rund 72,9 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen.

[in Mio. Euro]



1) Für die Erhebung wurden die Titel der Gruppe 341 der Haushaltsjahre 1981-2005 ausgewertet.  
 Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006, Haushaltsrechnungen der Jahre 1981-2005, Berechnungen des Rechnungshofs

Abb. 16 Berechnungen zu den Sonderposten für Beiträge und Gebührenaussgleich

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, die fehlenden Beiträge in die Sonderposten für Beiträge und Gebührenaussgleich einzustellen.

## 6. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen

62. Die Bilanz weist Rückstellungen in Höhe von rund 20,0 Mrd. Euro aus:

[in Euro]

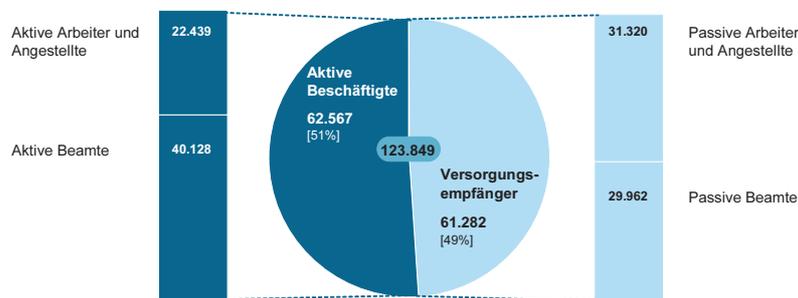
### Rückstellungen

Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	18.179.296.348,40	90,8%
Sonstige Rückstellungen	1.844.293.358,26	9,2%
<b>Gesamt</b>	<b>20.023.589.706,66</b>	<b>100,0 %</b>

Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 17 Rückstellungen

63. Hamburg bilanziert Rückstellungen für 123.849 aktiv Beschäftigte und Versorgungsempfänger. Der berücksichtigte Personenkreis setzt sich wie folgt zusammen:



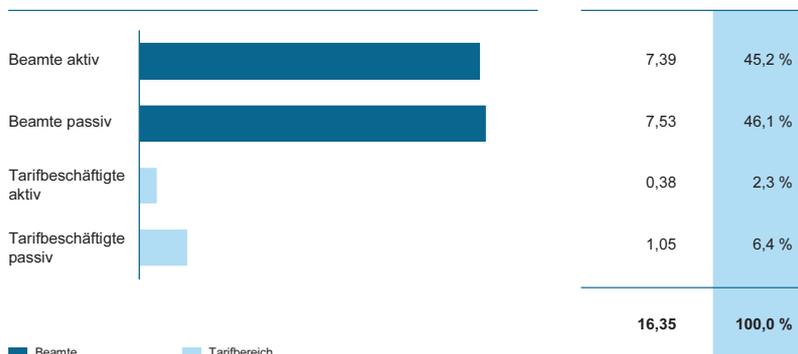
Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 18 Aktive Beschäftigte und Versorgungsempfänger

Für Pensionsrückstellungen sind rund 16,35 Mrd. Euro, für Beihilferückstellungen rund 1,83 Mrd. Euro passiviert.

[in Mrd. Euro]

**Rückstellungen für Pensionen u. ä. Verpflichtungen<sup>1)</sup>**



<sup>1)</sup> Ohne Beihilferückstellungen. Für die Beihilfe wurde eine separate Rückstellung in Höhe von rd. 1,83 Mrd. EUR gebildet (12,26 % der Pensionsrückstellungen)

Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 19 Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen

**6.1 Nicht berücksichtigte Anspruchsberechtigte**

64.

Für mindestens 4.959 Anspruchsberechtigte sind keine Pensionsrückstellungen gebildet. Der Bilanzansatz bedarf der Korrektur.

65.

Abweichend vom Betriebswirtschaftlichen Fachkonzept hat die Finanzbehörde für folgende Versorgungsverpflichtungen Hamburgs keine Rückstellungen passiviert:

- Versorgungsansprüche von Beschäftigten in ausgegliederten Einheiten, die vormals unmittelbar bei der Stadt beschäftigt waren und in dieser Zeit Versorgungsansprüche erworben haben. Für diese Personengruppe bestehen für die Beschäftigungszeiten bei der Stadt gegebenenfalls anteilig Ansprüche der ausgegliederten Einheiten gegen die Stadt (Stichwort: m/n-telung).

- Versorgungsansprüche von Beamten, die bei anderen Dienstherrn beschäftigt sind (sogenannter Versorgungsausgleich nach § 107 b Beamtenversorgungsgesetz).
- Direkte Versorgungsansprüche von ausgeschiedenen Beschäftigten mit unverfallbaren Anwartschaften, die erst künftig eine Rente beziehen.
- Versorgungsansprüche von beurlaubten Beschäftigten, die zwischenzeitlich für andere Einrichtungen arbeiten.
- Ansprüche vermutlich ausscheidender Beschäftigter mit Rückzahlungsanspruch auf den Arbeitnehmerbeitrag zur Zusatzversorgung in Höhe von 1,25 %, der während der Beschäftigungszeit einem Sondervermögen zugeführt wurde.
- Ansprüche der Waisen, die aufgrund der geringen finanziellen Bedeutung nicht in den versicherungsmathematischen Berechnungen enthalten sind.

66. Nach einer ersten überschlägigen Schätzung hat die Finanzbehörde diese Versorgungsverpflichtungen im Betriebswirtschaftlichen Fachkonzept mit rund 150 Mio. Euro beziffert. Laut Konzept sollten für die genannten Fallgruppen die genauen Werte zum Bilanzstichtag neu erhoben, unter den Pensionsrückstellungen ausgewiesen und im Anhang zur Eröffnungsbilanz dargestellt werden. Dies ist nicht geschehen.

Im Ergebnis fehlen für mindestens<sup>22</sup> 4.959 Anspruchsberechtigte Rückstellungen, und zwar für:

- 2.130 aktive Beschäftigte der Landesbetriebe nach § 26 Absatz 1 LHO mit anteiligen Versorgungsansprüchen gegenüber der Stadt;
- 1.650 zum 1. Oktober 2005 in die HPA übergeleitete aktive Beschäftigte Hamburgs mit Versorgungsansprüchen gegenüber der Stadt (791 Angestellte, 224 Beamte und 635 Arbeiter);<sup>23</sup>
- 1.013 Waisen (Voll-, Halb- und Unfallwaisen);
- 166 weitere Anspruchsberechtigte (Verwandte u. a.);
- sonstige nach den genannten Kriterien Anspruchsberechtigte, deren Zahl zurzeit nicht benannt werden kann.

---

<sup>22</sup> Die Zahl aller Anspruchsberechtigten aus Einrichtungen, für die eine Aufteilung der Versorgungslasten zwischen Hamburg und dem neuen Dienstherrn (m/n-teilung) gilt, lässt sich aus der dem Rechnungshof vorliegenden Datengrundlage nicht ermitteln.

<sup>23</sup> Das Gesetz über die HPA legt die Versorgungsverpflichtungen der Stadt fest. Vgl. § 17 Absatz 2 und 3 Gesetz über die Hamburg Port Authority (HPAG) vom 29. Juni 2005, HmbGVBl. S. 256 ff.

## Nicht gebildete Pensionsrückstellungen

	Landesbetriebe/ Landeseinrich- tungen	AöR, GmbH	Andere Dienstherren	Sonstige Anspruchs- berechtigte
Regelungen	m/n-teilung nach LHO zwischen Landesbetrieb und Hamburg	m/n-teilung nach Errichtungsgesetzen zwischen AöR, GmbH und Hamburg	Verteilung der Versorgungslasten nach §107b BeamTVG zwischen Dienstherren	Verschiedene Regelungen
Versorgungs- verpflichtun- gen Hamburgs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landwirtschaft der Jugendanstalt Hahn-öfersand</li> <li>• Hamburger Volkshochschule</li> <li>• Erziehung und Berufsbildung</li> <li>• Laeiszhalle</li> <li>• Philharmonie</li> <li>• Winterhuder Werkstätten</li> <li>• Hamburgische Münze</li> <li>• Großmarkt</li> <li>• Verkehr</li> <li>• Geoinformation und Vermessung</li> <li>• ZPD</li> <li>• Planetarium</li> <li>• Rathaus Service</li> <li>• Kasse Hamburg (§ 15 LHO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dataport – AöR</li> <li>• Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein – AöR (Zusatzversorgung)</li> <li>• Eichdirektion Nord – AöR (Zusatzversorgung)</li> <li>• HPA – AöR (Zusatzversorgung)</li> <li>• IMPF GmbH (Beamten- und Zusatzversorgung)</li> <li>• TÜV Hanse GmbH (Zusatzversorgung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bund, Länder, Kommunen</li> <li>• Dataport – AöR</li> <li>• Eichdirektion Nord – AöR</li> <li>• HPA – AöR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waisen</li> <li>• Verwandte</li> <li>• Ausgeschiedene Beschäftigte mit unverfallbaren Anwartschaften</li> <li>• Ansprüche von an andere Einrichtungen Beurlaubten</li> </ul>

Abb. 20 Nicht passivierte Versorgungsverpflichtungen Hamburgs

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, die fehlenden Rückstellungen zu passivieren.

## 6.2 Berechnungsgrundlagen

67.

Die Finanzbehörde hat die Höhe der Pensionsrückstellungen entsprechend den Festlegungen im Fachkonzept in rechtlich nicht zu beanstandender Weise ermittelt. Gleichwohl bestehen Zweifel daran, dass die Rückstellungen die Höhe der künftigen Versorgungsverpflichtungen realistisch abbilden. Es ist empfehlenswert, die Höhe der Pensionsrückstellungen entsprechend dem Grundprinzip des „True-and-Fair-View“ zu überdenken.

## Allgemeine Festlegungen und Richttafeln

68.

Die Pensionsrückstellungen entsprechen dem Barwert aller zukünftigen Zahlungsverpflichtungen Hamburgs. Der Rückstellungsbedarf ergibt sich aus der Summe der diskontierten jährlich erwarteten Versorgungszahlungen auf der Grundlage einer versicherungsmathematischen Prognose. Für die Eröffnungsbilanz wurde der Bedarf durch ein Gutachten festgestellt. Dabei wurde für den Versorgungsbereich ein Zeithorizont bis zum Jahre 2070, für den Bereich der aktiv Beschäftigten ein Zeithorizont bis zum Jahre 2090 berücksichtigt.

69.

Anders als in der jährlich vom Senat vorgelegten „Versorgungsprognose“ wurden die Pensionsrückstellungen für die Bilanz nicht auf der Basis der aktuellen Sterbe- und Invalidentafeln der Deutschen Aktuarvereinigung (DAV), sondern auf der Grundlage der Generationen-Sterbetafel nach Heubeck berechnet. Die Richttafeln der DAV und Heubeck gehen von unterschiedlichen Grundge-

samtheiten aus.<sup>24</sup> Laut Gutachten bedeutet die Anwendung der Heubeck-Tafeln im Vergleich zu den Richttafeln der DAV:

- eine niedrigere Empfängerzahl- und Kostenentwicklung für die Versorgungsempfänger,
- eine höhere Empfängerzahl- und Kostenentwicklung für die aktiven Beschäftigten.

Bei Anwendung der Richttafeln der DAV wären die Pensionsrückstellungen bei gleichem Rechnungszins um insgesamt rund 223 Mio. Euro höher ausgefallen.

## Rechnungszins

70. Ein wichtiger Parameter bei der Ermittlung der Höhe von Pensionsverpflichtungen ist der zugrunde gelegte Rechnungszins. Hamburg bilanziert entsprechend den Vorgaben des Betriebswirtschaftlichen Fachkonzepts und den Empfehlungen des Bund-Länder-Arbeitskreises „Kosten-Leistungsrechnung/Doppik“ mit dem gesetzlich zulässigen und an das Steuerrecht (§ 6a Einkommensteuergesetz) angelehnten Rechnungszins von 6 %.
71. Die Diskontierung der Pensionsrückstellungen mit 6 % ist mit Risiken verbunden:
- Die nach dem Steuerrecht mit einem maximalen Rechnungszins von 6 % ermittelten Rückstellungsbeträge für voll- bzw. teildynamische Verpflichtungen sind als Minimalwerte anzusehen.<sup>25</sup> In diesem Rechnungszins sind künftige trendbedingte Wertänderungen (z. B. Geldentwertung, Gehaltssteigerungen) nicht enthalten.
  - Würde sich der Rechnungszins an die zum Bilanzstichtag am Markt erzielbare Rendite von Unternehmensanleihen guter Bonität und mit ähnlicher Laufzeit wie die Pensionsverpflichtungen orientieren, wäre ein niedrigerer Rechnungszins anzusetzen.

Um künftige Versorgungslasten genauer abzubilden und Risiken einer verteuerten Finanzierung von Versorgungsansprüchen zu minimieren, empfiehlt das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), den zu verwendenden Kapitalisierungszinssatz (Rechnungszins) am langfristigen Kapitalmarktzinssatz für festverzinsliche Wertpapiere zu orientieren.<sup>26</sup> Als Rechnungszins kommt handelsrechtlich ein Zinssatz von rund 3 bis 6 % pro anno in Betracht.<sup>27</sup> So bilanziert zum Vergleich die kommunale Ebene der Länder Nordrhein-Westfalen und Brandenburg ihre Verpflichtungen jeweils mit einem

<sup>24</sup> DAV: Datenmaterial von deutschen Lebensversicherern; Heubeck: Träger der betrieblichen Altersversorgung, Bevölkerungsstatistiken, Material der gesetzlichen Rentenversicherung.

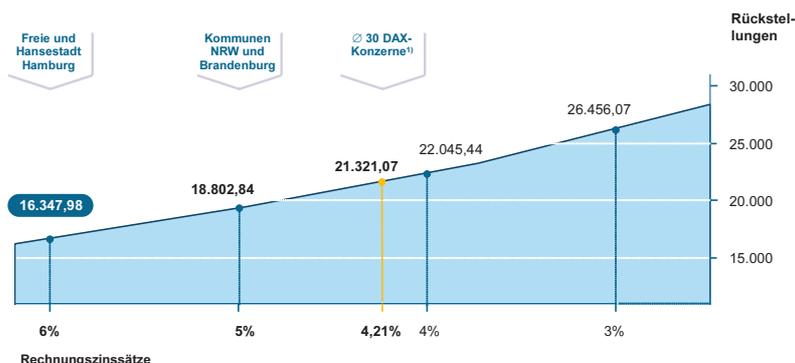
<sup>25</sup> Vgl. IDW HFA 2/1988.

<sup>26</sup> Vgl. IDW ERS ÖFA 1, Tz. 42 bis 44 in Verbindung mit IDW HFA 1/1997 und HFA 2/1988.

<sup>27</sup> Vgl. IDW HFA 2/1988.

Rechnungszins von 5 %.<sup>28</sup> Auch die 30 DAX-Konzerne bilanzieren ihre Verpflichtungen zum 31. Dezember 2005 mit einem deutlich niedrigeren durchschnittlichen Rechnungszins von 4,21 %. Bei diesem Zinssatz hätte Hamburg Rückstellungen für Pensionen in Höhe von rund 21,32 Mrd. Euro bilden müssen.<sup>29</sup>

[in Mio. Euro]



1) Durchschnittlicher Rechnungszins über alle 30 DAX-Konzerne ohne Gewichtung nach Größe der Verpflichtungen zum 31.12.2005 = 4,21%. Vgl. Riehl, Stieglitz: "Praxis der Rechnungslegung für Pensionen nach IAS 19 und FAS 87", in: *Der Betrieb*, Heft 26, 2006, S. 1.385.

Quelle: Gutachten Prognose zukünftiger Versorgungsausgaben vom 27.03.2006, Prof. Dietmar Pfeifer, Universität Oldenburg, Berechnungen des Rechnungshofs

Abb. 21 Pensionsrückstellungen bei unterschiedlichen Rechnungszinsen

## Lineare Anpassungen

72. Mit linearen Anpassungen, d.h. Annahmen über die jährlich zu erwartende Steigerung von Versorgungsausgaben, z.B. über Lohn- und Gehaltssteigerungen, sind Struktureffekte verbunden. Im Gegensatz zu Einmalzahlungen führen sie zu einer dauerhaften Anhebung der Berechnungsbasis.<sup>30</sup>

Für die Eröffnungsbilanz hat die Finanzbehörde lineare Anpassungen bei der Ermittlung der Höhe der Rückstellungen nicht berücksichtigt. Sie geht als Rechnungsgrundlage von der Prämisse einer nullprozentigen Steigerung von Löhnen und Gehältern über den gesamten Berechnungszeitraum (2070 / 2090) aus.

73. Dies steht im Widerspruch zu den Ausführungen des Senats in seiner jährlich vorgelegten „Versorgungsprognose“:

<sup>28</sup> Vgl. § 36 Absatz 1 Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung NRW - GemHVO NRW) vom 16. November 2004; § 38 Absatz 2 Gemeindehaushaltsverordnung - Doppik des Landes Brandenburg vom 24. Mai 2006; entsprechend: Vorschlag des IDW an das Innenministerium Baden-Württemberg vom 2. Mai 2005 zu den Arbeitsentwürfen vom 28. Januar 2005 zur Einführung eines Neuen Kommunalen Haushaltsrechts; Stellungnahme des IDW gegenüber dem Hessischen Innenministerium zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des kommunalen Wirtschafts- und Haushaltsrechts sowie weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 7. Juni 2004; Stellungnahme des IDW gegenüber dem Innenministerium NRW zum Referentenentwurf eines Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen vom 31. März 2004.

<sup>29</sup> Berechnungen des Rechnungshofs nach der im versicherungsmathematischen Gutachten hergeleiteten geometrischen Interpolation.

<sup>30</sup> Vgl. Ausführungen zu linearen Anpassungen im aktuellen Bericht über die Entwicklung der Versorgungsausgaben, Bürgerschaftsdrucksache 18/4736 vom 1. August 2006, Kapitel 6.1, S. 11.

„Dies kann ... nicht dazu führen, zukünftig gänzlich auf lineare Erhöhungen zu verzichten. Beamtinnen und Beamte, Versorgungsempfängerinnen und -empfänger haben Anspruch darauf, an der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung teilzuhaben. So wird es künftig darauf ankommen, die Belastbarkeit der öffentlichen Haushalte im Blick zu behalten und dafür zu sorgen, dass sich lineare Anpassungen in einem moderaten Rahmen widerspiegeln.“<sup>31</sup>

74. Eine Berechnung der Rückstellungen ohne lineare Anpassungen birgt Risiken. So besteht die Gefahr,

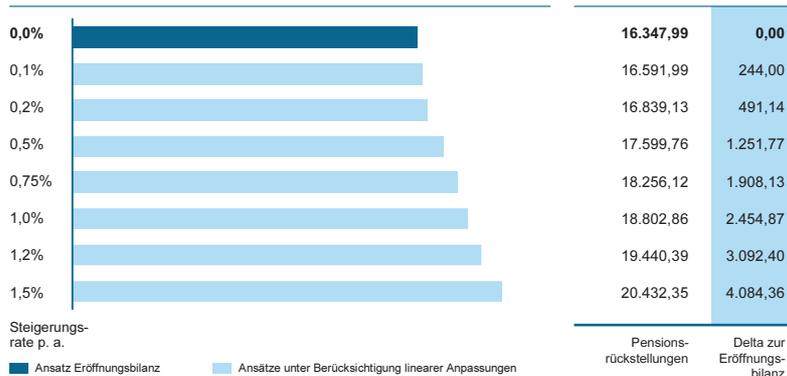
- die Versorgungsverpflichtungen der Stadt in der Bilanz zu niedrig und damit nicht vollständig transparent auszuweisen;
- künftig hohe aufwandswirksame Zuführungen zu den Rückstellungen vornehmen zu müssen. Damit würde auch eine realistische Haushaltsplanung auf künftig doppischer Grundlage erschwert.

Um solche Risiken zu minimieren, empfiehlt der Hauptfachausschuss des IDW, trendbedingte Wertänderungen (lineare Anpassungen) entweder implizit im Rechnungszins oder explizit als leistungserhöhende Variable zu berücksichtigen.<sup>32</sup>

75. Würde man annehmen, dass sich die Versorgungsausgaben Hamburgs aufgrund linearer Anpassungen im Tarif- und Beamtenbereich durchschnittlich langfristig um 0,5 % pro anno erhöhen, wäre der Rückstellungsbedarf um rund 1,25 Mrd. Euro höher anzusetzen.

[in Mio. Euro]

#### Rückstellungen unter Berücksichtigung linearer Anpassungen<sup>1)</sup>



1) Durchschnittlich langfristige Erhöhung (geometrisches Mittel) der jährlichen Versorgungsausgaben aufgrund linearer Anpassungen zwischen 0,1%-1,5%.  
Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006, Berechnungen des Rechnungshofs nach der im Gutachten hergeleiteten geometrischen Interpolation

Abb. 22 Rückstellungen unter Berücksichtigung jährlich linearer Anpassungen

76. Der Rechnungshof empfiehlt, die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen unter Berücksichtigung des Prinzips des „True-and-Fair-View“ zu bilden und die Höhe der bisher passivierten Rückstellungen zu überdenken.

<sup>31</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/4736 vom 1. August 2006, Kapitel 6.1, S. 11.

<sup>32</sup> Vgl. IDW HFA 2/1988.

## 7. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen

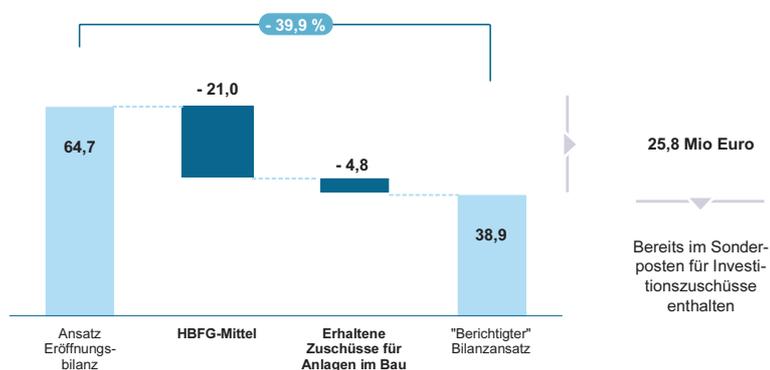
77. Für „Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen“ sind rund 64,7 Mio. Euro passiviert.

Der Bilanzposten umfasst erhaltene Investitionszuschüsse von Dritten, die bereits zutreffend unter den „Sonderposten für Investitionszuschüsse“ passiviert sind. Der Ansatz ist zu korrigieren.

Rund 25,8 Mio. Euro des Bilanzansatzes betreffen Mittel nach dem Hochschulbau-Förderungsgesetz (HBFG-Mittel) und erhaltene Zuschüsse für Anlagen im Bau, die bereits im „Sonderposten für Investitionszuschüsse“ und somit doppelt passiviert sind.

Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, den Ansatz um die doppelt passivierten Zuschüsse zu reduzieren.

[in Mio. Euro]



Quelle: Eröffnungsbilanz auf den 01. Januar 2006

Abb. 23 Bilanzierung Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen