

Jahresbericht 2009

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2007

Hamburg, den 8. Januar 2009

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

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1-3
Beschränkung der Prüfung	4
I. Haushaltsrechnung 2007	
Allgemeine Bemerkungen	5-9
Jahresergebnis	10
Vermögensübersicht	11
Haushaltsüberschreitungen	12-15
II. Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2007	16-17
III. Öffentlich Private Partnerschaften	18-24
Neuorganisation im Hamburger Schulbau (Modell Hamburg Süd)	25-45
Neubau der HafenCity Universität	46-81
Verlagerung Grundschule Chemnitzstraße	82-113
IV. Steuerung und Kontrolle	114-124
Katastrophenschutz	125-143
Bezirklicher Ordnungsdienst	144-155
Bezirkliche Wochenmärkte	156-167
Kinder- und Jugendgesundheitsdienst	168-177
Gesundheitsaufsicht	178-181
Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung	182-187
Grüninvestitionen, Grünanlagen, Spielplätze	188-200
Weitere Feststellungen zu Steuerung und Kontrolle enthalten folgende Beiträge:	
– Zielvorgaben als Instrumente des Beteiligungsmanagements (Tzn. 201 bis 206),	
– Beteiligungsverwaltung (Tzn. 240 bis 250),	

Textzahlen

- Umwandlung des Planetariums Hamburg in einen Landesbetrieb (Tzn. 438 bis 448),
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (AÖR) (Tzn. 577 bis 601),
- Vorarbeiten für die U-Bahn HafenCity (Tzn. 368 bis 388),
- Förderung der Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH (Tzn. 519 bis 538).

V. Querschnittsuntersuchungen

Zielvorgaben als Instrumente des Beteiligungsmanagements	201-206
Durchsetzung von Vergabebestimmungen bei Zuwendungen für Bauprojekte	207-212

VI. Prüfungen bei mehreren Behörden und Institutionen

Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universität Hamburg / Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt	
Sanierung von Universitätsgebäuden	213-228
Behörde für Wissenschaft und Forschung / Technische Universität Hamburg-Harburg / TuTech Innovation GmbH	
Forschungsförderung aus Mitteln der Europäischen Union (II)	229-239
Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf	
Beteiligungsverwaltung	240-250
Gebäudeleittechnik	251-257
Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz / Behörde für Wirtschaft und Arbeit	
Behörden- und projektübergreifendes Zuwendungsmanagement	258-273
Behörde für Schule und Berufsbildung / Finanzbehörde	
Jugendmusikschule (II)	274-285

	Textzahlen
Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz / Finanzbehörde	
Defizite des Landesbetriebs Erziehung und Berufsbildung	286-303
Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz / Finanzbehörde / Bezirksämter	
Kostenerstattung bei Hilfen zur Erziehung (Vollzeitpflege)	304-323
Einmalige Leistungen nach dem SGB XII	324-339
Seniorentreffs und Seniorenkreise	340-355
Förderung der Bezirksseniorenbeiräte	356-362
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Stadtreinigung Hamburg (AöR)	
Einführung der Blauen Tonne	363-367
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Hamburger Hochbahn AG / Hafencity Hamburg GmbH	
Vorarbeiten für die U-Bahn Hafencity	368-388
Finanzbehörde / Bezirksämter / Dataport (AöR)	
IT-Krisenmanagement	389-397
VII. Prüfungen bei einzelnen Behörden und Institutionen	
Personalamt	
Seminarraumkapazität und IT-Fortbildung	398-405
Justizbehörde	
Wirtschaftsführung im Justizvollzug	406-420
Behörde für Schule und Berufsbildung	
Ressourceneinsatz in Grund-, Haupt- und Realschulen	421-437
Behörde für Kultur, Sport und Medien	
Umwandlung des Planetariums Hamburg in einen Landesbetrieb	438-448
Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz	
Gemeinsame Zentrale Adoptionsstelle	449-459

	Textzahlen
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt	
Anbindung der Hafencity an die angrenzenden Stadtteile	460-486
Kostenanteil Hamburgs an der Aufhebung der Bahnübergänge in Wandsbek	487-497
Behörde für Wirtschaft und Arbeit	
Finanzierung und Verwaltung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II	498-518
Förderung der Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH	519-538
Förderung des stadtpolitischen Nutzens bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	539-552
Behörde für Inneres	
Personalsituation bei der Polizei	553-576
Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (AÖR)	577-601
Finanzbehörde	
Umsatzsteuer der Freien und Hansestadt Hamburg	602-619
Sondervermögen für die Altersversorgung	620-628
Einsatz von Open Source Software	629-635
Planung eines IT-gestützten Bestellwesens	636-644
Finanzbehörde – Steuerverwaltung –	
Maschinelle Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen mit Risikomanagement	645-665
VIII. Anhang	
Norddeutscher Rundfunk	
Gebäudemanagement	666-668

Abkürzungen

AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARGE	Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II, team.arbeit.hamburg
ASD	Allgemeine Soziale Dienste
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AVD	Allgemeiner Vollzugsdienst
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BfH	Beauftragter für den Haushalt
Bfl	Behörde für Inneres
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BKSM	Behörde für Kultur, Sport und Medien
BO	Beschaffungsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg
BOD	Bezirklicher Ordnungsdienst
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
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
DB AG	Deutsche Bahn AG
EnEV	Energieeinsparverordnung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FDZ	Forschungsdatenzentrum der Länder
FRP	Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, Technologischen Entwicklung und Demonstration
GR	Globalrichtlinie „Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung“
GRW	Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung des Städtebaus und des Bauwesens
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWGG	GWG GEWERBE Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH
GZA	Gemeinsame Zentrale Adoptionsstelle
HAB	Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH
HCH	HafenCity Hamburg GmbH
HCU	HafenCity Universität Hamburg
HHA	Hamburger Hochbahn AG
HmbKatSG	Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HPA	Hamburg Port Authority – Anstalt öffentlichen Rechts –

HSE	Hamburger Stadtentwässerung – Anstalt öffentlichen Rechts –
HU-Bau	Haushaltsunterlage – Bau – nach § 24 LHO
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
IR-Klassen	Integrative Regelklassen
IT	Informationstechnik(en)
JMS	Jugendmusikschule
KatSchGDAnO	Anordnung zur Durchführung des Hamburgischen Katastrophenschutzgesetzes
KatSO	Katastrophenschutzordnung
KESS	Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KiBeG	Hamburger Kinderbetreuungsgesetz
KMK	Kultusministerkonferenz
LEB	Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
MEA	Microsoft Enterprise Agreement
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MRP	Musterraumplanung
NBest-Bau	Baufachliche Nebenbestimmungen
NDR	Norddeutscher Rundfunk
ÖGD	Öffentlicher Gesundheitsdienst
ÖÖP	Öffentlich Öffentliche Partnerschaft
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
OSS	Open Source Software
SGB	Sozialgesetzbuch
SIP	Sonderinvestitionsprogramm „Hamburg 2010“
SRH	Stadtreinigung Hamburg – Anstalt öffentlichen Rechts –
TUHH	Technische Universität Hamburg-Harburg
TuTech	TuTech Innovation GmbH
UHH	Universität Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
UKEG	Gesetz zur Errichtung der Körperschaft „Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf“
VHGS	Verlässliche Halbtagsgrundschule
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
ZAF	Zentrum für Aus- und Fortbildung

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 2007 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.

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.

Jahresbericht als wesentliche Grundlage für Entlastung des Senats

Stellungnahmen der geprüften Stellen berücksichtigt
2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 8. Januar 2009 zugrunde, um Bürgerschaft und Senat frühzeitig Gelegenheit zu geben, aus finanzwirksamen Feststellungen Konsequenzen zu ziehen. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen aus dem Jahr 2008, 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 2007.

Prüfungsergebnisse aus dem Jahr 2008
3. Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2006 sowie der hierauf bezogene Jahresbericht 2008 des Rechnungshofs liegen der Bürgerschaft vor, sind jedoch bis zur Beschlussfassung dieses Berichts durch das Kollegium des Rechnungshofs noch nicht abschließend beraten worden. Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2006 steht daher noch aus. Das gilt gleichermaßen für die Entlastung des Rechnungshofs für seine Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2006 durch die Bürgerschaft.

Beschränkung der Prüfung

4. Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (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 2007

Allgemeine Bemerkungen

5. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007 am 18. November 2008 vorgelegt.¹

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

6. Die Finanzbehörde hat die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der Bücher in einem automatisierten Verfahren erstellt. Der Rechnungshof hat davon abgesehen, die Übereinstimmung mit den Büchern im Einzelnen zu prüfen. Er hat jedoch die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben geprüft. Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen insoweit grundsätzlich mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein (§ 97 Absatz 2 LHO).
7. Die Kassen-Gesamtrechnung, die dem Nachweis dient, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben mit der Gesamtsumme der durch die Bücher der Kasse einzeln nachgewiesenen Beträge übereinstimmen, wurde – wie bereits in den Jahren zuvor – mit Hilfe eines gesonderten Tabellenkalkulationsprogramms zusammengestellt. Die in den Büchern der Kasse, nicht aber in der Haushaltsrechnung darzustellenden Kasseneinnahmereste sind durch einen inzwischen behobenen Systemfehler zu hoch ausgewiesen. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert zu prüfen, ob von diesem Systemfehler gegebenenfalls auch Auszahlungsbuchungen betroffen waren (vgl. Tzn. 279 bis 281).

Kasseneinnahmereste in den Büchern der Kasse zu hoch ausgewiesen

Vollständige und ordnungsgemäße Belegführung

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

Verstöße gegen Vorschriften für Buchungsbelege

9. Er hat bei seinen Prüfungen jedoch Buchungsfehler oder Verstöße gegen die Vorschriften zu Form und Inhalt der Buchungsbelege, wie beispielsweise
- fehlende oder durch nicht befugte Personen abgegebene Unterschriften,
 - Buchungen aufgrund nicht hinreichend geprüfter Unterlagen,
 - die Saldierung von Einzahlungen mit Auszahlungen oder
 - Buchungen auf unzutreffenden Titeln,

beanstandet.

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/1577 vom 18. November 2008.

So ist durch die versehentliche Buchung von Verzugszinsen in Höhe von 0,3 Mio. Euro auf einem Titel für Tilgungen der Ausweis der Tilgung von Schulden im öffentlichen Bereich in der Haushaltsrechnung entsprechend zu hoch. Bei der Darstellung des Schuldenstandes (Vermögensübersicht) ist diese Fehlbuchung korrigiert worden.

Jahresergebnis

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

	Euro
Ist-Einnahmen	11.226.102.126,88
Ist-Ausgaben	11.226.102.126,88
Abschlussergebnis	0,00

Vermögensübersicht

11. Der Rechnungshof hat die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31. Dezember 2007 geprüft.

Die im Kapitalvermögen berücksichtigten Sozialhilfedarlehen sind nicht korrekt erfasst, weil verschiedentlich sowohl die Gewährung als auch die Rückzahlung der Darlehen auf unzutreffenden Titeln gebucht wurden (vgl. Tzn. 326 bis 328, 337, 338 und Jahresbericht 2008, Tz. 159 der Anlage).

Die Vermögenswerte der kameral buchenden Hochschulen sind wie die der übrigen kameral buchenden Verwaltungsbereiche zu erfassen. Das Vermögen der von den Hochschulen verwalteten Stiftungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit ist nicht in der Vermögensübersicht ausgewiesen. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die Vermögensübersicht zu berichtigen.

Wesentliche Beanstandungen haben sich darüber hinaus nicht ergeben.

Haushaltsüberschreitungen

12. In der Haushaltsrechnung 2007 sind acht Überschreitungen in Höhe von insgesamt 7.410 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die der Kurzfassung der Haushaltsrechnung beigefügte Übersicht² verwiesen, in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Begründungen sind zutreffend.

Acht Überschreitungen in Höhe von insgesamt 7.410 Euro

² S. 20, 21 der Kurzfassung der Haushaltsrechnung 2007.

- Nicht ausgewiesene Überschreitung in Höhe von 16,6 Mio. Euro* 13. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Neuorganisation im Hamburger Schulbau (Modell Hamburg Süd)“ festgestellt, dass die Behörde für Schule und Berufsbildung mit der Unterzeichnung eines Vertrags ohne Ermächtigung Verpflichtungen in Höhe von insgesamt 16,6 Mio. Euro eingegangen ist. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Eingehen von Verpflichtungen, zu denen die Behörde nicht ermächtigt war (Artikel 66, 68 HV), zu einer Haushaltsüberschreitung geführt hat. Wegen der Einzelheiten wird auf Tz. 32 verwiesen.
- Nicht ausgewiesene Überschreitung in Höhe von 3,7 Mio. Euro* 14. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Förderung der Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH“ festgestellt, dass die Behörde für Wirtschaft und Arbeit aus einem Titel Zuwendungen an die Gesellschaft geleistet hat, der weder über die Zweckbestimmung des Titels noch durch die Erläuterungen im Haushaltsplan eine Verwendung der Mittel dafür zuließ. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Leistung von Ausgaben, zu denen die Behörde von der Bürgerschaft nicht ermächtigt war (Artikel 66, 68 HV), zu einer Haushaltsüberschreitung in Höhe von 3,7 Mio. Euro geführt hat. Wegen der Einzelheiten wird auf die Tzn. 524 bis 527 verwiesen.
- Nicht ausgewiesene Überschreitung in Höhe von 120.756,02 Euro* 15. Die im Auftrag des Rechnungshofs tätig gewordene Vorprüfungsstelle II der Finanzbehörde hat im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses und der Kassen- und Buchführung der Landesfeuerwehrschule für das Wirtschaftsjahr 2006 beanstandet, dass bei der Erstausrüstung einer neu errichteten Mehrzweckhalle die im Haushaltsrechtlichen Vermerk Nr. 8 des Wirtschaftsplans festgesetzte Wertgrenze für Investitionen ohne Zustimmung der Bürgerschaft um 120.756,02 Euro überschritten wurde.³ Die Nichtbeachtung des Budgetrechts der Bürgerschaft (Artikel 66, 68 HV) hat insoweit zu einer Haushaltsüberschreitung geführt.

³ Vgl. Prüfvermerk der Vorprüfungsstelle II vom 20. Februar 2008.

II. Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2007

16. Die Finanzbehörde hat den Geschäftsbericht 2007 der Freien und Hansestadt Hamburg mit
- dem zusammengefassten Lagebericht und dem Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2007,
 - dem Jahresabschluss 2007 (bestehend aus der Bilanz auf den 31. Dezember 2007, der Ergebnisrechnung 2007 und dem Anhang) und
 - dem Konzernabschluss 2007 (bestehend aus der Konzernbilanz auf den 31. Dezember 2007, der Konzern-Ergebnisrechnung 2007 und dem Anhang sowie den Eröffnungsbilanzwerten auf den 1. Januar 2007)
- am 18. November 2008 veröffentlicht.¹ Sie hat die vollständigen Abschlüsse mit dem Zahlenwerk und den Anhängen unter dem 11. November 2008 dem Rechnungshof übersandt.
17. Aufgrund des Termins der Vorlage im November 2008 dauern die Prüfung durch den Rechnungshof und die Erörterung der Feststellungen mit der Finanzbehörde bei der Beschlussfassung dieses Berichts durch das Kollegium des Rechnungshofs noch an. Über das zusammengefasste Ergebnis seiner Prüfung wird der Rechnungshof gesondert in einer Ergänzung zum Jahresbericht 2009 berichten.

¹ Im Vorjahr wurde der Jahresabschluss (ohne Konzernabschluss) am 14. August 2007 veröffentlicht.

III. Öffentlich Private Partnerschaften

Öffentliche Investitionsvorhaben werden verstärkt im Wege Öffentlich Privater Partnerschaften realisiert. Vor einer Entscheidung hierüber bedarf es einer Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls. Generelle Erwartungen zur Wirtschaftlichkeit reichen nicht aus.

Der Rechnungshof hat Hinweise für künftige Projekte gegeben.

Alternative Finanzierungsvariante

18. Der Finanzierungsbedarf für dringend notwendige öffentliche Investitionen zur Daseinsvorsorge ist erheblich. Demgegenüber stehen eine stetig gestiegene Verschuldung der öffentlichen Haushalte und die damit einhergehende Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit. Als ein Beitrag zur Lösung sind in den letzten zehn Jahren bundesweit Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) in den Blickpunkt gerückt. Hierbei handelt es sich um eine vertraglich geregelte und langfristig angelegte Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft bei der Realisierung öffentlicher Investitionsvorhaben.

Diese ÖPP können als ganzheitliche Modelle die Beauftragung Privater mit den jeweils erforderlichen Planungs-, Finanzierungs-, Ausführungs- und Betreiberleistungen und damit den gesamten Lebenszyklus eines Projekts umfassen. Auf diesem Wege sollen gegenüber einer konventionellen Lösung – d.h. der Erbringung der genannten Leistungen in Eigenregie – Effizienzgewinne erzielt werden, die wiederum zum Abbau des öffentlichen Investitionsstaus beitragen können. In den Städten und Gemeinden werden zunehmend öffentliche Investitionsvorhaben im Wege von ÖPP realisiert. Hamburg verfügt hierzu bislang nur über geringe eigene Erfahrungen.

19. Auch vor dem Hintergrund erwarteter Effizienzpotenziale kann eine Beschaffungsvariante wie ÖPP aus sich heraus nicht die Lösung finanzieller Probleme darstellen. So haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder klargestellt, dass ÖPP fehlende öffentliche Mittel nicht ersetzen kann: *„Bei ÖPP-Projekten treten andere laufende Aufwendungen an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belasten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise. Nur nachgewiesene und haushaltswirksame Effizienzgewinne können zur Haushaltsentlastung beitragen. ÖPP-Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten.“*¹ Ob derartige Effizienzgewinne

¹ Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 3. und 4. Mai 2006 in München.

sich ergeben, muss in jedem Einzelfall durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen werden.

Wegen ihres Lebenszyklusansatzes, der immer auch die Betriebs- und Erhaltungskosten für ein vertraglich vereinbartes Niveau enthält, haben ÖPP-Projekte grundsätzlich eine positive Wirkung gegenüber dem in der Praxis auch in Hamburg festzustellenden Vorgehen: Erhaltungsdefizite, wie sie der Rechnungshof als Folge nicht auskömmlicher Erhaltungsmittel bei den Universitäten (vgl. Tzn. 213 bis 228, Grünanlagen und Spielplätzen (vgl. Tzn. 188 bis 200) festgestellt hat, sowie ein Sanierungsstau bei den Schulen, dessen Beseitigung den Senat zum Modell Hamburg Süd veranlasst hat (vgl. Tzn. 25 bis 45), können bei einem ÖPP-Projekt mit Lebenszyklusansatz grundsätzlich nicht eintreten. Die Erhaltung hätte die Stadt allerdings auch ohne ÖPP erreichen können, wenn sie rechtzeitig bedarfsgerechte Erhaltungsmittel eingesetzt hätte.

Auch für die Beurteilung von ÖPP-Projekten sind daher die Ergebnisse eines anzustellenden Wirtschaftlichkeitsvergleichs maßgebend. Vorausgesetzt werden muss bei einem derartigen Vergleich, dass die in Konkurrenz zur privaten Wirtschaft gestellte Verwaltung hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung optimiert ist und aufgabengerecht handeln kann.

Prüfungen des Rechnungshofs

20. Der Senat hatte im März 2006 der Bürgerschaft u. a. über Handlungsansätze berichtet, öffentliche Bau- und Sanierungsvorhaben verstärkt im Rahmen von ÖPP mit Lebenszyklusansatz durchzuführen. Dabei hatte er auch konkrete Projekte genannt, die nach damaligem Sachstand für eine Kooperation mit Privaten vorgesehen waren.² Bislang sind zwei dieser Projekte begonnen worden; der Rechnungshof hat beide geprüft:

- In seinem Jahresbericht 2008 hatte der Rechnungshof über seine Prüfung des ersten ÖPP-Projekts im Hamburger Schulbau, den „Neubau der Katharinenschule in der HafenCity“, mit Gesamtkosten von rund 25 Mio. Euro berichtet.³
- Mit dem Jahresbericht 2009 berichtet der Rechnungshof über die Prüfung einer ÖPP vergleichbaren Variante: Bei der „Neuorganisation im Hamburger Schulbau (Modell Hamburg Süd)“ ist die Stadt eine Öffentlich Öffentliche Partnerschaft (ÖÖP) mit einem städtischen Unternehmen eingegangen. Die Gesamtkosten dieses Projekts liegen bei rund 800 Mio. Euro.⁴

Zu den aktuellen Prüfungen haben außerdem Bauvorhaben gehört, für die der Senat zum Zeitpunkt der Erhebungen ein ÖPP-

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4148 vom 25. April 2006 „Konzept zur Realisierung von Public-Privat-Partnership-Projekten, Bürgerschaftliches Ersuchen 18/430“.

³ Vgl. Jahresbericht 2008, Tzn. 326 bis 349.

⁴ Vgl. Tzn 26 bis 27.

Projekt zunächst angestrebt hatte oder die einen sonstigen Bezug zum Thema ÖPP haben.

21. Der Rechnungshof hat auf Basis dieser Prüfungen die nachstehend zusammengefassten Hinweise zu künftigen ÖPP-Projekten gegeben:

ÖPP-Eignung im Hochbau regelmäßig prüfen

- Angesichts der gegenüber der Bürgerschaft geäußerten Prognose, beim Neubau einer Schule durch ÖPP einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber einer konventionellen Eigenlösung von über 25 % zu erreichen⁵, muss künftig entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die ÖPP-Eignung von Schulbauten und vergleichbaren Hochbauten für jeden Einzelfall geprüft werden (Tzn. 42 bis 44).

Für Eignungstest projektspezifische Kriterien zugrunde legen

- Vor der Beurteilung einer ÖPP als möglicher Alternative zur konventionellen Eigenlösung bedarf es eines Eignungstests, der die für den jeweiligen Einzelfall geltenden projektspezifischen Kriterien beinhaltet. Für den Hochschulbau/-betrieb können zum Beispiel die entsprechenden Hinweise des Hochschul-Informations-Systems genutzt werden (Tzn. 224 bis 227).

Einschränkende Planungsvorgaben vermeiden

- Sofern ein Projekt für eine ÖPP geeignet ist, müssen an den privaten Partner gerichtete Planungsvorgaben zur Optimierung des wirtschaftlichen Nutzens auf das zwingend erforderliche Maß beschränkt werden. Andernfalls besteht das Risiko, dass die Ausschreibung von Projekten eine geringe Resonanz bei potenziellen Partnern bewirkt. Besteht bei Projekten die Notwendigkeit, die Planungsfreiheit durch detaillierte Vorgaben einzuschränken, sollte zur Vermeidung zeitlicher Verzögerungen und Verfahrensmehrkosten eine ÖPP von vornherein nicht als Handlungsansatz verfolgt werden (Tzn. 43 bis 45).

Vergleich muss abschließend sein

- Wirtschaftlichkeitsvergleiche können ihre Funktion, eine transparente Entscheidungsgrundlage zu liefern, nur erfüllen, wenn sie abschließend alle Leistungen berücksichtigen und bis zu ihrer vertraglichen Fixierung dem jeweiligen Entwicklungsstand angepasst werden (Tz. 44).

Grundlagen detailliert und vollständig dokumentieren

- Für nachgehende Erfolgskontrollen sind alle die Entscheidung beeinflussenden Faktoren einschließlich der Annahmen, Daten und Berechnungsschritte, auf denen der Vergleich beruht, nachvollziehbar zu dokumentieren (Tz. 44).

Effizienzvorteil auf Basis der Eigenkosten ermitteln

- Für die Entscheidung über ÖPP-Projekte ist auch das Verhältnis des Effizienzvorteils zu den Eigenkosten ein Kriterium. Zur Ermittlung des Effizienzvorteils in % müssen einheitlich und methodisch schlüssig die Eigenkosten als Basis zugrunde gelegt werden (Tz. 44).

⁵ Errichtung der Katharinenschule in der HafenCity, vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/6328 vom 29. Mai 2007.

- Auf Schätzungen basierende Kosten einer Eigenbaulösung sind für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich grundsätzlich nur eingeschränkt geeignet, weil mögliche Vorteile eines Wettbewerbs, zum Beispiel bei der Preisgestaltung oder Projektoptimierung, nur einseitig der ÖPP-Lösung zugute kommen. Ein belastbarer Vergleich ist nur möglich, wenn der konventionelle Vergleichswert ebenfalls auf zeitnahen Wettbewerbsergebnissen beruht. Stehen solche nicht zur Verfügung, ist dies bei der kritischen Würdigung des ermittelten Effizienzvorteils qualitativ zu berücksichtigen (Jahresbericht 2008, Tz. 333).

Kosten der Eigenbaulösung an Wettbewerbsergebnissen orientieren
 - Gravierende Kostendifferenzen zwischen der konventionellen Eigenlösung und ÖPP können Indiz für die Unauskömmlichkeit der vereinbarten Entgelte an den privaten Partner sein oder aber darauf hindeuten, dass die ermittelten Eigenkosten zu hoch angesetzt wurden. Die Plausibilität solcher Kostendifferenzen ist deshalb und zur Erkennung möglicher Einsparpotenziale bei Folgeprojekten im Rahmen einer kritischen Analyse zu überprüfen (vgl. Tz. 44 und Jahresbericht 2008, Tzn. 334, 335).

Plausibilität gravierender Kostendifferenzen prüfen
 - Risikokosten müssen immer separat ermittelt und als solche transparent ausgewiesen werden. Gegebenenfalls sind Baukosten um Risikoanteile zu bereinigen (Tz. 44).

Risikokosten immer separat ermitteln
 - Sofern Investitionsvorhaben die Sanierung oder den Ersatz vorhandener Bausubstanz zum Ziel haben, sind bis zum Abschluss der Baumaßnahmen bei der Ermittlung der Eigenkosten nicht die vollen Bauunterhaltungskosten anzusetzen (Tz. 44).

Volle Bauunterhaltungsmittel erst nach Abschluss der Baumaßnahme ansetzen
 - Entspricht der Effizienzvorteil weitgehend den ermittelten Risikokosten, ist vor der Entscheidung für eine ÖPP eine Sensitivitätsanalyse durchzuführen, aus der die Auswirkungen von Veränderungen insbesondere einzelner Risikoeinschätzungen auf das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs erkennbar sind (Tz. 44).

Auswirkungen der Risikokosten auf das Ergebnis darstellen
 - Werden bei ÖÖP Risiken auf Unternehmen der Stadt verlagert, ist darzulegen, wie sich die Risikokosten aus Konzernsicht Hamburgs auf den ermittelten Effizienzvorteil auswirken (Tz. 44).

Risikokosten aus Konzernsicht betrachten
 - Einmalige Zahlungen, die mit dem privaten Partner zur Senkung seiner Finanzierungskosten vereinbart werden, haben Auswirkungen auf das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs. Zur Verbesserung der Transparenz ist daher der wirtschaftliche Vorteil jeweils mit und ohne Einmalzahlungen zu ermitteln (Tz. 44).

Bei einmaligen Zahlungen an Kooperationspartner Transparenz herstellen
22. Über diese Hinweise zur Durchführung von ÖPP-Projekten hinaus, hat der Rechnungshof folgende Feststellungen getroffen:
- Die Obergrenze für die Aufnahme von Krediten durch die Stadt richtet sich nach der Summe der veranschlagten Aus-

ÖPP dürfen Kreditobergrenze nicht erhöhen

gaben für Investitionen.⁶ Bei ÖPP finanziert der private Partner die Investitionskosten für die öffentliche Hand vor und erhält zur Deckung seiner Finanzierungskosten ein über die gesamte Projektlaufzeit zu leistendes monatliches Entgelt, das im Investitionshaushalt veranschlagt wird. Daher muss ausgeschlossen werden, dass der durch die Investition bewirkte Vermögenszuwachs doppelt für Kreditaufnahmen genutzt werden kann. Die jeweiligen Finanzierungskosten sind daher auf die Kreditobergrenze mindernd anzurechnen (Jahresbericht 2008, Tz. 348).

*Verbindliche
Vorgaben
eingeführt*

- Angesichts der Ankündigung des Senats, verstärkt ÖPP als Handlungsalternative zu prüfen, hatte der Rechnungshof der Finanzbehörde empfohlen, den Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, den die Finanzministerkonferenz im Jahr 2006 den Ländern zur Anwendung empfohlen hatte, in die Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO aufzunehmen und im Rahmen einer Erfolgskontrolle auf Basis vorliegender praktischer Erfahrungen mit ÖPP-Projekten die Vorgaben gegebenenfalls anzupassen (vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 349).

Aufgrund der daraufhin erfolgten Aufnahme des Leitfadens in die VV sind die Behörden nunmehr verpflichtet, ihn grundsätzlich als verbindliche Vorgabe anzuwenden.

*Behörden
durch
Qualifizierung
zentraler
Ansprechpartner stärken*

23. Der Rechnungshof sieht ferner die Notwendigkeit, die Auftraggeberposition der Behörden bei Bauherrenbetreuung, Projektsteuerung, Ausschreibungsverfahren sowie Überprüfung der Bauausführung gegenüber externen Beratern und privaten Partnern zu stärken. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt muss sich noch Klarheit über die künftige Aufgabenstellung der staatlichen Hochbauverwaltung verschaffen (vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 366).

Der Rechnungshof hat aktuell angeregt, in diesem Zusammenhang die Hochbaudienststellen für die Betreuung von ÖPP-Projekten zu qualifizieren und damit den Behörden für die speziellen baulichen Belange bei ÖPP einen kompetenten Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen, der gleichartiges Vorgehen gewährleistet und Erfahrungen zentral auswerten kann.

*Langfristige
Vorbelastungen
ausweisen*

24. Schließlich hat der Rechnungshof angesichts der langfristigen und künftigen Bürgerschaften bindenden Verträge die Finanzbehörde gebeten, die dem Finanzbericht beigefügte Übersicht „Private Vorfinanzierungen öffentlicher Baumaßnahmen“⁷ zu aktualisieren und die sich aus den ÖPP- bzw. ÖÖP-Projekten resultierenden finanziellen Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre auszuweisen.

Die Finanzbehörde hat dies für den Finanzbericht 2011/2012 zugesagt.

⁶ Vgl. § 18 Absatz 1 LHO.

⁷ Vgl. Anlage 2.3 zum Finanzbericht.

Behörde für Schule und Berufsbildung / Finanzbehörde

Neuorganisation im Hamburger Schulbau (Modell Hamburg Süd)

Bei der Veranschlagung des Modells war die notwendige Etatreife nur eingeschränkt gegeben. Die Behörde für Schule und Berufsbildung ist Verpflichtungen in Höhe von 16,6 Mio. Euro ohne vorherige budgetrechtliche Ermächtigung eingegangen.

Die vorgesehene Veranschlagung von insgesamt 88 Mio. Euro Sachausgaben als Investitionen und 9 Mio. Euro für den ungewissen Eintritt von Risiken ist nicht mit den gesetzlichen Vorgaben vereinbar und daher aufzugeben.

Das methodische Vorgehen belastet die notwendige Transparenz des durchgeführten Wirtschaftlichkeitsvergleichs.

25. Mit dem „Modell Hamburg Süd“ haben die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB)¹ und das stadteigene Unternehmen GWG GEWERBE Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH (GWGG) eine teilweise Neuorganisation des Hamburger Schulbaus vereinbart. Die GWGG wird 32 Schulstandorte südlich der Elbe innerhalb der ersten fünf Jahre nach Vertragsbeginn am 1. Juli 2007 sanieren oder durch Neu- und Zubauten ersetzen bzw. ergänzen. Außerdem wird sie das Facility Management² einschließlich der Durchführung werterhaltender Bauunterhaltungsmaßnahmen über einen Zeitraum von 25 Jahren durchführen. Im Gegenzug zahlt Hamburg über die gesamte Vertragslaufzeit jeweils monatlich eine Investitionsrate zur Finanzierung der Schulbaumaßnahmen durch die GWGG (Leistungsentgelt I³) sowie eine Bewirtschaftungspauschale (Leistungsentgelt II⁴). Diese als Öffentlich Öffentliche Partnerschaft (ÖÖP) bezeichnete Kooperation orientiert sich weitgehend an Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP), die auf den Lebenszyklus einer Immobilie ausgerichtet sind. Der Senat verfolgt die Strategie, bei großen

¹ Ehemals Behörde für Bildung und Sport.

² Das Facility Management umfasst das technische, infrastrukturelle und kaufmännische Gebäudemanagement für die Immobilien aller am Modell teilnehmenden Schulen.

³ Vgl. Haushaltsplan 2007/2008, Titel 3010.823.01 „Modell Hamburg Süd – Leistungsentgelt I“.

⁴ Titel 3010.546.01 „Modell Hamburg – Leistungsentgelt II“.

Investitionsvorhaben ÖPP als eine bedeutsame Realisierungsvariante nachdrücklich in den Vordergrund zu stellen.⁵

Beteiligung der Bürgerschaft

Darstellung der Ausgaben

26. Die Bürgerschaft hat im Juni 2007 den finanziellen Auswirkungen des „Modells Hamburg Süd“ zugestimmt und die beantragten Änderungen des Haushaltsplans 2007/2008 beschlossen. In der diesem Beschluss zugrunde liegenden Bürgerschaftsdrucksache vom 13. Februar 2007 wurde ihr u. a. mitgeteilt, dass
- nach dem durchgeführten Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der konventionellen Lösung und der ÖÖP-Lösung das Modell zu Gesamtkosten von 756,2 Mio. Euro führe⁶,
 - die Absicht bestehe, u. a. durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) kommunalkreditähnliche Konditionen für die Finanzierung der Baumaßnahmen zu erreichen,
 - noch keine endgültige Finanzierung vorliege und erst nach Beschluss der Bürgerschaft die Finanzierungsbedingungen abschließend berücksichtigt werden könnten.⁷
27. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Darstellung den damals vorliegenden Sachstand nur unzureichend wiedergab:
- Hamburg zahlt neben dem Leistungsentgelt I drei Investitionsraten von insgesamt rund 24,7 Mio. Euro.⁸ Die Bürgerschaft hat der Haushaltsfinanzierung dieses Betrags zwar zugestimmt, er ist aber nicht in den ihr mitgeteilten Gesamtkosten enthalten. Die gesonderte Ausweisung dieses Betrags in der Drucksache beruht nach Erklärung der BSB darauf, dass es sich nicht unmittelbar um Kosten des Modells Hamburg Süd handle, sondern vielmehr um Kosten des Programms „Bilden – Beraten – Betreuen“ / KESS⁹, das aus dem Sonderinvestitionsprogramm (SIP) in 2010 hätte finanziert werden sollen.
- In der Bürgerschaftsdrucksache wurden die 24,7 Mio. Euro demgegenüber als Vorauszahlungen auf die Bauinvestitionen in den Jahren 2007 bis 2009 dargestellt, mit denen eine Verringerung der Finanzierungskosten des Modells erreicht werden sollte. Insoweit hätten diese Kosten – unabhängig von ihrer Finanzierung – zu den Gesamtkosten gerechnet werden müssen.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4487 vom 23. Juni 2006, S. 1.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5799 vom 13. Februar 2007, S. 12.

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5799 vom 13. Februar 2007, S. 11, Ziff. 7.2.2.

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5799 vom 13. Februar 2007, S. 13.

⁹ Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern.

- Die Modellstruktur war zum Zeitpunkt der Bürgerschaftsbeteiligung nicht mit den Förderprogrammen und -bedingungen der KfW kompatibel.¹⁰ Inwieweit die KfW ihre Förderbedingungen an die Modellstruktur anpassen und sich gegebenenfalls hieraus der Zinsunterschied zu einer üblichen Bankfinanzierung erheblich verringern würde, war nicht abzusehen. Insoweit waren nicht nur die „endgültigen Finanzierungsmodalitäten“ unter Einschluss der tagesgültigen Zinsentwicklung noch offen, sondern vielmehr auch die Frage, ob überhaupt und in welchem Umfang die Einbindung öffentlicher Fördermittel möglich sein würde. Erst nach Klärung dieser Fragen hätte der Umfang einer zusätzlich erforderlichen Bankfinanzierung hinreichend sicher festgestellt werden können. Belastbare Aussagen zu den erforderlichen Finanzierungskosten waren damit zum Zeitpunkt der Bürgerschaftsbeteiligung nicht möglich. Vielmehr konnten erhebliche Kostenänderungen nicht ausgeschlossen werden und sind dann tatsächlich auch eingetreten: Nach Abschluss der Verhandlungen mit der KfW und der Partnerbank im Juni 2007 – vier Monate nach Beantragung der Haushaltsmittel – erhöhten sich die Finanzierungskosten von rund 88 Mio. Euro um 14,2 Mio. Euro (16 %) auf rund 103 Mio. Euro.
- Der zwischen der BSB und der GWGG geschlossene Bau- und Sanierungsvertrag vom 29. Juni 2007 sieht über den der Bürgerschaft mitgeteilten Planungsstand hinausgehende Baukosten von rund 2,4 Mio. Euro vor. Diese Mehrkosten sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass erst nach der Bürgerschaftsbeteiligung abschließend geklärt wurde, bestimmte Gebäude aus wirtschaftlichen Gründen nicht zu sanieren, sondern abzureißen und durch Neubauten zu ersetzen.

Danach betragen die Gesamtkosten des Modells 797,5 Mio. Euro und liegen insgesamt um 41,3 Mio. Euro höher als sie der Bürgerschaft mitgeteilt wurden.

*Gesamtkosten
41,3 Mio. Euro
höher*

28. Ferner hatte die BSB zum Zeitpunkt der Bürgerschaftsbeteiligung noch nicht endgültig geklärt, in welcher Höhe bei den geplanten Baumaßnahmen Mehrkosten aufgrund gegebenenfalls notwendig werdender Schadstoffsanierungen anfallen können. Nach einer Risikoabschätzung eines von ihr im April 2006 beauftragten Gutachters kann in der Bauphase bis Mitte 2012 ein schadstoffbedingter Mehraufwand von rund 5,2 Mio. Euro entstehen. Das Gutachten lag allerdings erst im Mai 2007 vor – rund drei Monate nach Beteiligung der Bürgerschaft.
29. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB vor der Bürgerschaftsbeteiligung die oben genannten Kosten nicht mit der geforderten größtmöglichen Genauigkeit ermittelt hat und damit die notwendige Etatreife bei der Veranschlagung von Ausgaben für das „Modell Hamburg Süd“ nur eingeschränkt gegeben war.¹¹

*Notwendige
Etatreife nur
eingeschränkt
gegeben*

¹⁰ Die Modellstruktur wich insbesondere hinsichtlich des Zinses und der Tilgung über die gesamte Vertragslaufzeit, dem Mittelbedarf über fünf Jahre und der vorgesehenen monatlichen Finanzierungszahlungen ab.

¹¹ Vgl. Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 11 Absatz 2 LHO.

30. Die Kritik mangelnder Etreife hält die BSB nicht für berechtigt. Sie habe die Bürgerschaft über alle zum damaligen Zeitpunkt verfügbaren entscheidungsrelevanten Fakten einschließlich sämtlicher Ausgaben des Modells informiert. So sei die GWGG für sie glaubhaft zu der Auffassung gelangt, eine Förderung durch die KfW erreichen zu können und das vom Rechnungshof angeführte Gutachten habe der Absicherung der von ihr in die Risikokosten übernommenen Ansätze gedient. Die nachträgliche Entscheidung, Ersatzbauten zu errichten, führe zwar zu den vom Rechnungshof dargestellten Mehrkosten, gleichzeitig bewirke sie aber rund 5,3 Mio. Euro niedrigere Bewirtschaftungskosten.
31. Die Erklärungen der BSB zur Etreife haben den Rechnungshof nicht überzeugt. Die BSB hätte alle voraussichtlich ausgabewirksamen Faktoren vor der Bürgerschaftsbeteiligung abschließend prüfen und die gesamten daraus resultierenden Ausgaben mit der haushaltsrechtlich geforderten größtmöglichen Genauigkeit ermitteln müssen:
- Die BSB hatte davon Kenntnis, dass die GWGG nach ihren ersten unverbindlichen Gesprächen mit der KfW die Frage, ob die öffentliche Förderung überhaupt auf das Modell angewendet werden kann, Mitte Januar 2007 noch als offen ansah. Deshalb wäre es erforderlich gewesen, die Ausgabeermächtigung erst nach Abstimmung mit der KfW auf Grundlage der endgültigen Finanzierungsstruktur zu beantragen, die ausdrücklich das Eingehen zusätzlicher Verpflichtungen aufgrund tagesüblicher Zinsänderungen beinhaltet hätte. Dabei hätte der Bürgerschaft auch die Bandbreite mitgeteilt werden müssen, in der sich durch die Zinsentwicklung bis zum Vertragsabschluss Mehrausgaben ergeben können.
 - Die von der BSB gesehene Notwendigkeit, ihre Schätzung schadstoffbedingter Mehrkosten durch einen Gutachter überprüfen zu lassen, zeigt, dass die Mehrkosten noch als unsicher anzusehen waren. Andernfalls hätte es keinen Anlass gegeben, das mit 40.000 Euro honorierte Gutachten in Auftrag zu geben.
 - Die durch Ersatzbauten zu erwartenden Minderkosten sind aus wirtschaftlicher Sicht zwar positiv zu bewerten. Die zusätzliche Belastung des Investitionshaushalts sowie die erwarteten Minderausgaben im Sachhaushalt bestätigen aber, dass auch hier die erforderliche Etreife bei der Bürgerschaftsbeteiligung nicht gegeben war.

Eingehen vertraglicher Verpflichtungen

Ermächtigung um 16,6 Mio. Euro überschritten

32. Die Bürgerschaft hatte zwar den dargestellten finanziellen Auswirkungen des Modells sowie den beantragten Änderungen des Haushaltsplans 2007/2008 zugestimmt. Sie konnte aus dem ihr vorgelegten Antrag aber weder auf 14,2 Mio. Euro höhere Finanzierungskosten schließen noch hatte sie von den zusätzlichen

2,4 Mio. Euro Investitionskosten Kenntnis.¹² Für das Eingehen von Verpflichtungen über die beantragten Ausgaben und dargestellten finanziellen Auswirkungen hinaus fehlte damit auch die notwendige Bewilligung der Bürgerschaft (Artikel 66, 68 HV, §§ 1 bis 3 LHO). In der Folge ist die BSB mit der Unterzeichnung des Bau- und Sanierungsvertrags Verpflichtungen in Höhe von insgesamt 16,6 Mio. Euro zulasten Hamburgs eingegangen, ohne hierzu von der Bürgerschaft ermächtigt gewesen zu sein.

Der Rechnungshof hat dies ebenfalls beanstandet.

Die BSB hat zugesagt, die Bürgerschaft im Rahmen der Veranschlagung für die Haushaltsjahre 2009/2010 über die vertragsgültigen Modellkosten zu unterrichten.

Veranschlagung

Leistungsentgelt I

33. Die BSB veranschlagt das über die Vertragslaufzeit an die GWGG zu zahlende Leistungsentgelt I in Höhe von 356,5 Mio. Euro im Investitionshaushalt der Stadt. Damit wird auch ein Anteil von etwa 88 Mio. Euro Finanzierungskosten im Investitionshaushalt veranschlagt, obwohl es sich hierbei nicht um Ausgaben für Investitionen im Sinne der gesetzlichen Vorgaben handelt.¹³
34. Der Rechnungshof hatte wegen der Möglichkeit, Investitionen kreditär finanzieren zu können, zuletzt in seinem Jahresbericht 2008 auf die finanzwirtschaftlichen Folgen einer nicht sorgfältigen und nachvollziehbaren Abgrenzung investiver und konsumtiver Ausgaben hingewiesen.¹⁴ Er hat die nicht vom Haushaltsrecht gedeckte Veranschlagungspraxis der BSB beanstandet und sie aufgefordert, eine haushaltsrechtlich einwandfreie Veranschlagung sicherzustellen.

88 Mio. Euro entgegen Haushaltsrecht als Investition veranschlagt

Die BSB hat zugesagt, die Veranschlagung den rechtlichen Vorgaben anzupassen.

Risikokosten

35. Die BSB hat 0,5 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2007 und 1,5 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2008 als Investitionszuschuss zur Abdeckung kalkulatorischer Risiken veranschlagt, die nicht auf die GWGG übertragen wurden.¹⁵ Hierzu sollen insbesondere Risiken im Zusammenhang mit Schadstoff- und Kampfmittelbeseitigung sowie Maßnahmen resultierend aus Veränderungen sicherheitstechnischer und bauordnungsrechtlicher Vorschriften gehören.

¹² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5799 vom 13. Februar 2007, Ziff. 9 Petitem.

¹³ Vgl. § 13 Absatz 2 und 3 LHO sowie die Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Arten (VV-Gruppierungsplan).

¹⁴ Vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 288 (Unterbringung von Baggergut).

¹⁵ Vgl. Titel 3010.823.06 „Modell Hamburg Süd – Investitionszuschuss zur Abdeckung von Baurisiken“.

Bis einschließlich 2012 sollen insgesamt weitere 7,0 Mio. Euro für diesen Zweck veranschlagt werden.

*Veranschlagung
von 9 Mio. Euro
kalkulatorischer
Risikokosten
nicht zulässig*

36. Nach dem Fälligkeitsprinzip dürfen nur die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leisten sind und damit kassenwirksam werden.¹⁶ Dadurch soll die Veranschlagung von Deckungsmitteln über den zu erwartenden Finanzbedarf hinaus verhindert sowie der Entstehung übermäßiger Ausgabereste und dem Problem ihrer Deckung entgegengewirkt werden. Sofern eine Veranschlagung aufgrund nicht abzusehender Fälligkeit nicht möglich ist, müssen Haushaltsmittel im Bedarfsfall entweder nachgefordert (§ 33 Absatz 2 LHO) oder als über-/außerplanmäßige Ausgabe (Artikel 68 Absatz 2 HV und § 37 LHO – Notbewilligungsrecht des Senats) behandelt werden.

Die Fälligkeit von Risikokosten kann nicht dem Grunde und der Höhe nach feststehen, weil sie generell von dem Eintritt des jeweiligen Risikos und vom Schadensausmaß im Einzelfall abhängig ist. Andernfalls handelt es sich nicht um Risiken, bei denen immer nur eine Eintrittswahrscheinlichkeit besteht. Bei günstigem Projektverlauf können Risikokosten ganz oder teilweise entfallen.

Der Rechnungshof hat die nicht dem Haushaltsrecht entsprechende Veranschlagung beanstandet.

37. Die BSB hat erklärt, die Risiken seien zum Teil gutachterlich abgesichert kalkuliert worden. Sie habe die Risiken entsprechend den einschlägigen ÖPP-Leitfäden unter Berücksichtigung der möglichen Schadenshöhen sowie ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit über einen statistischen Erwartungswert ermittelt. Insofern seien die Ausgaben in der Summe mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 100 % belegt.
38. Die Erklärung der BSB trägt nicht:
- Bei dem Gutachten zum schadstoffbedingten Mehraufwand handelt es sich um eine „Risikoabschätzung“, die eine Schätzung von Mehrkosten aufgrund vergleichbarer Bauten beinhaltet und somit Fälligkeiten auch nicht verbindlich nennen kann.
 - Es gibt keine Anzeichen dafür, dass über die Bauphase Ausgaben aufgrund des Eintritts von Genehmigungsrisiken, zum Beispiel aus der Veränderung sicherheitstechnischer und bauordnungsrechtlicher Vorschriften, fällig werden müssen.
 - Der im Auftrag der Finanzministerkonferenz erstellte und im März 2008 in die VV zu § 7 LHO übernommene Leitfaden zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten trägt den haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Veranschlagung mit dem Hinweis Rechnung, dass Risiken zunächst nur als kalkulatorische Kosten bewertbar und nicht unmittelbar haushaltswirksam sind.

¹⁶ Vgl. § 11 Absatz 2 LHO, VV Nr. 1.1. zu § 11 Absatz 2 LHO.

Im Übrigen hat die BSB selbst noch in der für den Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen konventioneller Beschaffungsvariante und ÖÖP erstellten Risikomatrix zu den bei Hamburg verbleibenden Einzelrisiken deren Eintrittswahrscheinlichkeiten nur mit 0 % bis maximal 50 % angegeben.

39. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, die Ausgaben entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu veranschlagen und die entgegen Haushaltsrecht bislang veranschlagten Ausgaben – soweit sie für den beantragten Zweck nicht geleistet werden mussten – einzusparen.

Auswahl des Kooperationspartners

40. Der Vertragsabschluss mit der GWGG erfolgte ohne ein vorheriges Vergabeverfahren im Rahmen einer Inhouse-Lösung. Der Senat hatte die Absicht, das Projekt ausschließlich mit der stadt-eigenen GWGG zu realisieren. Entsprechend dieser Vorgabe blieb die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf den Vergleich der konventionellen Eigenlösung durch die BSB mit dem Angebot der GWGG beschränkt. Mit der Festlegung auf die GWGG als Kooperationspartner wurde auf die realistische Chance verzichtet, im Wettbewerb mehrerer Anbieter – zu denen auch die GWGG hätte gehören können – und nach Abwägung mit den nach Ansicht des Senats bestehenden Vorteilen einer ÖÖP-Lösung¹⁷ eine wirtschaftlichere Variante zu erreichen.
41. Die BSB hat erklärt, die Zusammenarbeit mit der GWGG in einer ÖÖP habe das Ziel, unter beherrschbaren Rahmenbedingungen Modellsicherheit für die Neuorganisation des hamburgischen Schulbaus zu erhalten. Zudem sei nach den Verkäufen städtischer Immobilien im Rahmen des Projekts PRIMO¹⁸ das Kerngeschäft der GWGG weggefallen und es aus gesamtstädtischer Sicht sinnvoll, hier ein alternatives Geschäftsfeld zu entwickeln.

*Vertragsabschluss
ohne vorherigen
Wettbewerb*

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass erst nach Verhandlungen auch mit privaten Bietern abschließend hätte beurteilt werden können, ob die Realisierung des Modells im Rahmen einer ÖPP zu nicht beherrschbaren Rahmenbedingungen führt und das gesamtstädtische Interesse die Entwicklung neuer Aufgaben für die GWGG rechtfertigt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

42. Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Absatz 1 LHO). Für jede finanzwirksame Maßnahme sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, soweit die Maßnahme von Hamburg gestaltet werden kann und zur Zielerreichung

¹⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/4630 vom 4. Juli 2006, S. 3 und 18/5799 vom 13. Februar 2007, Ziff. 3 Absatz 1.

¹⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/3678 vom 7. Februar 2006 und 18/5494 vom 12. Dezember 2006.

mehrere Möglichkeiten bestehen, die unterschiedliche Auswirkung auf den Mitteleinsatz oder das Ergebnis haben.¹⁹

Die BSB hat im Januar 2007 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Form eines Vergleichs zwischen einer konventionellen Eigenrealisierung des Projekts und einer ÖÖP-Lösung abgeschlossen und der Bürgerschaft mit Drucksache 18/5799 vom 13. Februar 2007 über das Ergebnis berichtet. Angesichts der Dimensionierung sowie der inhaltlichen und zeitlichen Struktur des Modells Hamburg-Süd (vgl. Tz. 25) ist der Wirtschaftlichkeitsvergleich der BSB mit seiner großen Menge unterschiedlicher Daten in Hamburg bislang als einzigartig anzusehen. Insoweit hat er auch als Orientierungsmaßstab für vergleichbare künftige ÖÖP/ÖPP-Projekte eine besondere Bedeutung.

43. Der Rechnungshof hat den Vergleich unter Hinzuziehung eines externen Beraters auf Basis der von der BSB zugrunde gelegten Methode und verwendeten Eingangsdaten geprüft und festgestellt, dass die ÖÖP-Lösung gegenüber der Realisierung in Eigenregie zwar mit einem Effizienzvorteil verbunden ist, dieser allerdings deutlich niedriger ausfällt als er Senat und Bürgerschaft mitgeteilt wurde. So führt die ÖÖP-Lösung nur zu rund 38,4 Mio. Euro statt 83,4 Mio. Euro Minderausgaben; der nominale Effizienzvorteil beträgt dann 4,83 % statt 11,02 %. Ursächlich für das Ergebnis der BSB ist die methodische Vorgehensweise, die zudem die notwendige Transparenz des Wirtschaftlichkeitsvergleichs belastet.
- Errechneter Effizienzvorteil des Modells deutlich zu hoch*
44. Der Rechnungshof hat aus seinen Feststellungen beim „Modell Hamburg Süd“ Hinweise entwickelt, die methodische Unsicherheiten vermeiden sowie Validität und Aussagekraft künftiger Wirtschaftlichkeitsvergleiche für ÖÖP/ÖPP sicherstellen:
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen eine transparente Entscheidungsgrundlage liefern und als Steuerungsinstrument die Grundlage für nachgehende Erfolgskontrollen bilden. Diese Funktionen kann ein Vergleich zwischen Eigen- und ÖPP-Kosten nur erfüllen, wenn er abschließend ist und die berücksichtigten Leistungen und Kosten bis zu ihrer vertraglichen Fixierung dem jeweiligen Entwicklungsstand angepasst werden.
- Vergleich muss abschließend sein*
- Ferner müssen alle die Entscheidung beeinflussenden Faktoren für die gesamte Projektlaufzeit nachvollziehbar dokumentiert werden. Hierzu gehören sämtliche Annahmen, Daten und Berechnungsschritte, auf denen der Vergleich beruht.
- Grundlagen detailliert und vollständig dokumentieren*
- Für die Entscheidung über ÖÖP/ÖPP-Projekte ist nicht nur der geldwerte Effizienzvorteil, sondern auch das Verhältnis des Effizienzvorteils zu den Eigenkosten ein Kriterium. Zur Ermittlung des Effizienzvorteils in Prozent müssen einheitlich und methodisch schlüssig die Eigenkosten und nicht die ÖÖP/ÖPP-Kosten als Basis zugrunde gelegt werden.
- Effizienzvorteil auf Basis der Eigenkosten ermitteln*

¹⁹ Vgl. § 7 Absatz 2 LHO, VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO.

- Für den Wirtschaftlichkeitsvergleich sind die Gesamtkosten beider Beschaffungslösungen entscheidend. Unabhängig hiervon hält es der Rechnungshof für wirtschaftlich geboten, die Plausibilität gravierender Unterschiede bei einzelnen Kosten bzw. Kostenblöcken – zum Beispiel bei den Baukosten, insbesondere wenn für den Kooperationspartner die gleichen Rahmenbedingungen bei der Vergabe von Leistungen gelten – im Rahmen einer kritischen Analyse zu überprüfen. Hierdurch können nicht nur die üblichen Risiken bei der Beauftragung eines Kooperationspartners (zum Beispiel Insolvenz) verringert, sondern auch Einsparpotenziale für künftige Projekte deutlicher erkannt werden.

Plausibilität gravierender Kostenunterschiede überprüfen
- Der Effizienzvorteil darf nicht darauf beruhen, dass für die Ermittlung der eigenen Baukosten, die wiederum Bemessungsgrundlage für die Risiko-, Finanzierungs- und Instandhaltungskosten sind, Kennwerte verwendet werden, die bereits die üblichen Baurisiken berücksichtigen. Risikokosten müssen schon aus Transparenzgründen stets separat ermittelt und als solche auch ausgewiesen werden.

Baukosten um Risikoanteile bereinigen
- Bei Projekten, die eine Sanierung vorhandener Bausubstanz oder ihren vollständigen Ersatz zum Ziel haben, dürfen bis zum Abschluss der Baumaßnahme nicht die vollen Kosten für eine werterhaltende Bauunterhaltung angesetzt werden. Vielmehr sind nur die Kosten der Maßnahme zu berücksichtigen, die unabdingbar notwendig sind und eine Erhöhung des Sanierungsbedarfs vermeiden.

Keine vollen Unterhaltungskosten bis zum Abschluss der Baumaßnahme ansetzen
- Besteht die Möglichkeit, dass der Effizienzvorteil zu einem wesentlichen Teil auf den ermittelten Risikokosten beruht, ist vor der Entscheidung eine Sensitivitätsanalyse durchzuführen, aus der die Auswirkungen von Veränderungen insbesondere einzelner Risikoeinschätzungen auf das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs erkennbar sind.

Auswirken der Risikokosten auf das Ergebnis darstellen
- Bei ÖÖP-Projekten findet letztlich keine Risikoverteilung zwischen der Stadt und einem privaten Partner statt. Da Risiken auf ein Hamburger Unternehmen übertragen werden, wird der Konzern Hamburg von diesen nicht freigehalten. So ist nicht ausgeschlossen, dass die Risiken über die Projektlaufzeit haushaltswirksam werden. Daher ist ergänzend darzustellen, wie sich die Risiken aus Konzernsicht auf den Effizienzvorteil auswirken.

Bei ÖÖP Risikokosten auch aus Konzernsicht betrachten
- ÖPP-Projekte verursachen gegenüber konventionellen Beschaffungslösungen grundsätzlich höhere Finanzierungskosten. Werden neben den monatlich an den privaten Partner zu zahlenden Leistungsvergütungen zur Verringerung von Finanzierungskosten einmalige Zahlungen vereinbart, verringern sich hierdurch die Kosten einer ÖPP folglich in einem größeren Umfang als bei einer konventionellen Lösung. Insoweit besteht die Möglichkeit, über die Höhe von Einmalzahlungen Einfluss auf das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu nehmen. Zur Verbesserung der Transparenz muss deshalb

Bei einmaligen Zahlungen an Kooperationspartner Transparenz erhöhen

der wirtschaftliche Vorteil jeweils mit und ohne Einmalzahlungen ermittelt werden.

45. Die BSB will – auch wenn sie nach ihrer eigenen Erklärung über das Ausmaß der Wirtschaftlichkeitsvorteile auf Basis unterschiedlicher methodischer Ansätze noch anderer Auffassung ist – die Feststellungen des Rechnungshofs bei den nachfolgenden Projekten berücksichtigen. Auch der Forderung nach einem abschließenden Wirtschaftlichkeitsvergleich will sie nachkommen und dabei alle Aspekte einbeziehen, die zwischen Senatsbefassung und Vertragsunterzeichnung kostenwirksam geworden sind bzw. unzureichend Berücksichtigung gefunden haben.

Die Finanzbehörde will den Hinweis zu Einmalzahlungen aufnehmen und die VV zu § 7 LHO ergänzen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Wissenschaft und Forschung / Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Neubau der HafenCity Universität

Gegenüber der Bürgerschaft sind die möglichen Alternativstandorte mit bis zu rund 58 Mio. Euro niedrigeren Kosten bewertend darzustellen.

Entgegen einer früheren Mitteilung an die Bürgerschaft sind die Gesamtkosten um rund 15 % (rund 6,5 Mio. Euro) gestiegen. Bereits die Erhöhung der Verkehrsflächenanteile bedeutet Mehrkosten in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro.

Wesentliche Planungseinschränkungen stehen dem Grundgedanken einer Öffentlich Privaten Partnerschaft entgegen.

Durch den Verzicht auf die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für eine Zwischenunterbringung werden vermeidbare Mehrkosten von mindestens 800.000 Euro hingenommen.

Sieben von neun der Bürgerschaft ursprünglich als wirtschaftlich mitgeteilten Maßnahmen zur Nachhaltigkeit sind beim jetzigen Planungsstand unwirtschaftlich, aber zum Teil erforderlich, um den von der Bürgerschaft vorgegebenen Primärenergiebedarf von jährlich 100 kWh/m² nicht zu überschreiten.

46. Mit Wirkung zum 1. Januar 2006 wurde die HafenCity Universität Hamburg (HCU) gegründet. Für diese beabsichtigt die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF), einen Neubau in der HafenCity zu errichten. Dem Senat folgend hatte die Bürgerschaft am 11. Mai 2006 beschlossen¹, für die HCU bis zum Bezug des Neubaus ein Interim in der HafenCity anzumieten. Im Januar 2008 begann die Vorbereitung für eine ÖPP²-Ausschreibung³ mit dem Ziel,

¹ Vgl. Plenarprotokoll18/57 vom 11. Mai 2006, S. 2969 C.

² ÖPP: Öffentlich Private Partnerschaft.

³ Vgl. Bekanntmachung zum Verhandlungsverfahren „Neubau und Finanzierung, Betrieb und Bewirtschaftung der HafenCity Universität der FHH als PPP-Projekt“ vom 10. Januar 2008.

den Neubau der HCU bis spätestens 2011 am Magdeburger Hafen zu errichten. Aufgrund mangelnder Resonanz wurde die Ausschreibung im Mai 2008 wieder aufgehoben.

Standortwahl

47. Im Rahmen der Konkretisierung des Sonderinvestitionsprogramms „Hamburg 2010“ (SIP)⁴ wurde u. a. die „Architekturhochschule in der HafenCity“ (HCU) als ein prioritäres Vorhaben genannt.

Zur Begründung der Notwendigkeit eines neuen Gebäudes und des Standorts in der HafenCity wurde gegenüber der Bürgerschaft u. a. angeführt, dass durch einen „architektonisch anspruchsvollen Neubau die besondere Baukultur Hamburgs hervorgehoben wird“, dass der Neubau „in exponierter Lage“ entstehen und damit „ein wichtiger Beitrag zur Belebung der HafenCity geleistet werden soll“⁵.

Nach Darstellung der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) ist die Wahl des Standorts in der HafenCity insbesondere für die angestrebte Exzellenz der HCU von Bedeutung und erfüllt auch den Anspruch an eine bedeutende Einrichtung gemäß Masterplan. Im Übrigen könne nur durch einen Neubau ein energetisch und gesamtqualitativ hoher Standard erreicht werden.

In den parlamentarischen Beratungen zur Bürgerschaftsdrucksache 18/2683 vom 9. August 2005 hat der Senat ergänzend erklärt, dass die Gründung der Universität auch unabhängig von der Entscheidung für einen Neubau stattfinden könne. Sollte sich die Bürgerschaft später gegen einen Neubau in der HafenCity entscheiden, sei auch eine City-Nord-Universität in der Hebebrandstraße⁶ denkbar.

48. Nach aktueller Schätzung muss bei Projektabschluss mit Kosten von mindestens 73 Mio. Euro für Grundstück und Gebäude der HCU gerechnet werden. Die vom Rechnungshof überschlägig geschätzten Gesamtkosten möglicher Alternativen belaufen sich auf
- rund 15 Mio. Euro⁷ für den funktionsgerechten Aus- und Umbau des vorhandenen Standorts Hebebrandstraße in der City Nord – d. h. Minderkosten von 58 Mio. Euro,
 - rund 57 Mio. Euro für einen Neubau zum Beispiel in Wilhelmsburg, der überdies im Zusammenwirken mit dem geplanten Neubau der BSU sowie im Zusammenhang mit IGS⁸ und IBA⁹ zur Aufwertung dieses Stadtteils beitragen würde, in dem ohne-

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/1146 vom 2. November 2004.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/1146 vom 2. November 2004.

⁶ Heutiger Standort der HCU, vormals Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg.

⁷ 15 Mio. Euro Gebäudekosten für Umbau und Erweiterung (grob geschätzt); vgl. auch Tz. 70.

⁸ Internationale Gartenschau Hamburg 2013.

⁹ Internationale Bauausstellung Hamburg 2013.

hin studentisches Leben angesiedelt werden soll – d.h. Minderkosten von 16 Mio. Euro.

49. Der Senat hatte den Behörden ausdrücklich auferlegt, Einzelvorhaben, die aus dem SIP finanziert werden sollen, mit Einzeldrucksachen zu konkretisieren und dabei die Forderungen des Rechnungshofs aus dem Jahresbericht 2004¹⁰ nach Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu berücksichtigen. Die Anforderungen an solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Absatz 1 LHO) beinhalten u.a. auch die Entwicklung alternativer Lösungsmöglichkeiten. Die geforderte Einzeldrucksache, die damit zeitlich verbundene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und somit auch Kostenschätzungen für Alternativen, wie zum Beispiel die beiden oben genannten Standorte, liegen noch nicht vor.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung liegt noch nicht vor*
50. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, in der noch vorzunehmenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die von ihm dargelegten Aspekte¹¹ inhaltlich aufzubereiten und den jeweiligen Kostenvarianten gegenüberzustellen. Die mit dem Standort Hafencity angestrebten Ziele (zum Beispiel Belebung, Profilierung, Exzellenz) müssen dabei quantifiziert und prüfbar entwickelt werden und die Beurteilung gewährleisten, inwieweit mögliche Mehrkosten von rund 58 Mio. Euro gegenüber einem Ausbau in der Hebebrandstraße vor dem Hintergrund der Haushaltslage und konkurrierender Bedarfe (zum Beispiel notwendige Sanierungsmaßnahmen an Universitätsgebäuden in Höhe von mindestens 375 Mio. Euro sowie kommunizierte Überlegungen einer Universitätsverlagerung nach Wilhelmsburg) noch gerechtfertigt sind.
- Mehrkosten von 58 Mio. Euro gegenüber Alternativen sind zu rechtfertigen*
51. Die BWF hat hierzu erklärt, sie werde in der zu erstellenden Mitteilung an die Bürgerschaft die Hinweise des Rechnungshofs aufgreifen und seiner Forderung nachkommen.

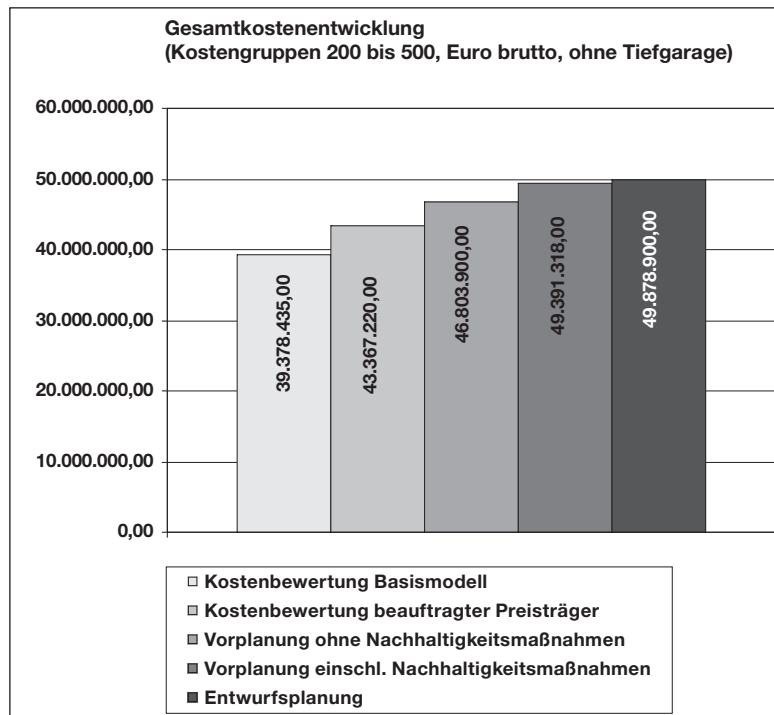
Entwicklung der Gesamtbaukosten

52. Ausgehend vom 34. Hochschulrahmenplan wurde in der Vorprüfung zum Wettbewerbsverfahren für die Kostenbewertungen der einzelnen Wettbewerbsentwürfe ein „Basismodell“ mit kalkulierten Gesamtbaukosten von rund 39,4 Mio. Euro entwickelt. Für den später beauftragten Preisträgerentwurf wurden auf dieser Grundlage Projektkosten in Höhe von rund 43,3 Mio. Euro¹² ermittelt. In diesen waren schon Kostenzuschläge in Höhe von rund 4 Mio. Euro enthalten für zum Beispiel „Fassadengestaltung“ (rund 1,2 Mio. Euro), „mehr Glasanteil an Fassade“ (rund 0,6 Mio. Euro) und „Kühlung sämtlicher Räume“ (rund 0,9 Mio. Euro). Im weiteren Planungsprozess dieses Entwurfs ergab sich folgende Kostenentwicklung:

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2004, Tzn. 32 bis 35.

¹¹ Zum Beispiel Kosten des Grundstücks, Kosten alternativer Grundstücke, Einnahmen durch anderweitige höherwertige Verwendung des Grundstücks.

¹² Gemäß DIN 276, Kostengruppen 200 bis 500, ohne Anteil Tiefgaragenflächen.



Quelle: BWF, BSU, eigene Darstellung

Ausgehend vom Basismodell zeigt das Ergebnis eine Kostensteigerung um rund 26 % bis zum Planungsstand „Entwurfsplanung“.

53. Gemäß Senatsbeschluss zu „Möglichkeiten zur Kostensenkung im staatlichen Hochbau“ gelten die Kostenrichtwerte des Planungsausschusses für den Hochschulbau als Kostenobergrenze.

Verzicht auf verbindliche Kostenobergrenze führt zu erheblichen Mehrkosten

54. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF nach dem Wettbewerbsverfahren selbst die Kostenbewertung des Preisträgerentwurfs, die bereits eine Überschreitung der kalkulierten Kosten des Basismodells allein durch die Zuschläge um rund 4 Mio. darstellte, nicht als verbindliche Kostenobergrenze durchgesetzt hat.

Falsche Information der Bürgerschaft über Kostenentwicklung

Er hat zudem beanstandet, dass der Senat der Bürgerschaft mitgeteilt hatte¹³, dass „der Entwurf im Planungsverfahren wesentlich kostengünstiger“ habe gestaltet werden können, obwohl sich im Vergleich zur Kostenbewertung im Wettbewerbsverfahren die Gesamtbaukostensumme um rund 15 % (entspricht rund 6,5 Mio. Euro) erheblich erhöht hat.

55. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, künftig ihre Bauherrenpflichten hinsichtlich Planungsvorgaben bei der Umsetzung von Baumaßnahmen stärker wahrzunehmen, um dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO gerecht zu werden. Die Bürgerschaft ist künftig zutreffend zu informieren.

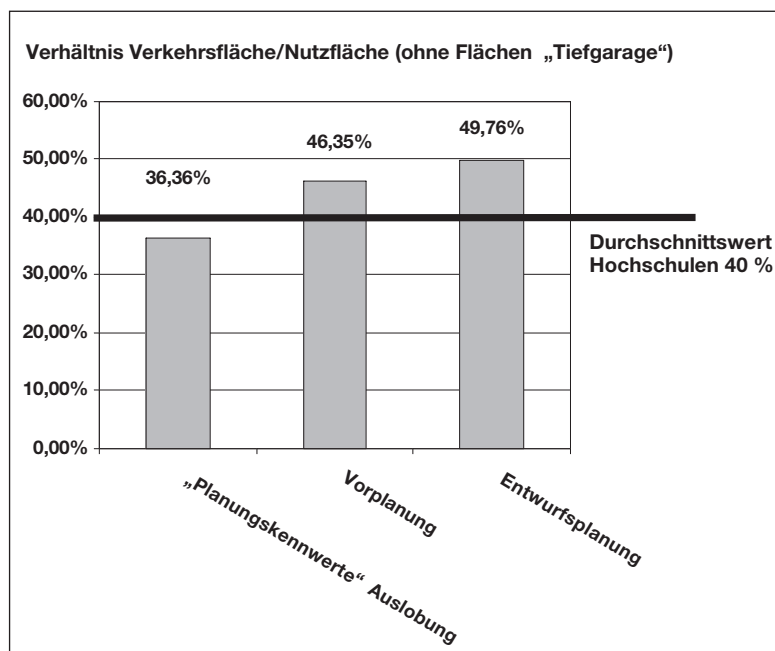
Die BWF hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, Einsparmöglichkeiten zu untersuchen sowie den Forderungen des Rechnungshofs künftig zu folgen.

¹³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/378 vom 20. Mai 2008.

Entwicklung der Verkehrsflächenanteile

56. Die BWF hatte in der Auslobung zum Architektenwettbewerb für wesentliche Flächenarten¹⁴ „übliche Planungskennwerte“ vergleichbarer Universitätsnutzungen benannt. Für das Flächenverhältnis Verkehrsfläche zu Nutzfläche (VF/NF) resultierte hieraus ein Verhältniswert von rund 36,4 %.¹⁵ Gleichzeitig hatte die BWF an dieser Stelle u. a. zugestanden, dass der genaue Umfang an Verkehrsflächen abhängig vom Entwurf sei.

Die Flächenentwicklung zeigte in den weiteren Planungsphasen Vorplanung und Entwurfsplanung eine kontinuierliche Steigerung des VF/NF-Verhältnisses:



Quelle: BWF, BSU, eigene Darstellung

57. Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit eines Bauvorhabens bedarf es „konkreter Vorgaben durch den Bedarfsträger für wirtschaftliche Flächen- und Kubaturrelationen“¹⁶ im Raumprogramm, die im weiteren Planungsverlauf einzuhalten sind. Das in der Auslobung formulierte Entgegenkommen hinsichtlich einer Entwurfsmöglichkeit u. a. für die Flächengröße „Verkehrsfläche“ widerspricht jedoch der geforderten konkreten Vorgabe für wirtschaftliche Flächenverhältnisse.

58. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) dadurch nicht beachtet hat, dass Flächenkennwerte nicht verbindlich vorgegeben wurden. Allein die Erhöhung der Verkehrsflächenanteile zwischen Vor- und Entwurfsplanung würde danach Mehrkosten in

Erhöhung der Verkehrsflächenanteile verursacht Mehrkosten von rund 1,4 Mio. Euro

¹⁴ Wesentliche Flächenarten gemäß DIN 277, zum Beispiel Nutzfläche, Verkehrsfläche, Bruttogrundfläche.

¹⁵ Im Hinblick auf eine wirtschaftliche Bauweise ist generell ein möglichst niedriger Verkehrsflächenanteil im Verhältnis zur Nutzfläche anzustreben.

¹⁶ Das Bauprogramm – Verfahrensgrundsätze für die Aufstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen; Finanzbehörde, 1998.

Höhe von rund 1,4 Mio. Euro verursachen. Darüber hinaus übertrifft der Verhältniswert von rund 49,8 % den entsprechenden durchschnittlichen Wert von 20 vergleichbaren Hochschulgebäuden¹⁷ um rund 24 %.

59. Die BWF will der Forderung des Rechnungshofs nachkommen, die Notwendigkeit der Verkehrsflächenanteile zu prüfen und auf eine Reduzierung hinzuwirken.

Gebäudereinigungskosten

60. Die Vorprüfung zum Wettbewerb belegte für den beauftragten Preisträgerentwurf einen Glasanteil an der Fassadenfläche von rund 80 %. Das Farb- und Materialkonzept der späteren Entwurfsplanung beschrieb für den Außenbereich u. a. raumhohe Pfosten-Riegel-Glaskonstruktionen, hinterlüftete Recyclingglas-Fassadenplatten und für die äußere Verglasung der Fenster starr gelagerte Glaslamellen. Für den Innenbereich waren umfassende Glaselemente wie Glasbrüstungen, Glastrenn- und Glasaltschiebewände vorgesehen.

61. Baufachliche Informationen der BSU¹⁸ dokumentieren, dass rund ein Drittel der Betriebskosten allein durch Gebäudereinigungskosten verursacht werden und diese damit einen wesentlichen Anteil erzeugen, der bereits bei der Gebäudeplanung zu berücksichtigen ist. Die BWF selbst hatte in der Auslobung als Zielsetzung für eine Minimierung der Lebenszykluskosten u. a. die Planung einer Gebäudekonzeption vorgesehen, welche die Betriebskosten¹⁹ und den Pflegeaufwand minimiert.

*Umfangreiche
Glasflächen-
elemente und
-bauteile verur-
sachen hohe
Reinigungskosten*

62. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass zusätzlich zu den bereits geplanten umfassenden Glasfassadenflächen auch für die äußere Verglasung der Fensterbereiche reinigungsaufwendige Glaslamellen sowie im Innenbereich Glastrennwände und -brüstungen in erheblichem Umfang vorgesehen sind, die hohe Reinigungskosten verursachen würden. Hiermit werden die ursprünglich vorgesehenen Ziele der BWF hinsichtlich einer betriebswirtschaftlichen Optimierung der Folgekosten und einer Minimierung des Pflegeaufwands konterkariert.

63. Die BWF will überprüfen, inwieweit eine Reduzierung der Glasflächenanteile im inneren und äußeren Bereich erreicht und planerisch umgesetzt werden kann.

¹⁷ Zentrale Sammlung und Auswertung von Planungs- und Kostendaten von Hochbaumaßnahmen der Länder, Stand 2004, „Institutsgebäude für Lehre und Forschung“, S. 22 bis 28.

¹⁸ Baufachliche Information 2 / 2005: Facility Management Teil 1.

¹⁹ Betriebskosten, Grobschätzung gemäß Kostenbewertung Vorprüfung Wettbewerb: rund 753.800 Euro/Jahr ohne Tiefgarage (Betriebskosten, Kostengruppe 300 nach DIN 18960).

Öffentlich Private Partnerschaft

64. In dem gegenüber der Bürgerschaft angekündigten Verfahren war für die HCU ein Modell vorgesehen, bei dem die Leistungen von der Planung bis zur Bewirtschaftung über einen Zeitraum von 25 Jahren von einem privaten Partner übernommen werden sollten (Betreiberkonzept).²⁰

In der späteren Bekanntmachung zum Verhandlungsverfahren für „Neubau und Finanzierung, Betrieb und Bewirtschaftung der HCU als ÖPP-Projekt“ wurde festgelegt, dass Planungsleistungen einschließlich der Ausführungsplanung im Wesentlichen noch durch das Architekturbüro durchführen zu lassen seien, das im Februar 2007 den Architektenwettbewerb gewonnen hatte. Die Planungsfreiheit der Bewerber war dadurch erheblich eingeschränkt.

65. Kern und wesentliches Element der erwarteten wirtschaftlicheren Vorgehensweise bei ÖPP-Projekten ist der Lebenszyklusansatz, der den gesamten Zeitraum von der Planung über den Betrieb bis zur Verwertung ganzheitlich betrachtet. Grundgedanke ist dabei, das wirtschaftliche Potenzial dadurch optimal zu nutzen, dass dem privaten Partner möglichst weitgehende Planungs- und Gestaltungsspielräume eingeräumt werden, die Möglichkeiten zur Optimierung und Kostensenkung bieten. Um dies zu erreichen, ist die Wahl einer funktionalen Leistungsbeschreibung als erfolgversprechendste Lösung anzusehen. Dies entspricht auch dem Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“.²¹

Beim Neubau der HCU wurde den Bewerbern diese Möglichkeit durch die oben dargestellten Planungsvorgaben weitgehend genommen. Hierin ist möglicherweise auch ein Grund für die geringe Resonanz im Bewerbungsverfahren zu sehen. Die daraufhin erfolgte Aufhebung des Verfahrens, das anschließend durchgeführte Markterkundungsverfahren sowie ein erneutes Vergabeverfahren werden Verzögerungen und Mehrkosten verursachen.

66. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, bei Projekten, die nachgewiesenermaßen für ÖPP geeignet sind, zur Optimierung des wirtschaftlichen Nutzens Einschränkungen und Vorgaben auf das zwingend erforderliche Maß zu beschränken. Soweit dies nicht möglich ist, sollte – schon zur Vermeidung überflüssiger Verfahrenskosten – von vornherein auf ein ÖPP-Verfahren verzichtet werden.

ÖPP-Verfahren benötigen ausreichenden Handlungsspielraum

67. Die BWF hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und will die Hinweise bei künftigen Vorhaben beachten.

²⁰ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4148 vom 25. April 2006, Konzept zur Realisierung von PPP-Projekten, Bürgerschaftliches Ersuchen 18/430 vom 10. Juni 2004.

²¹ Vgl. Anlage 3 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO; PPP: „Private Public Partnership“, entspricht ÖPP.

Interimsmaßnahmen

68. Im April 2006 hat der Senat der Bürgerschaft dargelegt, dass die HCU bis zu deren Fertigstellung einen alle Bereiche umfassenden und damit „Identität stiftenden Interimsstandort“ in der HafenCity benötige.²² Dafür sollten bis zur damals vorgesehenen Fertigstellung des Neubaus im März 2010 in der HafenCity am Lohseplatz Flächen angemietet werden. In diesen Räumen sollten das Präsidium untergebracht werden und regelmäßige Lehrveranstaltungen stattfinden mit dem Ziel, bereits in der Gründungsphase zur Belegung der HafenCity beizutragen.

Nur Präsidialverwaltung in der HafenCity

Während des Baugenehmigungsverfahrens stellte sich heraus, dass die vorgesehenen Flächen nicht den rechtlichen Anforderungen einer Versammlungsstätte entsprachen. Daraufhin wurden am Lohseplatz für eine Jahresmiete von rund 70.000 Euro lediglich Räume für die Präsidialverwaltung (etwa sieben Personen) angemietet. Lehrveranstaltungen finden dort nicht statt. Die Räume werden voraussichtlich während der gesamten Mietzeit durch Baulärm beeinträchtigt und sind mit öffentlichen Verkehrsmitteln zeitweise nur schlecht zu erreichen.

Das neu gegründete Entwurfszentrum der HCU bezog ein bis dahin von der Hochschule für bildende Künste genutztes Gebäude in der Averhoffstraße. Ursprünglich war vorgesehen und als notwendige Voraussetzung für eine kostenneutrale Interimslösung genannt, die Immobilie Averhoffstraße möglichst schnell zu veräußern. Der eingeplante Veräußerungserlös kann nunmehr jedoch erst zum Ende der Eigennutzung realisiert werden. Die erwarteten Einsparungen bei den Betriebskosten der Averhoffstraße reduzieren sich daher um jährlich rund 93.600 Euro.

69. Gemäß § 7 Absatz 2 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, soweit die Maßnahme gestaltet werden kann und zur Zielerreichung mehrere Möglichkeiten bestehen, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Mitteleinsatz oder das Ergebnis haben.
70. Zur Realisierung der anfänglichen Zielsetzung einer gemeinsamen Unterbringung von Präsidium und der Durchführung regelmäßiger studentischer Veranstaltungen hätten sich u. a. sowohl die Averhoffstraße als auch die Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg in der Hebebrandstraße als Alternativen angeboten:
- Der Standort Averhoffstraße hätte von der Präsidialverwaltung problemlos gemeinsam mit dem Entwurfszentrum der HCU genutzt werden können. Flächen standen ausreichend zur Verfügung. Geringfügig höheren Herrichtungs- und Betriebskosten hätten dabei eingesparte Mietkosten am Standort Lohseplatz von insgesamt rund 240.000 Euro gegenübergestanden.

²² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4022 vom 4. April 2006.

- Hinsichtlich der Überprüfung der Raumsituation in der Hebebrandstraße kommt ein von der BWF in Auftrag gegebenes Gutachten 2006 u. a. zu dem Ergebnis, dass sich nicht nur das geplante Entwurfs-Zentrum der HCU in der Averhoffstraße, sondern die gesamte neue HCU in deren Räumen unterbringen ließe, d. h. es gab ein ausreichendes Flächenangebot zur dauerhaften Unterbringung auch des Präsidiums. Dadurch hätten mindestens rund 800.000 Euro eingespart werden können.
- Vermeidbare
Kosten von rund
800.000 Euro*
71. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF für die Entscheidung über den Standort des Interims keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben durchgeführt hat und dadurch vermeidbare Mehrkosten von mindestens rund 800.000 Euro entstanden sind.
- Standortwahl ohne
Wirtschaftlich-
keitsuntersuchung*
72. Die BWF hat die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs akzeptiert und wird künftig die notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen.

Energiebedarf und Nachhaltigkeit

73. Der Bürgerschaft wurde u. a. mitgeteilt,²³ dass in der Ausschreibung für den Architektenwettbewerb zum Neubau der HCU das Ziel verfolgt werde, einen Primärenergiebedarf von jährlich maximal 100 kWh/m² für den Heiz-, Warmwasser-, Lüftungs- und Strom-Energiebedarf des Gebäudes zu erreichen. Die Einhaltung dieses Wertes wurde in einer weiteren Drucksache im Januar 2008 bekräftigt.²⁴ Im Mai kündigte der Senat an, dass der Neubau der HCU ein „Musterbeispiel für nachhaltiges und energieeffizientes Bauen“²⁵ werde.
74. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs erweist sich der geplante Neubau der HCU trotz der Einhaltung des von der Bürgerschaft vorgegebenen Zielwerts von jährlich 100 kWh/m²²⁶ nicht als Musterbeispiel für nachhaltiges und energieeffizientes Bauen:
- Die Nutzung von Fernwärme führt nach der Energieeinsparverordnung (EnEV)²⁷ durch eine „rechnerische Gutschrift“ zu einer Reduzierung des Primärenergiebedarfs. Im Falle der HCU machte dies eine Absenkung um rund 22 % aus, ohne dass der Heizenergiebedarf des Gebäudes tatsächlich sinkt.
- HCU kein Muster-
beispiel für Nach-
haltigkeit und
Energieeffizienz*

²³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5163 vom 24. Oktober 2006.

²⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7757 vom 18. Januar 2008, S. 2: „Die HCU werde mit 100 Kilowattstunden pro Quadratmeter, also einem Drittel eines üblichen Bestandsgebäudes oder der Hälfte eines üblichen Neubaus, auskommen.“

²⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/378 vom 20. Mai 2008, Tzn. 226 bis 239 (Stellungnahme zum Jahresbericht 2008, Tz. 226 ff.).

²⁶ Gemäß Energieausweis vom September 2008 werden jährlich 99,2 kWh/m² erreicht.

²⁷ Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden in der Fassung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I Nr. 34, S. 1519), in Kraft getreten am 1. Oktober 2007.

- Die weitere Absenkung des Primärenergiebedarfs um 30 % wird durch eine über den EnEV-Standard hinausgehende Wärmedämmung u. a. der Fassade kostenintensiv erkaufte. Die Fassade mit 80 %iger Verglasung (60 % transparent und 20 % opak) erfordert gegenüber einem konventionellen Bau zusätzliche Investitions- und Betriebskosten (vgl. Tz. 62). Allein die Dreifachverglasung wurde mit zusätzlichen Baukosten in Höhe von rund 354.000 Euro angesetzt.
- Die von der BSU Ende Juni 2008 mit den Bau- und Kostenunterlagen vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wiesen entgegen der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft²⁸ bereits vier von neun Nachhaltigkeitsmaßnahmen als unwirtschaftlich aus. Berechnungen des Rechnungshofs mit Daten der Verwaltung ergaben, dass sogar sieben dieser Nachhaltigkeitsmaßnahmen wie beispielsweise die Nutzung der Solarthermie²⁹ unwirtschaftlich sind.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Umsetzung unwirtschaftlicher Nachhaltigkeitsmaßnahmen gegen das gemäß § 7 LHO einzuhaltende Wirtschaftlichkeitsgebot verstieße. Bei einem Verzicht auf die unwirtschaftlichen Maßnahmen mit Kosten von rund 1,92 Mio. Euro würde sich der Primärenergiebedarf jedoch auf jährlich rund 105 kWh/m² erhöhen.

75. Die BSU hat zugesagt, sie werde die vom Rechnungshof aufgezeigten Widersprüche bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen überprüfen. Sie hat erklärt, dass eine Dreifachverglasung ebenso wie eine erhöhte Dämmung von Dach und Wand zum Standard eines ökologisch hochwertigen Gebäudes gehöre.

Die Einlassung der Behörde zur Dreifachverglasung überzeugt nicht, weil sie nach EnEV kein Standard ist. Dass dennoch vielfach Dreifachverglasungen eingesetzt werden, ist den bauphysikalisch ungünstigen Glasfassaden geschuldet.

Die BWF hat mitgeteilt, dass sie – unabhängig davon, ob die von der BSU zugesagte Überprüfung eine Wirtschaftlichkeit ergäbe – an den geplanten Nachhaltigkeitsmaßnahmen festhalten werde, weil sie eine Vorbildfunktion hätten und zudem Lehr- und Forschungszwecken dienen.

Falls die BWF sich nach den noch zu aktualisierenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der BSU entscheiden sollte, entgegen § 7 LHO unwirtschaftliche Nachhaltigkeitsmaßnahmen ausführen zu wollen, ist die Bürgerschaft hierüber zu informieren. Die Information des Senats³⁰ an die Bürgerschaft vom 18. Januar 2008 weist die Nachhaltigkeitsmaßnahmen noch als wirtschaftlich aus.

²⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7757 vom 18. Januar 2008; ausgenommen die dort genannten Maßnahmen „Gründach“ und „Wände aus Lehm- bauplatten“.

²⁹ Zur Kälteerzeugung.

³⁰ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7757.

Realisierungswettbewerbe

76. Die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigen, dass wegen des maßgeblichen Einflusses der Gebäudehülle auf die Baukosten und den Energiebedarf Entwürfe dies bereits im Wettbewerbsverfahren zu berücksichtigen haben.³¹ Ein Ausgleich mit zusätzlichen Maßnahmen wie der technischen Gebäudeausrüstung ist kostenintensiv und später kaum wirtschaftlich erreichbar. Oberste Zielsetzung muss bei Gebäuden daher zunächst immer die Vermeidung von Energiebedarf sein.

Energievermeidung muss oberste Priorität haben

Vor dem Hintergrund hat der Rechnungshof drei Forderungen für zukünftige Realisierungswettbewerbe aufgestellt:

77. Mit Blick auf das Klimaschutzkonzept des Senats und die allgemein wachsende Bedeutung von Energiestandards hat er gefordert, dass die BSU in Realisierungswettbewerben künftig Obergrenzen hinsichtlich des Primärenergiebedarfs als bindende Vorgaben im Sinne der GRW 1995 formuliert.³² Er hat der BSU zudem empfohlen, bei künftigen Neubauten auch den Endenergiebedarf für Heizung vorzugeben. Dieser Wert zielt allein auf den Wärmeverbrauch des Gebäudes selbst ab, d. h. die Wärmeversorgungsart (wie beispielsweise die Fernwärme) hat keinen Einfluss auf die energetische Bewertung eines Gebäudes, sodass bei den Wettbewerbsentwürfen von Beginn an die energetische Nachhaltigkeit der Gebäudehülle im Fokus steht.

Obergrenzen für Energiebedarfe als bindende Vorgaben in Realisierungswettbewerben erforderlich

78. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die BSU dafür Sorge trägt, dass in künftigen Realisierungswettbewerben zur frühzeitigen Ermittlung des zu erwartenden Energiebedarfs eines Neubaus verpflichtend Simulationsrechnungen durchgeführt werden oder zumindest ein standardisiertes, überschlägiges Energie-Bedarf-Ermittlungsverfahren angewandt wird. Ein entsprechendes Verfahren hat die BSU selbst in ihren „Baufachlichen Informationen 3/2006, Planung und Bau von Wärmeversorgungsanlagen“ beschrieben und für die eingereichten Gebäudeentwürfe dynamische Energiebedarfsberechnungen über die Gebäudehüllfläche nach den Richtlinien des „Verein Deutscher Ingenieure“ (VDI 2067 Blatt 10 und 11 für Heizen und Kühlen) empfohlen.

Verbindliches Verfahren für die Prognose des Energiebedarfs einführen

Auch weil die Stadt für ihre öffentlichen Gebäude beim Klimaschutz beispielhaft vorgehen will,³³ reicht eine bloße Empfehlung für die Zukunft nicht mehr aus. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang auf das Bundesland Nordrhein-Westfalen verwiesen, das die Anwendung eines entsprechenden Verfahrens für Neubauten mit mehr als 5.000 m² Hauptnutzfläche in Wettbewerbsverfahren verbindlich vorgegeben hat.³⁴

³¹ Vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 235.

³² Vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 234.

³³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/6803 „Hamburger Klimaschutzkonzept 2007 – 2012“ vom 21. August 2007, Anlage 1: Klimaschutz Hamburg 2007 – 2012, S. 22 ff., III Stadt als Vorbild – Klimafreundliche Verwaltung.

³⁴ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport „Hinweise für umweltschonendes Bauen in Liegenschaften des Landes NRW“ vom 20. August 2002.

*Daten über
Investitionen
bei Fassaden
erheben*

79. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die BSU bei künftigen Neubauten detailliert erhebt und in einer Datenbank erfasst, welche technischen Maßnahmen inklusive Investitionen bei unterschiedlichen Fassaden an öffentlichen Gebäuden der Stadt erforderlich sind. In Verbindung mit den Simulationsrechnungen ließen sich daraus Kennwerte³⁵ entwickeln, mit deren Hilfe künftige Gebäudeentwürfe hinsichtlich der zu erwartenden Investitions-, Energie- und Betriebskosten differenzierter und exakter bewertet werden können. Daraus könnten schließlich Erkenntnisse im Hinblick auf künftige Kriterien oder bindende Vorgaben für Wettbewerbsverfahren gewonnen werden.
80. Die BSU hat erläutert, dass sie die Vorgabe eines Gesamtprimärenergiebedarfs und eines Endenergiebedarfs für Heizung in Wettbewerben für unrealistisch halte, weil diese zum Zeitpunkt der Auslobung noch keinen materiellen und damit errechenbaren Hintergrund hätten. Sie werde aber die Forderung des Rechnungshofs nach einem verpflichtenden Einsatz von Prognoseverfahren und die Aufstellung einer Datenbank mit energierelevanten Daten prüfen.
81. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die BSU im Zusammenhang mit den Prognoseverfahren in Realisierungswettbewerben nur noch die Frage der Umsetzungsmodalitäten klären wird, da sie die Empfehlung für eine Anwendung bereits 2006 ausgesprochen hat (vgl. Tz. 78).

Der Rechnungshof hält an seiner Forderung nach einer bindenden Vorgabe für den Gesamtprimärenergiebedarf in Realisierungswettbewerben sowie an seiner Empfehlung fest, dabei auch den Endenergiebedarf für Heizung vorzugeben, weil nur dadurch dem Gedanken der Energieeffizienz von Anfang an Rechnung getragen wird. Dass die Bewertung von Entwürfen bezüglich der Einhaltung dieser Vorgaben möglich ist, hat das bereits seit Jahren in Nordrhein-Westfalen erfolgreich angewandte Verfahren gezeigt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

³⁵ Zum Beispiel jährliche Kosten für die Wärmedämmung in Euro/m².

Behörde für Schule und Berufsbildung

Verlagerung Grundschule Chemnitzstraße

Die Behörde hat ohne Beleg der Wirtschaftlichkeit anstelle eines 4,8 Mio. Euro teuren Umbaus einen Neubau für 14,6 Mio. Euro realisiert. Sie hat Bau- und Kostenunterlagen nicht vorgelegt, die Gesamtkosten im Haushaltsplan unvollständig angegeben und für die Sporthalle um 800.000 Euro überhöhte Baukosten genannt. Auf dieser Basis konnte die Bürgerschaft ihr Budgetrecht nicht sachgerecht wahrnehmen.

Den Effizienzvorteil einer Öffentlich Privaten Partnerschaft gegenüber der Eigenlösung hat die Behörde nicht geprüft.

Die Behörde hat das Raumprogramm ohne sachgerechte Optimierung mit unbegründeten Mehrkosten von rund 1,5 Mio. Euro umgesetzt.

Der ungerechtfertigte Einsatz eines Generalunternehmers hat Mehrkosten in Höhe von 850.000 Euro verursacht.

Durch den Verzicht auf einen Architektenwettbewerb hat die Behörde die Chance eines wirtschaftlicheren Entwurfs vertan.

Wirtschaftlichkeit und Standortalternativen

82. Der Gebäudebestand der Grundschule Chemnitzstraße in Altona sollte den neuen Bedarfen einer Ganztagschule angepasst werden. Da die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) einen Ausbau am vorhandenen Standort für nicht wirtschaftlich hielt, entschied sie sich im Juli 2005, die Gebäude der aufgegebenen benachbarten Gesamtschule zu nutzen und für 4,8 Mio. Euro umzubauen. Nachdem die Bäderland Hamburg GmbH im Dezember 2005 beschlossen hatte, Teilflächen des Gesamtschulgrundstücks für den Neubau eines Schwimmbads zu beanspruchen, erklärte die BSB ihr Umbaukonzept für hinfällig und leitete die Planung eines Schulneubaus mit Baukosten von 14,6 Mio. Euro ein. Die Überlegungen zur Errichtung eines Schulneubaus wurden der Bürgerschaft im März 2006 mit dem Gesamtkonzept „Familienfreundliches Quartier Altona-Altstadt“ vorgestellt. Der Schulbe-

trieb wurde zum Schuljahr 2008/2009 eröffnet. Nach endgültiger Fertigstellung werden die Baukosten ungefähr 15 Mio. Euro betragen.

83. Die BSB hatte im Rahmen der Entscheidungsfindung mehrere Standortalternativen mit Kostenschätzungen erarbeitet. Eine – auch alle nicht monetär bewertbare Faktoren berücksichtigende – Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über einen durchgeführten Vergleich der unterschiedlichen Alternativen liegt nicht vor und konnte insofern auch keinen Eingang in die der Bürgerschaft vorgelegte Drucksache finden.¹ Auch auf Nachfragen konnte die BSB keine ausreichend belegenden Unterlagen zu ihrer Entscheidung für einen Schulneubau vorlegen, in der alle relevanten Vor- und Nachteile quantifiziert und abgewogen wurden. Von den Standortalternativen mit Kosten zwischen 4,8 und 14,6 Mio. Euro wurden mit dem Neubau die teuerste Variante realisiert und somit Mehrkosten von 9,8 Mio. Euro in Kauf genommen.

*Mehrkosten von
9,8 Mio. Euro*

84. Gemäß § 7 Absatz 2 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, soweit die Maßnahme von der Freien und Hansestadt Hamburg gestaltet werden kann und zur Zielerreichung mehrere Möglichkeiten bestehen, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Mitteleinsatz oder das Ergebnis haben. In diesem Zusammenhang ist es nicht zulässig, bestimmte Alternativen als „gesetzt“ zu betrachten und sie einer Variantenbetrachtung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entziehen. Auch die Bürgerschaft hat den Senat ersucht, für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung nach § 7 Absatz 2 LHO anzustellende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzulegen.²

*Bürgerschaft
über finanzielle
Auswirkungen
unvollständig
unterrichtet*

85. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB abweichend von den haushaltsrechtlichen Vorgaben keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einem abschließenden Variantenvergleich durchgeführt hat. Die Notwendigkeit des Neubaus wäre nachzuweisen und zu dokumentieren gewesen. Die Bürgerschaft ist damit unvollständig unterrichtet worden und konnte insoweit ihr Budgetrecht nicht sachgerecht wahrnehmen.
86. Die BSB hat darauf hingewiesen, dass es sich bei der Neubaumaßnahme um den integralen Teil eines Gesamtkonzepts für den Stadtteil handele, in dem unterschiedliche Aspekte zeitlich und inhaltlich miteinander zu verknüpfen gewesen seien, und es insoweit auch keine Alternativen gegeben habe. Die Beanstandung des Rechnungshofs, eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung läge nicht vor, hat sie anerkannt und eingeräumt, dass ein wirtschaftlicher und finanzieller Mehrwert für Hamburg von ihr nur vermutet werden könne.

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3901 vom 14. März 2006.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7834 vom 23. Januar 2008; vgl. auch Jahresbericht 2005, Tz. 175 zur Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Veranschlagung

Bau- und Kostenunterlagen

87. Im März 2006 wurden erste Ausgaben für die Baufeldfreimachung geleistet. Die Hauptbauleistung wurde im Frühjahr 2007 vergeben. Bau- und Kostenunterlagen, aus denen Art und Umfang der Maßnahme sowie deren Gesamt- und Folgekosten hervorgehen, liegen bis heute nicht vor.

Nach § 54 Absatz 1 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen VV dürfen Baumaßnahmen nur begonnen werden, wenn ausführliche Bau- und Kostenunterlagen vorliegen. Ein Verzicht auf eine formelle Bau- und Kostenunterlage ist nicht zulässig.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB § 54 Absatz 1 LHO nicht beachtet hat. Die BSB hat dies anerkannt.

*Baubeginn ohne
Bau- und Kosten-
unterlagen*

Darstellung der Gesamtkosten

88. Bei dem die Kosten von 14,6 Mio. Euro umfassenden Bautitel³ befindet sich kein Hinweis darauf, dass bei einem weiteren Titel⁴ zusätzliche Mittel von rund 250.000 Euro zur Verfügung standen.

Sind ausnahmsweise⁵ im Zusammenhang mit Baumaßnahmen Haushaltsmittel unter verschiedenen Titeln zu veranschlagen, müssen nach den einschlägigen VV die Gesamtkosten bei der Baumaßnahme unter Angabe der bei anderen Titeln im Zusammenhang mit dieser Maßnahme veranschlagten Beträge in den Titelerläuterungen des Haushaltsplans dargestellt werden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB abweichend von den haushaltsrechtlichen Vorgaben die für die Beschaffung der Einrichtung notwendigen Haushaltsmittel weder in der Bürgerschaftsdrucksache noch in den Haushaltserläuterungen ausgewiesen hat. Die BSB hat dies anerkannt.

*Bürgerschaft über
die Gesamtkosten
unvollständig
unterrichtet*

Kosten der Sporthalle

89. Der Senat teilte im März 2006 der Bürgerschaft mit, die von ihm genannten Kosten von 14,6 Mio. Euro sicherten neben dem Neubau der Schule nur den Bau einer für den Schulsport bedarfsgerechten Zweifeldsporthalle. Er kündigte an, abhängig vom Ausschreibungsergebnis der Baumaßnahmen werde entschieden, ob der Finanzierungsrahmen auch für eine wünschenswerte teurere Dreifeld-Bezirkssporthalle ausreichend sei.⁶ Intern bezifferte die BSB die Mehrkosten einer derartigen Halle mit rund 800.000 Euro.

³ Titel 3010.701.30 „Schulneubau im Zusammenhang mit Wohnungsbau“.

⁴ Titel 3010.812.10 „Lehrmittel- und Einrichtungsausstattung“.

⁵ Vgl. § 17 Absatz 4 LHO.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3901 vom 14. März 2006, Ziff. 4.2.

- Bürgerschaft über Bauaktivitäten unzutreffend unterrichtet*
90. Bereits im Dezember 2005 hatte die BSB einen Architekten mit der Planung und der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen für eine Dreifeldsporthalle beauftragt. Sie schuf damit zum Zeitpunkt der Vorlage des Gesamtkonzepts und insoweit schon vor der Befassung der Bürgerschaft Fakten, die der in der Bürgerschaftsdrucksache 18/3901 vom 14. März 2006 dargelegten Entscheidungsmöglichkeit zum Bau einer Zweifeldhalle jeden realen Hintergrund nahmen. Sie war sich schon frühzeitig sicher, dass der angegebene Kostenrahmen dem Finanzierungsbedarf einer Dreifeldsporthalle entsprach. Entgegen ihrer Ankündigung, in der anstehenden Ausschreibung entsprechende Alternativen zu formulieren und nach Vorlage der Ausschreibungsergebnisse über die Ausführung der Alternativen zu entscheiden, hat die BSB das Ausschreibungsverfahren dann auch nur für eine Dreifeldsporthalle eingeleitet. Im Übrigen wäre es unzulässig gewesen, die Kostenhöhe und Finanzierbarkeit von Alternativen über eine Ausschreibung feststellen zu wollen.⁷
- Kostenangabe um 800.000 Euro überhöht*
91. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Bürgerschaft abweichend vom Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit für eine – zudem nicht ernsthaft erwogene – Zweifeldsporthalle ein um rund 800.000 Euro überhöhter Finanzierungsbedarf genannt wurde.
92. Die BSB hat erklärt, mit dem Bau der Dreifeldsporthalle sei sie einer bezirklichen Forderung nachgekommen. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung sei bereits davon auszugehen gewesen, dass die Dreifeldsporthalle im vorhandenen Finanzvolumen realisiert werden könne.
93. Der Rechnungshof sieht sich in seiner Bewertung bestätigt. Der Bürgerschaft wurde eine Alternative genannt, die die Behörde von vornherein nicht ernsthaft verfolgte und die – abhängig vom Ausschreibungsergebnis – allenfalls als Auffanglösung dienen konnte.

Öffentlich Private Partnerschaft

94. Der Senat hat im April 2006 auf Ersuchen der Bürgerschaft sein Konzept zur Realisierung von Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) vorgelegt und auch vor dem Hintergrund der Finanzsituation des hamburgischen Haushalts erklärt, er betrachte ÖPP bei einschlägigen und großen Investitionsvorhaben als eine sehr wesentliche und bedeutsame Realisierungsvariante und werde die Bürgerschaft hinsichtlich der Auswahl konkreter ÖPP-Projekte zukünftig beteiligen.⁸
95. Die BSB hat im Vorfeld der Planungen des Neubaus der Grundschule Chemnitzstraße – nach ihren Angaben zur Vermeidung erheblicher Zeitverzögerungen – keine Überlegungen angestellt oder Untersuchungen durchgeführt,

⁷ Vgl. auch Nr. 6.14.3 VV-Bau und Ingenstau / Korbion, Kommentar zu § 9 VOB/A, Rdnr. 17.

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/4148 vom 25. April 2006 sowie 18/4487 vom 23. Juni 2006.

- ob dieses Vorhaben für ein ÖPP-Modell geeignet ist und
 - inwieweit sich für Hamburg Effizienzvorteile gegenüber einer Eigenrealisierung hätten erzielen lassen.
96. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB abweichend von § 7 Absatz 1 LHO und den hierzu erlassenen VV sowie entgegen den Absichtserklärungen des Senats die Eignung einer ÖPP-Variante nicht geprüft hat und damit mögliche Effizienzvorteile nicht erkannt werden konnten. Angesichts des vom Senat beschriebenen Effizienzvorteils bei der Realisierung der Katharinen-schule in der Hafencity im Wege einer ÖPP von 25,7 % gegenüber einer konventionellen Eigenlösung hätte nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft werden müssen, ob sich der Neubau als ÖPP-Projekt wirtschaftlicher hätte realisieren lassen. Angesichts absehbarer wirtschaftlicher Vorteile und im Hinblick auf den langen Planungsvorlauf der erwogenen Umbaupläne hätte zumindest der Durchführung eines Eignungstests ausreichend Zeit zugestanden werden müssen.

*Effizienzvorteil
einer ÖPP-Variante
nicht geprüft*

Raumprogramm

Bedarfsermittlung

97. Die BSB hat dem von ihr bemessenen Flächen- und Raumbedarf des Neubaus die Musterraumprogramme (MRP) für Grundschulen bezüglich der Flächenansätze zugrunde gelegt. Sie hat damit für den geplanten Neubau eine Hauptnutzfläche von 4.040 m² für schulische Zwecke und 1.713 m² für eine dreifeldrige Bezirkssporthalle ermittelt.
98. Es ist Aufgabe der BSB als Bauherrin, für die von ihr realisierten Vorhaben u. a. Raumprogramme unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß der §§ 6 und 7 LHO aufzustellen und abschließend zu genehmigen. Dabei hat sie eine wirtschaftliche Flächenausnutzung zu gewährleisten und eine ausreichende Auslastung aller Räume über den gesamten Tag anzustreben.
99. Die BSB hat das Raumprogramm um zusätzliche Nutzungen erweitert:
- Gegenüber dem vom Senat genannten Bedarf von zwei Vorschulklassen⁹ sieht das aufgestellte und genehmigte Raumprogramm vier Klassen- und Gruppenräume und damit eine zusätzliche Hauptnutzfläche von rund 170 m² vor, ohne dass diese Abweichung begründet wurde.
 - Aufgrund des besonderen Schulprofils sind für den Sachunterricht über den Regelbedarf einer vierzügigen Grundschule hinaus zusätzliche Flächen von 230 m² für eine Nutzung als Küche, Bastelwerkstatt, Holzwerkstatt einschließlich Neben-

⁹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3901 vom 14. März 2006, Ziff. 2.3.

räume vorgesehen.¹⁰ Wären die Möglichkeiten einer Mehrzwecknutzung¹¹ angerechnet worden, hätte die Hauptnutzfläche insoweit um 100 m² reduziert werden können.

100. Die BSB hat darauf hingewiesen, dass mehrere Aspekte, die nicht ausschließlich aus dem MRP ableitbar waren, mit zu beachten gewesen seien, wie u. a. das besondere Profil der Schule als Ganztagschule und „Kulturschule“ sowie der Wunsch nach zusätzlichen Horträumen, die bei Bedarf auch als Schulräume genutzt werden könnten.
101. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BSB bei der Bemessung nicht ausreichend auf eine Flächen- und damit Kostenminimierung hingewirkt hat. Er verkennt zwar nicht das Spannungsfeld, in dem sich jede Schulneubauplanung zwischen MRP, pädagogischer Fortentwicklung und den wünschenswerten Bedarfen einer Pilotschule zu orientieren hat. Dies entbindet die BSB als Bauherrin aber nicht von ihrer Pflicht, den Raumbedarf auf das Notwendige zu minimieren bzw. Abweichungen zu begründen. Der Rechnungshof hat deshalb kritisiert, dass die Ausweitung der Hauptnutzfläche um rund 270 m² zu unbegründeten Mehraufwendungen in einer Größenordnung von 700.000 Euro¹² geführt hat.

Unbegründete Mehrkosten von 700.000 Euro durch Ausweitung des Raumprogramms

Planungsänderung

102. Um die architektonische Gestaltung zu optimieren¹³, hat die BSB auf Veranlassung der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) im Planungsverlauf das Schulgebäude um einen zweigeschossigen Gebäudeteil erweitert. Ohne konkrete Nutzungen und Bedarfe festzulegen, sollte zunächst nur eine leere Gebäudehülle realisiert und später ausgebaut werden. Erst im Zuge der Bauausführung entschied die BSB über die Gebäudenutzung sowie Art und Umfang von Ausbaumaßnahmen. Entgegen den verbindlichen Planungshinweisen der BSU¹⁴, wonach Planungsänderungen nach Aufstellung der maßgeblichen Kostenunterlagen grundsätzlich zu vermeiden sind, wurde mit dem neuen Gebäudeteil eine zusätzliche Hauptnutzfläche von 193 m² geschaffen. Die Mehrkosten betragen rund 865.000 Euro.¹⁵
103. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB allein aus gestalterischen Aspekten die aktuelle Planung ohne erkennbaren schulischen Bedarf um einen Gebäudeteil ergänzt hat. Entgegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach §§ 6 und 7 LHO sind vermeidbare Kosten von rund 865.000 Euro ent-

Vermeidbare Mehrkosten von 865.000 Euro für zusätzlichen Gebäudeteil

¹⁰ Vgl. MRP für Grundschulen: für den Bereich Sachunterricht sind regelhaft zwei Unterrichtsräume einschließlich Nebenflächen mit einer Gesamtfläche von 220 m² vorgesehen.

¹¹ Zum Beispiel die Zusammenlegung der Bastelwerkstatt mit der Holzwerkstatt.

¹² Gebäudekosten von rund 10,5 Mio. Euro ergeben grob geschätzt für 4.040m² Hauptnutzfläche rund 2.599 Euro/m².

¹³ Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens ist auf Veranlassung der BSU über eine Optimierung der architektonischen Gestaltung entschieden worden.

¹⁴ Vgl. Planungshinweise: Senkung der baulichen und räumlichen Standards bei öffentlichen Bauvorhaben, Hrsg. Amt für Bauordnung und Hochbau, Juni 2000.

¹⁵ Herstellungskosten von rund 332.000 Euro für die leere Gebäudehülle zuzüglich Ausbaukosten von 532.607 Euro ergeben Kosten von rund 865.000 Euro.

standen. Der Hinweis der BSB, die geschaffenen Räume seien zur Deckung eines künftigen, noch ungewissen Raumbedarfs von Vorteil und sicherten langfristig eine flexiblere Nutzung für schulische Zwecke, entlastet sie nicht von dem Vorwurf einer unbegründet ausgeweiteten Planung.

Einsatz eines Generalunternehmers

104. Die BSB beabsichtigte, den Schulneubau zeitgerecht „möglichst noch im Jahr 2007“¹⁶ zu realisieren. Mit Hinweis auf diesen engen Zeitplan wurde die Durchführung der Bau- und Planungsleistungen deshalb an einen Generalunternehmer vergeben.¹⁷ Die Auftragserteilung erfolgte im Frühjahr 2007. Als Fertigstellungstermin war August 2008 vereinbart worden. Die Koordinationsleistungen der Firma wurden mit rund 850.000 Euro vergütet.
105. Umfangreiche Bauleistungen sollen gemäß § 4 des Hamburgischen Vergabegesetzes in Verbindung mit § 4 Nrn. 2 und 3 VOB/A aufgeteilt und gewerkeweise vergeben werden. Eine Gesamtvergabe soll nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften an einen Generalunternehmer u. a. nur erfolgen, wenn dies deutlich kostengünstiger ist oder wenn im Einzelfall eindeutige Zeit- und/oder Kostenvorteile bei „unabweislich kurzfristig“ zu erstellenden Bauvorhaben vorliegen.¹⁸
106. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es sich bei dem von der BSB angestrebten frühzeitigen Realisierungstermin um keine zwingende zeitliche Notwendigkeit handelte, die den Einsatz eines Generalunternehmers gerechtfertigt hätte. Im Übrigen hat es die BSB sowohl gegenüber dem Senat als auch der Bürgerschaft versäumt darzulegen, aufgrund welcher besonderen Umstände und Zwänge – über die in den Vorschriften geregelten Ausnahmen hinaus – in diesem Fall eine abweichende Entscheidung für die Vergabe an einen Generalunternehmer trotz erkennbarer Mehrkosten wirtschaftlich war.
107. Die BSB hat darauf hingewiesen, dass die zeitliche Realisierung des Gesamtkonzepts für die Vergabe an einen Generalunternehmer entscheidend gewesen sei. Zudem habe „die beschleunigte Bauausführung“ unter Berücksichtigung gestiegener Baupreisindizes zu Kosteneinsparungen geführt.
108. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs handelte es sich nicht um ein unabweislich kurzfristig zu erstellendes Bauvorhaben, um zum Beispiel einen geordneten Schulbetrieb sicherzustellen. Zudem berechtigt eine vermutete Indexsteigerung nicht, rechtliche Vorgaben zu missachten. Im Übrigen wurde der beabsichtigte Fertigstellungstermin um acht Monate überschritten.

*Mehrkosten von
850.000 Euro
durch Gesamt-
vergabe*

¹⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3901 vom 14. März 2006.

¹⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3901 vom 14. März 2006, Ziff. 3.3.

¹⁸ Vgl. Ziffer 6.4.3 VV-Bau (damals 6.4.2 der VV-Bau 11/2005).

Architektenwettbewerb

109. Die BSB beauftragte einen von ihr ausgewählten Architekten mit der Durchführung von Planungsleistungen. Sie hat zur Optimierung des Planungsergebnisses sowohl hinsichtlich der Gestaltung im Zusammenhang mit der städtebaulichen Bedeutung des Gesamtkonzepts als auch hinsichtlich der Neubau- und Betriebskosten keinen Architektenwettbewerb durchgeführt.
110. Die Lösungsansätze aus den ersten Planungsphasen (Vorplanung und Entwurfsplanung) haben erfahrungsgemäß die größten Auswirkungen auf die Gestaltung des Gebäudes und somit auch auf die Gesamtwirtschaftlichkeit eines Bauvorhabens. Untersuchungen haben ergeben, dass eine frühzeitige Optimierung der Fachplanung zu Baukostenminimierungen führt, wenn im Vorfeld ein dieses Kriterium hervorhebender Wettbewerb stattgefunden hat.¹⁹ Die Vergabe von Planungsleistungen mit Architektenwettbewerb eröffnet die Chance, eine den Grundsätzen des § 7 LHO entsprechende Planung zu realisieren und damit auch unterschiedliche Ansätze der Wettbewerbsteilnehmer zur Einbeziehung des Lebenszyklusses zu bewerten.
111. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in der Vorplanungsphase auf die Erarbeitung alternativer Lösungen verzichtet wurde. Er hat die BSB aufgefordert, bei größeren Neubauten der Auslobung derartiger Wettbewerbe künftig das nötige Gewicht einzuräumen. Der Hinweis der BSB, durch den Verzicht auf einen Architektenwettbewerb seien Zeit und Kosten gespart worden, ändert nichts daran, dass gerade bei zielorientierter Auslobung mit verbindlichen Vorgaben aus dem Wettbewerb die wirtschaftlichste Planung – auch im Hinblick auf die Betriebskosten – hervorgeht. Unter Berücksichtigung aller Aspekte und des im konkreten Fall ohnehin längeren Planungsvorlaufs wäre die Inkaufnahme der Vorbereitungszeit angemessen gewesen.

*Wettbewerb
eröffnet Chance
auf wirtschaft-
lichere Alternative*

Vertragsgestaltung der Planungsleistungen

112. Im Verlauf der Projektbearbeitung hat die BSB bestimmte Anteile von Architektenleistungen sowohl an eine Hochbaudienststelle als auch an einen Generalunternehmer vergeben.
113. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die doppelte Vergabe der Planungsleistungen zu vermeidbaren Zahlungen²⁰ führte. Die Behörde hat aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs Korrekturen vorgenommen und zugesagt, doppelte Vergaben künftig zu vermeiden.

*Vermeidbare
Doppelvergaben*

¹⁹ Architektenkammer Baden-Württemberg, „Kosten und Zeiten von Wettbewerben und anderen Vergabeverfahren“.

²⁰ Doppelzahlungen in einer Größenordnung von 6.000 Euro.

IV. Steuerung und Kontrolle

Bei zunehmender Delegation von Durchführungsaufgaben und zahlreichen Ausgliederungen steigen die Anforderungen an Steuerung und Kontrolle durch Senat und Fachbehörden. Dem wird die Praxis bislang nicht hinreichend gerecht.

114. In seinem Jahresbericht 2008 (Tz. 481 ff.) hat der Rechnungshof die Bedeutung des Neuen Haushaltswesens hervorgehoben, dessen wesentliche Zielsetzung eine aufgabenbezogene Ergebnisorientierung als Grundlage parlamentarischer Bewilligung globaler Budgets ist. Die verwaltungsseitige Haushaltsplanung und -steuerung wird sich im Neuen Haushaltswesen deutlich verändern. Zum einen muss sie sich an den Anforderungen des neuen kaufmännischen Rechnungswesens ausrichten. Zum anderen erfordert die im Neuen Haushaltswesen – neben der Mittelüberwachung – angelegte Ergebnis- und Wirkungsorientierung ein am Fach- und Ressourcencontrolling ausgerichtetes Instrumentarium.
115. Sowohl das Neue Haushaltswesen als auch die Verwaltungsreform 2005 bedeuten eine Veränderung der Anforderungen an die Steuerung durch Senat und Fachbehörden.
- Ein wesentliches Element der im Juni 2005 begonnenen umfassenden Verwaltungsreform¹ stellt die Trennung der ministeriellen Aufgaben von den Durchführungsaufgaben dar („Entflechtung“), indem den Fachbehörden als ministeriellen und fachpolitisch steuernden Einheiten künftig grundsätzlich keine unmittelbar operativen Aufgaben mehr obliegen, damit sie ihre Steuerungs- und Aufsichtsfunktion ohne etwaige Interessenkonflikte wahrnehmen können.² In der Folge verlagerte der Senat Durchführungsaufgaben von Fachbehörden auf die Bezirksebene oder – wie schon Mitte der 90er Jahre – in neu gegründete Einrichtungen.³
116. Da in der Einheitsgemeinde Hamburg zwischen staatlichen und gemeindlichen Aufgaben nicht unterschieden wird und der Senat für jegliches Handeln der Verwaltung gegenüber der Bürgerschaft verantwortlich bleibt, muss eine Steuerung und Kontrolle seitens des Senats – ausgeübt von den Fachbehörden – stattfinden.⁴ Dem beabsichtigt der Senat durch eine Weiterentwicklung effektiver Steuerungsinstrumente bei den Landesbetrieben und öffentlichen Unternehmen sowie insbesondere der Globalrichtlinien und Fachanweisungen bei den Bezirksämtern Rechnung zu tragen.⁵

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5011 vom 19. September 2006 mit Verweis auf Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 vom 28. Juni 2005.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7615 vom 18. Dezember 2007, Ziff. 3.

³ Beispielsweise in den zum 1. Januar 2007 gegründeten Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer.

⁴ Vgl. Jahresbericht 1995, Tz. 66 (Einführung des Neuen Steuerungsmodells), Jahresbericht 2000, Tz. 37 (Verwaltungsmodernisierung).

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7615 vom 18. Dezember 2007, Ziff. 10.

117. Der Aufgabenschwerpunkt der Fachbehörden wird sich damit und auch durch das Neue Haushaltswesen zunehmend zu einer überwachenden und steuernden Tätigkeit verlagern. Von der Qualität der Steuerungstätigkeit durch die Fachbehörden wird maßgeblich auch der Einsatz von Haushaltsmitteln gemäß den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) abhängen.
118. Innerhalb der (unmittelbaren) Verwaltung besteht aufgrund der rechtlichen Unselbstständigkeit nachgeordneter Stellen eine direkte Steuerungs- und Kontrollmöglichkeit.
- Landesbetriebe nach § 26 LHO sind zwar noch Teil der Verwaltung, werden aber wirtschaftlich ähnlich wie ein öffentliches Unternehmen geführt. Die Aufsicht führende Behörde soll sich auf eine Globalsteuerung beschränken; Weisungen bleiben aber möglich.
- Wesentliches Steuerungsinstrument gegenüber den Bezirksämtern ist die Fach- und Rechtsaufsicht (§§ 44 und 45 Bezirksverwaltungs-gesetz). Diese sollen ein zweckmäßiges und rechtmäßiges Verwaltungshandeln sicherstellen.
119. Die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt gegenüber ihren öffentlichen Unternehmen sind komplex und abhängig von deren Rechtsform: Abgesehen von den übereinstimmenden Einwirkungsmöglichkeiten über den Verwaltungs- bzw. Aufsichtsrat bestehen bei den GmbHs und den Anstalten – anders als bei Aktiengesellschaften – regelmäßig Weisungsrechte nach bzw. entsprechend § 37 Gesetz betreffend Gesellschaften mit beschränkter Haftung⁶. Bei allen Unternehmen ist zudem von Bedeutung, welchen Anteil die Stadt an ihnen hält. Bei den privatrechtlich organisierten Unternehmen sind darüber hinaus zwingende Bestimmungen des Gesellschaftsrechts zu beachten. Bei den öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform von (rechtsfähigen) Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts existieren weitere Steuerungsmöglichkeiten über die in den jeweiligen Errichtungsgesetzen manifestierte Fach- und/oder Rechtsaufsicht.⁷

Verwaltung

120. Im Jahresbericht 2005 (Tz. 39) hat der Rechnungshof zur seinerzeit bevorstehenden Bezirksverwaltungsreform auf die Unverzichtbarkeit einer wirksamen Steuerung der Bezirksverwaltung hingewiesen. Der Rechnungshof hat jedoch – wie schon in der

⁶ In der Fassung vom 23. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2026).

⁷ Vgl. beispielsweise § 10 Absatz 1 Gesetz über die Hamburg Port Authority vom 29. Juni 2005 (HmbGVBl. S. 256), § 4 Absatz 1 Gesetz zur Errichtung der Hamburger Friedhöfe vom 8. November 1995 (HmbGVBl. S. 290), § 3 Absatz 5 Gesetz zur Errichtung der Körperschaft „Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf“ vom 12. September 2001 (HmbGVBl. S. 375).

Vergangenheit⁸ – Defizite in der Steuerung der Bezirksverwaltung festgestellt:

- Der vorbeugende Katastrophenschutz weist u. a. Lücken in der Bekämpfung von Katastrophen aus, weil ein strategisches Gesamtkonzept für den Katastrophenschutz nicht existiert und infolgedessen die Bezirksämter ohne ersichtliche fachliche Maßstäbe unterschiedlich mit Stellen und Sachmitteln ausgestattet sind. Die Behörde für Inneres hat mangels Kenntnis über diese Defizite nicht steuernd eingegriffen (vgl. Tz. 132).
- Mit der Verlagerung des Ordnungsdienstes auf die Bezirksämter verbundene Vorgaben des Senats wurden nicht umgesetzt. Insbesondere sind in keinem Bezirksamt der Ordnungsdienst und die weiteren Außendienste zusammengefasst worden. Einnahmeerwartungen des Senats sind wegen anderer Prioritätensetzung in einigen Bezirksämtern nicht erfüllt worden (vgl. Tzn. 146, 149).
- Seit längerem festgestellte Mängel bei der Zulassung von Marktbeschickern und beim Gebühreneinzug vor Ort sind noch nicht abgestellt. Zur Steuerung des bezirklichen Marktwesens liegt bislang jedoch weder eine Globalrichtlinie noch eine Fachanweisung vor. Ein Berichtswesen ist nicht etabliert worden (vgl. Tz. 167).
- Die schulärztlichen Untersuchungen erfassen nicht alle Kinder, die nach dem Gesetzeszweck erreicht werden sollen, weil Handlungsvorgaben für die erste schulärztliche Untersuchung der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) sowie der Behörde für Schule und Berufsbildung divergieren. Für die Mütterberatung gibt es keine klare Aufgabenbeschreibung, sodass die Bandbreite der Angebote in den Bezirken sehr unterschiedlich ist (vgl. Tzn. 170, 177).
- Die Überwachung der Hygieneanforderungen in Einrichtungen wie Kindertageseinrichtungen und Schulen wird in den Bezirksämtern mangels einheitlicher Vorgaben unterschiedlich gehandhabt. Insbesondere liegt der Überwachungstätigkeit keine Risikobewertung zugrunde. Die BSG hat keine Fachanweisungen erlassen, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten (vgl. Tzn. 179, 180).
- Die Bezirksämter wenden die vom Senat beschlossene Globalrichtlinie zur Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung wegen aus ihrer Sicht fehlender Praktikabilität nicht richtig an.

⁸ Vgl. aus letzter Zeit etwa Jahresbericht 2008, Tz. 241 (Zuwendungen für bezirkliche Kinder- und Jugendarbeit), Tz. 263 (Tierschutz und Tierseuchenbekämpfung), Tz. 279 (Einmalige Leistungen nach § 23 Absatz 3 SGB II), Jahresbericht 2007, Tz. 156 (Erhebung von Erschließungsbeiträgen), Tz. 293 (Förderung der sozialen Stadtteilentwicklung), Jahresbericht 2006, Tz. 146 (Lebensmittelbezogener Verbraucherschutz), Tz. 209 (Standesämter), Tz. 395 (Erstattung von Wohngeld durch den Bund), Jahresbericht 2005, Tz. 39 (Organisation und Aufgabenwahrnehmung in der Bezirksverwaltung).

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) kommt ihrer Rechtsaufsicht gemäß § 44 Absatz 1 Bezirksverwaltungsgesetz nicht nach, weil sie die Einhaltung nicht überwacht. Die mit der Globalrichtlinie verfolgte Zielsetzung wie Vergleichbarkeit und Verfahrenstransparenz wird daher nicht erreicht (vgl. Tzn. 183, 184).

- Die Bezirksämter nutzen das Grünflächeninformationssystem netGris sehr unterschiedlich. Die BSU hat die einheitliche Handhabung nicht durchgesetzt und es entgegen einem Senatsbeschluss versäumt, das System weiter zu entwickeln. Der wirtschaftliche Umgang mit Haushaltsmitteln ist nicht gewährleistet (vgl. Tz. 198).

121. Obwohl die Globalsteuerung der Landesbetriebe wie bei öffentlichen Unternehmen insbesondere anhand von Zielbildern und Unternehmenskonzepten erfolgen soll, hat der Rechnungshof – wie schon in anderen Fällen⁹ – feststellen müssen, dass der Landesbetrieb Planetarium Hamburg weder über ein Zielbild noch über ein Unternehmens- und Organisationskonzept verfügt. Die Behörde für Kultur, Sport und Medien hat die Erreichung der mit der Umwandlung zum Landesbetrieb Planetarium verfolgten Ziele nicht kontrolliert (vgl. Tzn. 445 und 448).

Öffentliche Unternehmen

122. Die Steuerung der öffentlichen Unternehmen der Stadt basiert auf dem sogenannten Verantwortungsmodell. „Sie folgt dem Prinzip der Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Ressourcenverantwortung. Die Umsetzung der Aufgabe obliegt damit den öffentlichen Unternehmen selbst. Entsprechend ist die Gesellschafterin Freie und Hansestadt Hamburg gefordert, einerseits klar definierte Aufgaben zuzuweisen und andererseits Handlungs- und Entscheidungsspielräume zu deren operativer Umsetzung einzuräumen.“¹⁰ Wesentliche Steuerungsinstrumente sind Zielbilder und Unternehmenskonzepte. Die Stadt kann als Gesellschafterin, Eigentümerin oder Anteilseignerin insbesondere in den Aufsichtsgremien (Gesellschafterversammlungen, Verwaltungs- oder Aufsichtsrat) Einfluss nehmen.

Neben diesen institutionellen Steuerungsinstrumenten (vgl. auch Tz. 119) bedarf es in Einzelfällen weiterer fachlicher Steuerungsmöglichkeiten, wenn die Stadt öffentlichen Unternehmen einzelne Aufgaben im Sinne eines Dienstleisters überträgt. Die fachliche Steuerung und Überwachung sollte dann – nicht anders als gegenüber beauftragten privaten Unternehmen – über konkrete Leistungsvereinbarungen / Verträge erfolgen.

⁹ Vgl. insbesondere Jahresbericht 2000, Tz. 122 f. (Steuerung und Kontrolle von Landesbetrieben).

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 18/7400 vom 27. November 2007 (6. Beteiligungsbericht).

123. Der Rechnungshof hat – wie schon in der Vergangenheit¹¹ – Defizite bei der Nutzung dieser Steuerungsinstrumente gegenüber öffentlichen Unternehmen festgestellt:
- Zielbilder und Unternehmenskonzepte als wesentliche Steuerungsinstrumente für die öffentlichen Unternehmen sind nur bei einer Minderzahl vorzufinden (vgl. Tzn. 202, 204).
 - Auch bei der Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH (HAB) ist das Zielbild seit Jahren veraltet und trotz veränderter Aufgabenbereiche nicht angepasst worden (vgl. Tz. 533).
 - Überdies erwirtschaftet die HAB seit Jahren strukturelle Verluste in Millionenhöhe, die von der Behörde bisher ohne erkennbare Sanierungsperspektive ausgeglichen worden sind. Eine Überprüfung, ob die Stadt auch in Zukunft ein wichtiges staatliches Interesse an der HAB als öffentliches Unternehmen hat, steht bislang aus (vgl. Tz. 536).
 - Das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf und die Behörde für Wissenschaft und Forschung haben bei der Begründung und Steuerung von Beteiligungen des Universitätsklinikums einschlägige Vorschriften nicht hinreichend beachtet (vgl. Tzn. 241 bis 244, 247 bis 249).
 - Das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein – Anstalt öffentlichen Rechts – hat bisher kein zukunftsgerichtetes Geschäftsmodell entwickelt (vgl. Tz. 581).
 - Damit die HafenCity Hamburg GmbH die innere Erschließung der HafenCity vornehmen kann, muss ein Erschließungsvertrag (§ 124 Baugesetzbuch) abgeschlossen werden, in dem die Vorgaben, Richtlinien und Regelwerke festgelegt sind. Trotz des hohen finanziellen Volumens hat die BSU es versäumt, diesen Vertrag abzuschließen. Der BSU fehlt damit ein Instrumentarium zur fachlichen Steuerung und Überwachung (vgl. Tz. 485).
124. Die Bedeutung einer wirksamen Steuerung mit geeigneten, auf die jeweiligen Gegebenheiten abgestimmten Instrumenten wird für die Stadt – auch vor dem Hintergrund des Neuen Haushaltswesens – noch zunehmen. Vorhandene Steuerungsinstrumente müssen daher richtig eingesetzt, konsequent genutzt und fortentwickelt werden.

¹¹ Vgl. aus letzter Zeit etwa Jahresbericht 2006, Tz. 113 (Beteiligungsverwaltung im Hochschulbereich), Tz. 382 f. (Kompetenzzentrum Medizintechnik).

Behörde für Inneres / Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Bezirksämter

Katastrophenschutz

Der vorbeugende Katastrophenschutz weist Lücken im System der Bekämpfung von Katastrophen auf.

Ein strategisches Gesamtkonzept für den Katastrophenschutz ist notwendig, um auf der Basis einer Gefahren- und Bedarfsanalyse wirksam Vorsorge treffen und die erforderlichen Ressourcen nachvollziehbar bemessen zu können.

125. Der vorbeugende Katastrophenschutz betrifft Maßnahmen vor Eintritt eines Katastrophenfalls und dient dazu, dessen Bekämpfung vorzubereiten und das Ausmaß der Folgen gering zu halten.¹ Hierbei hat die Behörde für Inneres (Bfi) übergreifend alle Maßnahmen mit anderen beteiligten Behörden, Bezirksämtern und Dritten (Hilfsorganisationen, Unternehmen) zu gestalten, zu koordinieren und zu lenken. Ihr obliegt es, keine Lücken im System der Bekämpfung von Katastrophen entstehen zu lassen.²

Strategisches Gesamtkonzept

126. Der Katastrophenschutz ist Aufgabe der Länder (Artikel 30, 70 ff. des Grundgesetzes). Hamburg nimmt diese Aufgabe nach Maßgabe des HmbKatSG wahr und stellt für den Katastrophenschutz Mittel im Haushaltsplan³ zur Verfügung. Der Bund ergänzt in Wahrnehmung seiner Aufgaben im Zivilschutz (Artikel 73 Absatz 1 Nr. 1 des Grundgesetzes) die Ausstattung der Länder für den Katastrophenschutz in den Aufgabenbereichen ABC-Schutz, Sanitätswesen, Betreuung und Brandschutz.⁴ Die Länder dürfen diese Ressourcen für ihre Aufgaben im Katastrophenschutz nutzen. Nach Maßgabe eines neuen Ausstattungskonzepts wird der Bund seine ergänzende Ausstattung künftig reduzieren und

¹ Vgl. § 1 Absatz 2, § 13 Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz (HmbKatSG) vom 16. Januar 1978 (HmbGVBl. 1978, S. 31), zuletzt geändert am 18. Juli 2001 (HmbGVBl. S. 251, 254).

² Nr. 2 Absatz 1 Katastrophenschutzordnung (KatSO) vom 15. September 1984 (MittVw, S. 140), zuletzt geändert am 30. Oktober 2006 (Amtl. Anz. S. 3021).

³ Einzelplan 8.1 (Bfi), Kapitel 8580, Ansatz 2009 rund 2,7 Mio. Euro, Ansatz 2010 rund 3,2 Mio. Euro (Haushaltsplanentwurf 2009/2010).

⁴ Vgl. § 11 Absatz 1 Satz 2 und 3, § 12 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 des Zivilschutzgesetzes vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert am 27. April 2004 (BGBl. I S. 630).

mit anderen fachlichen Schwerpunkten versehen. Den Ländern gewährt der Bund zwei Jahre Übergangsfrist, um sich auf seine veränderten Leistungen einzustellen und selbst haushaltsmäßige Vorsorge zu treffen.⁵

127. Bereits die originäre Zuständigkeit Hamburgs für seinen Katastrophenschutz erfordert ein strategisches Gesamtkonzept, in dem
- das lokale Gefahrenpotenzial ermittelt,
 - die insoweit für erforderlich erachteten Maßnahmen bestimmt sowie
 - der daraus resultierende Ressourcenbedarf qualifiziert und nachvollziehbar bemessen

werden.

Über ein solches strategisches Gesamtkonzept für den Katastrophenschutz verfügt die Bfl nicht. Selbst die Erstellung eines bereits zugesagten Konzepts über die Aufgaben und Ausstattung der Freiwilligen Feuerwehren im Katastrophenschutz⁶ hat sie bis zur endgültigen Positionierung des Bundes (vgl. Tz. 126) aufgeschoben. Bisher schreibt sie ihren Ressourcenbedarf ohne weitere Prüfung der Angemessenheit fort. So orientiert sie sich zum Beispiel bei der Bemessung anzuschaffender Fahrzeuge an der tatsächlich vorhandenen Anzahl der bei den privaten Hilfsorganisationen organisierten freiwilligen Helfer, ohne dass deren Zahl konzeptionell begründet ist. Die Reduzierung der ergänzenden Bundesausstattung versucht sie lediglich durch zusätzliche Mitteleinwerbung zu kompensieren.

*Strategisches
Gesamtkonzept
fehlt*

128. Die Mängel in Gefahrenanalyse, Maßnahmenbestimmung und Finanzierungsplanung begründen eine Lücke im System der Bekämpfung von Katastrophen. Ob bei der Bemessung der Bedarfe und der Veranschlagung der Ressourcen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Notwendigkeit der Mittel zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben eingehalten werden (§§ 6 und 7 Absatz 1 LHO), ist nicht belegt.
129. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hält es für unumgänglich, den grundlegenden Ausstattungsbedarf Hamburgs unabhängig von der Ausstattungskonzeption des Bundes unter fachlichen Maßstäben zu ermitteln. Er hat die Bfl aufgefordert, unverzüglich ein entsprechendes strategisches Gesamtkonzept für den Katastrophenschutz zu erstellen.

⁵ Bundestagsdrucksache 16/6867 vom 29. Oktober 2007, S. 9.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/2743 vom 23. August 2005, Ziff. 2.2.4, S. 3, und 18/2132 vom 22. April 2005, S. 5.

Ressourcenausstattung der Bezirksverwaltung

130. Im vorbeugenden Katastrophenschutz obliegen den Bezirksämtern umfangreiche Aufgaben.⁷ Dazu gehören insbesondere die Einrichtung von Katastrophendienststäben, die Durchführung von Schulungen und Übungen zur Stabsarbeit und die Vorbereitung auf bestimmte Katastrophenfälle.
- Maßstäbe für Ressourcen-*
ausstattung
nicht ersichtlich 131. Die Ressourcen, die den Bezirksämtern jeweils für ihre Aufgaben zur Verfügung stehen, variieren in erheblichem Umfang. Beispielsweise stehen den Bezirksämtern für Personalausgaben Haushaltsmittel⁸ zwischen rund 214.000 Euro (Hamburg-Mitte) und rund 70.000 Euro (Eimsbüttel und Bergedorf) zur Verfügung. Die ihnen für den Katastrophenschutz zur Verfügung stehenden Stellen⁹ sind von A8 bis A12 unterschiedlich bewertet. Sie werden zum Teil für die Wahrnehmung anderer Aufgaben genutzt. Die Gesamtausgaben für Personal und Sachmittel pro Einwohner des jeweiligen Bezirks schwanken zwischen 0,92 Euro (Hamburg-Mitte) und 0,29 Euro (Eimsbüttel, Hamburg-Nord, Wandsbek). Dagegen ist die Sachmittelausstattung der Bezirksämter annähernd gleich.¹⁰ Der unterschiedlichen Ausstattung der Bezirksämter mit Stellen und der einheitlichen Ausstattung mit Sachmitteln liegen ersichtlich keine fachlichen Maßstäbe zugrunde. Insbesondere korreliert die bisherige Ressourcenzuordnung nicht mit
- der Anzahl potenziell zu evakuierender und zu betreuender Personen,
 - Art und Umfang zu betreuender Einrichtungen, die für den Katastrophenfall zur Verfügung stehen, und
 - den unterschiedlichen regionalen Risiken.
- Keine steuern-*
den Vorgaben
der Fach-
behörde 132. Weder den Bezirksämtern noch der Bfl waren das Ausmaß der Unterschiede und die Defizite bei den zugrunde zu legenden Maßstäben für die Bemessung der Ausstattung bisher bewusst. Daher hatte die Bfl bislang auch keinen Anlass gesehen, steuernd einzugreifen. Ein Konzept oder eine verbindliche Vorgabe der Bfl, wie und mit welcher (Mindest-)Ausstattung die Bezirksämter ihre Aufgaben im Katastrophenschutz wahrnehmen sollen, gibt es bisher nicht.
133. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Bfl als verantwortliche Fachbehörde nach dem Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG)¹¹ aufgefordert, im Zusammenhang mit dem zu erstellenden strategischen Gesamtkonzept (Tz. 127) und im Benehmen mit den Bezirksämtern ein bezirksübergreifendes Konzept – gegebenen-

⁷ Nach Maßgabe der Anordnung zur Durchführung des Hamburgischen Katastrophenschutzgesetzes (KatSchGDAnO) vom 1. Oktober 2002 (Amtl. Anz. S. 4233) und Richtlinien der Bfl.

⁸ Gemessen in Werten der Personalkostentabelle 2007.

⁹ Auf diesen Stellen nehmen die Bezirksämter zugleich auch Aufgaben des Zivilschutzes wahr. Der Zivilschutz war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

¹⁰ 3.000 oder 4.000 Euro jährlich.

¹¹ §§ 44 bis 46 BezVG vom 6. Juli 2006 (HmbGVBl. S. 404), zuletzt geändert am 19. Oktober 2006 (HmbGVBl. S. 519, 521) in Verbindung mit Nr. IV KatSchGDAnO.

falls verbindlich gestaltet als Fachanweisung gemäß § 45 Absatz 2 bis 4 BezVG – zu erstellen. Darin ist festzulegen, welche der im Katastrophenschutz bestehenden Aufgaben die Bezirksämter künftig wahrnehmen sollen und anhand welcher fachlichen Kriterien ihre Ausstattung mit Stellen und Mitteln zu bemessen ist. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, nach Maßgabe dieses Konzepts die zur Wahrnehmung der Aufgaben erforderliche Ausstattung durch eine Personal- und Sachmittelbedarfsuntersuchung zu ermitteln.

Durchführung und Auswertung von Übungen

134. Die Bfl ist für behördenübergreifende Übungen der am Katastrophenschutz beteiligten Bediensteten aller Katastrophenschutzbehörden verantwortlich.¹² Sie hat Richtlinien zur Ausgestaltung des Katastrophenschutzes erlassen, deren Umsetzung im Katastrophenfall durch Übungen sicherzustellen ist. Unabhängig von der Wahrscheinlichkeit des Eintritts müssen sich die Katastrophenschutzbehörden danach schwerpunktmäßig auf wesentliche Risiken (Sturmfluten, Unfälle mit wassergefährdenden Stoffen – insbesondere Öl, Giftgasfreisetzungen, kerntechnische Unfälle/Strahlenunfälle und Flugunfälle) vorbereiten. Die wesentlichen Risiken sind seit mehr als 15 Jahren unverändert festgelegt.

In den Jahren 2003 bis 2007 fanden jährlich Übungen zum Risiko Sturmflut statt. Dagegen sind im genannten Zeitraum Ölunfälle und Giftgasfreisetzungen überhaupt nicht, kerntechnische und Strahlenunfälle sowie Flugunfälle nur im Jahr 2005 geübt worden.

Keine ausreichenden Übungen zu wesentlichen Risiken

135. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Übungspraxis der Bfl keine Vorbereitung auf wesentliche Risiken sicherstellt. Er hat die Behörde aufgefordert, zu allen wesentlichen Risiken regelmäßig Übungen durchzuführen. Darüber hinaus hat er der Bfl empfohlen, die Aktualität der wesentlichen Risiken zu überprüfen und gegebenenfalls fortzuschreiben.

136. Die Bfl ist verpflichtet, Übungen auszuwerten.¹³ Nur anhand ausgewerteter Übungen kann sie beurteilen, ob Lücken im System der Bekämpfung von Katastrophen bestehen und wie sie gegebenenfalls geschlossen werden können.

Lediglich neun der 15 durchgeführten Übungen, die die Bfl von 2003 bis Oktober 2007 federführend betreute, hat sie schriftlich ausgewertet. Für 16 von 27 Übungen, die andere Katastrophenschutzbehörden in diesem Zeitraum durchgeführt haben, erhielt die Bfl die vorgeschriebenen schriftlichen Auswertungen nicht.¹⁴ Sie selbst hatte keinen vollständigen Überblick über alle durchgeführten bzw. durchzuführenden, aber unterbliebenen Übungen des genannten Zeitraums.

Übungen nicht durchgängig ausgewertet

¹² Vgl. Nr. 2 Absatz 2 e) KatSO.

¹³ Nr. 2 Absatz 2 a) KatSO.

¹⁴ Nr. 3 Satz 2 a) und c) KatSO.

137. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Bfl aufgefordert, künftig alle Übungen zentral auszuwerten, um eine nachvollziehbare Analyse von Wirksamkeit und Nutzen der Übungen für den Katastrophenschutz sowie eine gegebenenfalls daraus abzuleitende Änderung von Übungsgegenständen und -verfahren vornehmen zu können.

Durchführung von Schulungen

138. Der Bfl obliegt die Durchführung der behördenübergreifenden Schulungen. Sie muss anderen Katastrophenschutzbehörden Ausbildungsthemen vorgeben.¹⁵

*Schulungs-
angebote
unzureichend*

Von April 2005 bis August 2007 hat die Bfl keine solchen Schulungen angeboten. Ohne Schulungskonzept, das sowohl die Schulungen der anderen Katastrophenschutzbehörden als auch ihre eigenen behördenübergreifenden Schulungen strukturiert und aufeinander abstimmt, ist nicht sichergestellt, dass alle zu schulenden Personen mit ihrem individuellen Schulungsbedarf erreicht und die zu behandelnden Themen umfassend vermittelt werden.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Bfl aufgefordert, künftig dafür Sorge zu tragen, dass die lückenlose Durchführung und konzeptionelle Vorbereitung von Schulungen gewährleistet sind.

Externe Notfallpläne

139. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) ist verpflichtet, sogenannte externe Notfallpläne für gefährliche Betriebe, die unter die Störfall-Verordnung fallen, zu erarbeiten.¹⁶ Die Pläne sind in angemessenen Abständen von höchstens drei Jahren zu überprüfen, zu erproben, erforderlichenfalls zu überarbeiten und auf den neuesten Stand zu bringen.¹⁷

*Aktuelle
Notfallpläne
liegen nicht
vollständig vor*

140. Die BSU hatte im Juli 2008 von den erforderlichen 38 externen Notfallplänen erst 23 formell in Kraft gesetzt. Vier davon hat die BSU erst zu aktualisieren begonnen, nachdem die Aktualisierungsfrist schon verstrichen war. Dies stellt eine Lücke im System der Bekämpfung von Katastrophen dar. Schon im Dezember 2004 hatte die Europäische Kommission unter anderem Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren angedroht, weil sie bei der Erstellung der externen Notfallpläne fortgesetzt große Defizite sah. Vor einem Jahr hat sie Deutschland ein weiteres Mal zur Vertrags Einhaltung gemahnt.

¹⁵ Vgl. Nr. 2 Absatz 2 e) und f) KatSO.

¹⁶ 12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung vom 8. Juni 2005 (BGBl I, S. 1598) in Verbindung mit § 13 a HmbKatSG, der auf europarechtlichen Vorgaben beruht, vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/2700 vom 29. Juni 1999, S. 3.

¹⁷ § 13 a Absatz 5 Satz 1 HmbKatSG.

141. Die Bfl besaß trotz ihrer übergreifenden Verantwortung (Tz. 125) keine Kenntnis über den aktuellen Stand der externen Notfallpläne. Sie hat auch in Ansehung des drohenden Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber der BSU keine Maßnahmen ergriffen, um die Fertigstellung bzw. Aktualisierung der externen Notfallpläne zu beschleunigen.
142. Der Rechnungshof hat dies zum wiederholten Mal¹⁸ beanstandet und gefordert, dass
- die BSU unverzüglich die Erarbeitung bzw. Aktualisierung der noch fehlenden externen Notfallpläne abschließt sowie ihm über Maßnahmen zur künftigen Sicherstellung der fristgerechten Bearbeitung der externen Notfallpläne berichtet und
 - die Bfl periodisch in kurzen Abständen den Sachstand überprüft.

Stellungnahme der Verwaltung

143. Die Bfl, die BSU und die Bezirksamter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen nachzukommen.

Die BSU hat mitgeteilt, sie habe die Prüfung des Rechnungshofs zum Anlass genommen, die Erstellung und Aktualisierung der externen Notfallpläne zu beschleunigen und die bestehende Lücke zu schließen. Inzwischen habe sie weitere zehn externe Notfallpläne fertiggestellt, die daraufhin von der Bfl in Kraft gesetzt worden seien.

¹⁸ Vgl. Jahresbericht 1989, Tz. 211, und Jahresbericht 1994, Tzn. 552 bis 556.

Finanzbehörde / Bezirksämter

Bezirklicher Ordnungsdienst

Die Bezirksämter haben die mit der Übertragung des Ordnungsdienstes verbundenen Vorgaben des Senats bislang unzulänglich umgesetzt: In keinem Bezirksamt sind der Ordnungsdienst und die weiteren Außendienste zusammengefasst worden. Den zusätzlichen Einnahmeerwartungen von Senat und Bürgerschaft aus einer verstärkten Verkehrsüberwachung hat die Mehrzahl der Bezirksämter nicht entsprochen. Der bezirksübergreifende Einsatz des Ordnungsdienstes ist nicht gewährleistet. Bußgelder werden uneinheitlich festgesetzt. Für Steuerung und Kontrolle sowie für die Evaluation steht eine tragfähige Konzeption aus.

144. Im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform hat der Senat zum 1. März 2006 den „Städtischen Ordnungsdienst“ der Behörde für Inneres (BfI) als „Bezirklichen Ordnungsdienst“ (BOD) auf die Bezirksämter übertragen. Dort ist der BOD einheitlich im jeweiligen Fachamt „Management des öffentlichen Raumes“ (Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt) angebunden. Seine Aufgaben sind unverändert, die Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit im öffentlichen Raum zu überwachen, Verstöße gegen bestimmte Rechtsvorschriften¹ festzustellen, ihnen abzuhelpen und sie gegebenenfalls als Ordnungswidrigkeit zu ahnden sowie seit Übergang auf die Bezirke zusätzlich auch den ruhenden Verkehr und den Parkraum zu überwachen und dabei festgestellte Verstöße zu ahnden.

Zusammenführung mit bezirklichen Außendiensten

145. Der Senat hat der Bürgerschaft mitgeteilt, dass dem BOD weitere bestehende bezirkliche Außendienste (Wege- und Gewässerwarte, Baumkontrolleure und Ermittlungsdienst) mit dem bisher dafür eingesetzten Personal zugeordnet würden.² Damit verfolgte er das Ziel eines größeren Potenzials an regelmäßig präsenten, durch einheitliche Uniformen für jedermann erkenn- und ansprechbaren Ordnungskräften vor Ort. Darüber hinaus versprach er sich davon

¹ Gesetz zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf Märkten und Volksfesten, Hamburgisches Abwassergesetz, Hamburgisches Naturschutzgesetz, Hamburgisches Wegegesetz, Hundegesetz, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Landeswaldgesetz, Taubenfütterungsverbotsverordnung, Verordnung zum Schutz der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 vom 28. Juni 2005, Ziff. 2.3.3, sowie Stellungnahme des Innenausschusses an den federführenden Sonderausschuss Verwaltungsreform, Anlage 2 zur Bürgerschaftsdrucksache 18/4142 vom 24. April 2006.

Synergieeffekte sowie eine zusätzliche präventive Schadensvermeidung.³ Der Haushaltsplan 2007/2008 weist für den BOD insgesamt 81,3 Stellen aus, für Wegewarte, Baumkontrolleure, Ermittler und Gewässerwarte insgesamt weitere 123,75 Stellen.⁴ Die angekündigte Zusammenlegung würde für die Bezirksamter damit eine Vergrößerung des BOD um mehr als 100 % bedeuten.

146. Tatsächlich hat bisher kein Bezirksamt seine übrigen Außendienste mit dem BOD organisatorisch zusammengelegt. Ebenso werden in keinem Bezirksamt die Aufgaben der Außendienste gemeinsam wahrgenommen.

*In keinem
Bezirksamt
Außendienste
zusammen-
gefasst*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bezirksamter diese Vorgabe des Senats nicht umgesetzt haben und damit die mit der Verlagerung des Ordnungsdienstes auf die Bezirke verfolgten Ziele des Senats insoweit nicht erreicht wurden. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, geltenden Vorgaben des Senats nunmehr nachzukommen.

147. Nach Darstellung der Finanzbehörde haben die Bezirksamter mit der Bildung der Fachämter Management des öffentlichen Raums den wesentlichen Ansatz zur Zusammenführung von Dienststellen und Verantwortlichkeiten für den öffentlichen Raum verwirklicht. Weitere Maßgaben des Senats beachteten die Bezirksamter im Rahmen der künftigen Feinorganisation ihrer Fachämter.

Auch wenn die Zusammenführung aller Außendienste in einem Fachamt eine erste Voraussetzung für die spätere gemeinsame Aufgabenwahrnehmung darstellt, vermag der Rechnungshof den Zeitbedarf für die vollständige organisatorische Umsetzung der vom Senat Mitte 2005 für 2006 beschlossenen Neuausrichtung des BOD nicht nachzuvollziehen. Er geht davon aus, dass die Bezirksamter die vom Senat vorgegebene zentrale Maßgabe der organisatorischen Zusammenlegung der übrigen Außendienste mit dem BOD nunmehr zügig vollständig umsetzen.

Einnahmen aus der Verkehrsüberwachung

148. Aus der Übertragung der Überwachung des ruhenden Verkehrs und des Parkraums auf den BOD, unterstützt durch insgesamt elf zusätzliche Stellen, erwartete der Senat zusätzliche Einnahmen von insgesamt 344.000 Euro für 2006 und 978.000 Euro für 2007. Im Ergebnis sollte ab 2007 ein jährlicher Überschuss von 261.000 Euro nach Abzug der mit den zusätzlichen Stellen verbundenen Kosten erreicht werden. Diese Daten legten der Senat seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für den von ihm vorgesehenen Aufgaben- und Stellenzuwachs beim BOD und danach die Bürgerschaft ihrer Zustimmung zu den Änderungen des Haushaltsplans 2006 zugrunde.⁵

³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 vom 28. Juni 2005, Ziff. 2.3.3.

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4142 vom 24. April 2006.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3595 vom 24. Januar 2006, Ziff. 5.2.

- Einnahmeerwartungen des Senats insgesamt nicht erfüllt*
149. Bei der ihnen überlassenen Schwerpunktsetzung für die Aufgabewahrnehmung durch den BOD haben die Bezirksämter die Überwachung des ruhenden Verkehrs unterschiedlich priorisiert und dementsprechend Einnahmen in erheblich voneinander abweichender Höhe erzielt. Während die Bezirksämter Hamburg-Mitte in 2006 und 2007 und Hamburg-Nord in 2007 die Einnahmeerwartungen des Senats weit übertroffen haben, sind die übrigen Bezirksämter deutlich dahinter zurück geblieben. Insgesamt hat der BOD die Einnahmeerwartungen für 2006 insoweit um 42,7 % und für 2007 um 28,8 % verfehlt. Infolge anderweitiger Schwerpunktsetzung beim BOD sowie Verzicht auf dessen personelle Verstärkung in mehreren Bezirksämtern ist es für die Jahre 2006 und 2007 bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs sogar zu einem Defizit von insgesamt fast 67.000 Euro gekommen.
- Senatsvorgaben bei bezirklicher Schwerpunktsetzung nicht beachtet*
150. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass vier Bezirksämter ihre Schwerpunktsetzung nicht in ausreichendem Maß an den Vorgaben orientiert haben und so der BOD insgesamt die Einnahmeerwartungen von Senat und Bürgerschaft im Ergebnis nicht erfüllt hat.
- Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert sicherzustellen, dass künftig alle Bezirksämter die Vorgaben von Senat und Bürgerschaft bei ihrer Schwerpunktsetzung berücksichtigen. Dem kommt künftig eine noch höhere Bedeutung zu, weil aus dem Kreis derer, die einen Anspruch auf Rückkehr in den öffentlichen Dienst der Stadt geltend gemacht haben, zusätzliche Außendienstmitarbeiter des BOD rekrutiert werden, deren Personalkosten über Einnahmen aus der Überwachung des ruhenden Verkehrs finanziert werden sollen.
151. Nach Auffassung der Finanzbehörde stellten die Einnahmeerwartungen bloße rechnerische Größen bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Frage der Refinanzierung zusätzlicher Personalkapazität dar. Nur für den Fall, dass alle zur Wahrnehmung der Aufgaben des BOD vorhandenen Stellen auch besetzt und damit ausgabewirksam würden, sei der erwartete Überschuss der Einnahmen gegenüber den Ausgaben mit 261.000 Euro ab 2007 veranschlagt worden.
- Der Rechnungshof hat dieser Argumentation der Behörde die eindeutige Absicht von Senat und Bürgerschaft entgegen gehalten, den BOD durch elf zusätzliche Stellen verstärken zu wollen. Der maßgeblichen Bürgerschaftsdrucksache sind keine Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass die personelle Verstärkung des BOD und die auch dadurch ermöglichte zusätzliche Einnahmeerzielung zur Disposition der Bezirksverwaltung stehen sollten.

Steuerung und Kontrolle

152. Der Senat hat die Finanzbehörde beauftragt, zusammen mit den Bezirksämtern für den BOD ein Controllingkonzept und ein Evaluierungskonzept zu erarbeiten.⁶

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3595 vom 24. Januar 2006, Ziff. 4.

Die von der Koordinationsstelle des BOD beim federführenden Bezirksamt Hamburg-Mitte praktizierte Fallzahlenüberwachung, die Übermittlung der Einnahmen aus der Überwachung des ruhenden Verkehrs von der Bfl an die Koordinationsstelle und die dort erstellten „Controllingberichte“ erfüllen die Anforderungen, die an ein Controllingkonzept zu stellen sind, nicht, weil diese zeitlich sehr verspätet erstellt werden und somit eine unterjährige Steuerung nicht ermöglichen. Ein Konzept, mit dem auch – wie vom Senat vorgegeben – Annahme und Akzeptanz des BOD in der Bevölkerung ermittelt werden könnten, liegt nicht vor.

Kein tragfähiges Konzept für Controlling und Evaluation

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, gemeinsam mit den Bezirksamtern die Betrachtung von Fallzahlen und Einnahmen zu einem tragfähigen Controlling- und Evaluierungskonzept für den BOD weiterzuentwickeln und hierbei auch die vom Senat vorgegebenen zusätzlichen Evaluationskriterien zu berücksichtigen.

Die Finanzbehörde hat angekündigt, die Controllinginstrumente zu überprüfen und gegebenenfalls zu ergänzen.

153. Darüber hinaus findet eine einheitliche und damit dem allgemeinen Gleichbehandlungsgebot entsprechende Bußgeldsachbearbeitung in Ordnungswidrigkeitenangelegenheiten nicht statt. Es fehlt insbesondere an einer hinreichenden Konkretisierung der Höhe der Verwarnungs- und Bußgelder. Die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Bearbeitung der Verfahren wird durch Organisations- und Zuständigkeitsregelungen erschwert.

Keine einheitliche Bußgeldsachbearbeitung

Der Rechnungshof hat dies beanstandet, Rahmenvorgaben für eine einheitliche Bußgeldfestsetzung gefordert und der Verwaltung empfohlen, die Organisation der Bußgeldsachbearbeitung zu standardisieren und dabei auch Möglichkeiten einer Zentralisierung der Bußgeldsachbearbeitung auf fachbehördlicher oder bezirklicher Ebene zu prüfen.

Zentralisierung prüfen

Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Koordinierungsstelle beim Bezirksamt Hamburg-Mitte werde auf eine einheitliche Anwendung des Bußgeldkatalogs hinwirken und die übrigen Anregungen des Rechnungshofs zur Bußgeldsachbearbeitung, zur Wirtschaftlichkeit der Abläufe und zur Prüfung einer möglichen Bündelung von Zuständigkeiten aufgreifen.

154. Eine zentrale Koordinationsstelle beim federführenden Bezirksamt soll laut Senatsauftrag⁷ neben der Wahrnehmung weiterer Aufgaben gewährleisten, dass der BOD bei besonderen Problemlagen auch bezirksübergreifend zum Einsatz kommt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der bezirksübergreifende Einsatz des BOD bei besonderen Problemlagen nicht verlässlich gewährleistet wird, eine Konkretisierung der sonstigen durch die Koordinierungsstelle wahrzunehmenden zentralen Aufgaben nicht

Bezirksübergreifender Einsatz des BOD nicht gewährleistet

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3595 vom 24. Januar 2006, Ziff. 3.2.

erfolgt ist und die übrigen Bezirksämter die Koordinierungsstelle nicht hinreichend unterstützen, soweit diese zentrale Aufgaben wahrnimmt.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Verwaltung aufgefordert konkret festzulegen, welche zentralen Aufgaben die Koordinationsstelle wahrnehmen soll, und zu definieren, unter welchen Voraussetzungen eine besondere Problemlage gegeben ist, bei der die Koordinationsstelle befugt ist, den BOD bezirksübergreifend einzusetzen.

Die Finanzbehörde hat erklärt, dass die Bezirksverwaltung auf eine Konkretisierung der zentralen Aufgaben hinwirken werde. So sollten zwischen den Bezirksämtern im Rahmen eines ersten Schwerpunkts Absprachen zu bezirksübergreifenden Einsätzen etwa bei Großveranstaltungen getroffen werden.

155. Die unzulängliche und zögerliche Umsetzung der Senatsvorgaben durch die Bezirksämter hat der Rechnungshof gegenüber der Finanzbehörde als Ausdruck mangelnder fachbehördlicher Aufsicht nach § 44 Absatz 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz kritisiert. Für den BOD als Ganzes ist eine fachbehördliche Zuständigkeit bislang nicht begründet worden.

Die Finanzbehörde hat erklärt, die vom Rechnungshof kritisierte bezirksinterne Organisation des BOD sei Gegenstand der ihr obliegenden Dienstaufsicht nach § 43 Bezirksverwaltungsgesetz.

Der Rechnungshof hat dies zur Kenntnis genommen und die Finanzbehörde aufgefordert sicherzustellen, dass in den Bezirken die Vorgaben des Senats zum BOD umgesetzt werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Kultur, Sport und Medien / Finanzbehörde / Bezirksämter

Bezirkliche Wochenmärkte

Seit längerem festgestellte Mängel bei der Zulassung von Marktbeschickern und beim Gebühreneinzug vor Ort sind immer noch nicht abgestellt.

Bei der Gebührenfestsetzung nutzen die Bezirksämter den Gebührenrahmen nicht. Ihre Gebührekalkulation ist mangelbehaftet.

Haushaltsreste sind bei der Neuveranschlagung nicht berücksichtigt und für andere Zwecke ausgegeben worden.

Die fachbehördliche Steuerung der bezirklichen Marktverwaltung muss verbessert werden.

156. Von den insgesamt 80 Wochenmärkten der Stadt werden 48 Märkte¹ durch die sieben Bezirksämter veranstaltet. Die dafür erforderlichen Investitions- und Betriebsmittel werden in den bezirklichen Einzelplänen veranschlagt.

Dauernutzungen

157. 90 % der auf den Wochenmärkten vertretenen Händler erscheinen – unter Beanspruchung ihres Stammplatzes – regelmäßig auf „ihren“ Märkten². Obwohl sie damit tatsächlich Dauernutzer sind, verlangen ihnen die Bezirksämter nicht die vergleichsweise höheren Dauernutzungsgebühren³ ab, sondern behandeln sie insoweit als Tagesnutzer.

¹ Einschließlich des sonntäglichen Fischmarktes in Altona. Die übrigen Märkte werden von Privaten veranstaltet.

² Insgesamt betreuen die Bezirksämter mit 37 Stellen rund 240.000 Marktstände im Jahr.

³ Die Dauernutzungsgebühr beträgt 2,40 bis 3,70 Euro je angefangenem Frontmeter des Marktstandes und wird für die durchschnittliche Anzahl der Markttag pro Jahr ungeachtet der tatsächlichen Teilnahme berechnet; die Tagesgebühr liegt zwischen 2,60 und 3,90 Euro. Unter Zugrundelegung der günstigsten Gebühr von 2,40 Euro und 50 jährlichen Markttagen kostet die Dauernutzung für einen Stand von 3 m Frontlänge 360 Euro, die entsprechende günstigste Tageszulassung kostet den Beschicker bei zum Beispiel 44 tatsächlichen Teilnahmetagen (typische Abwesenheit) dagegen nur 343,20 Euro (Modellrechnung).

Die Standgebühren für Tageszulassungen sowie die Stromkostenpauschale kassieren die Marktaufsichten in bar, der Gebühreneinzug bei Dauernutzern erfolgt dagegen bargeldlos. Die Bargeldeinnahmen werden unter Inkaufnahme eines Diebstahls- oder Verlustrisikos entweder einstweilen im Marktbüro deponiert oder die Marktmeister führen sie bei sich, bis sie nach Marktende bei einem Geldinstitut oder einer bezirklichen Zahlstelle eingezahlt werden.

Auf Dauernutzungsverhältnisse hinwirken

158. Der Rechnungshof hat abermals beanstandet,⁴ dass die Bezirksämter entgegen § 34 Absatz 2 LHO mögliche Einnahmen nicht vollständig ausschöpfen. Die Verwaltung sollte darauf hinwirken, dass tatsächliche Dauernutzer auch gebührenrechtlich als solche behandelt werden.

Bargeldverkehr vermeiden

Darüber hinaus hat der Rechnungshof beanstandet, dass dem Verfahren des Gebühreneinzugs an Ort und Stelle – so wird die Gebühr der Tagesnutzer in bar kassiert – vermeidbare Risiken hinsichtlich Korruption und Unterschlagung sowie hinsichtlich der Kassensicherheit (insbesondere Diebstahl) innewohnen. Er hat gefordert, den Barzahlungsverkehr auf den Märkten⁵ auf das mögliche Minimum zu beschränken und stattdessen insbesondere Überweisungs- oder Einzugsverfahren zu nutzen. Überdies hat der Rechnungshof auf mit Dauerzulassungen verbundene und anderweitig nutzbare Arbeitsentlastungen bei den Marktaufsichten hingewiesen.

159. Die Finanzbehörde hat angekündigt, Maßnahmen zu ergreifen, um die Attraktivität von Dauerzulassungen zu erhöhen und den bargeldlosen Zahlungsverkehr zu forcieren.

Gebührenkalkulation

160. Der Senat hat im Jahr 2004 die Finanzbehörde beauftragt, die Standgebühren zu evaluieren. Insbesondere sollte die seinerzeit auf lediglich sechs Monate befristete einheitliche Gebühr in Höhe von 2,80 Euro je laufenden Frontmeter auf ihre Tragfähigkeit hin untersucht werden. Über das Ergebnis der von ihm in Auftrag gegebenen Evaluierung, bei der die Bezirksämter einen Durchschnitt von 3,21 Euro je angefangenem Standmeter als zur Kostendeckung erforderlich ermittelt hatten, ist der Senat nicht unterrichtet worden. Zwar enthielt der Senatsauftrag nicht ausdrücklich die Verpflichtung zur Vorlage der Ergebnisse beim Senat; dies ergab sich aber entgegen der Auffassung der Finanzbehörde aus der Natur des Auftrags.
161. In der Folge wurde weder die Gebührenordnung angepasst noch haben die Bezirksämter den gegebenen Gebührenrahmen ausgeschöpft. Vielmehr wurden weiterhin 2,80 Euro als einheitliche Standgebühr für den laufenden Frontmeter erhoben.

⁴ Vgl. Jahresbericht 1999, Tzn. 232 bis 244.

⁵ Auf dem Fischmarkt sind (bei 50 % faktischen Dauernutzern) Tageseinnahmen von bis zu 14.000 Euro möglich.

Keine der nachfolgenden turnusmäßigen Gebührenüberprüfungen durch die Finanzbehörde hat die Verwaltung zum Anlass genommen, eine – spätestens 2008 bereits aufgrund eingetretener Änderungen in Stellenausstattung und -struktur der Bezirksämter und allgemeiner Kostensteigerungen angezeigte – Neukalkulation der Marktgebühren auf der Grundlage der Vorgaben der Finanzbehörde vorzunehmen. Die Bezirksämter haben – wie auch von der Finanzbehörde festgestellt – den Kostendeckungsgrad teils gar nicht, teils nicht korrekt berechnet, sodass dieser für eine Anpassung der Gebühren nicht verwendbar war.

162. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass

- die Bezirksämter weiterhin eine einheitliche Standgebühr von 2,80 Euro je laufenden Frontmeter erheben und damit auch insoweit mögliche Einnahmen entgegen § 34 Absatz 2 LHO nicht vollständig erheben,
- die Bezirksämter das ihnen zur Verfügung gestellte Steuerungsinstrument der Rahmengebühr bisher nicht genutzt und damit ein wesentliches Ziel der Neuorganisation des bezirklichen Marktwesens nicht umgesetzt haben und
- die Bezirksämter spätestens die Gebührenüberprüfung 2008 zum Anlass für vollständige und korrekte Gebührenkalkulationen hätten nehmen müssen.

*Mögliche
Gebühren nicht
vollständig
erhoben*

*Rahmengebühr
nicht genutzt*

*Gebühren nicht
neu und richtig
kalkuliert*

Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, den Gebührenrahmen für örtliche Steuerungszwecke zu nutzen und mögliche Mehreinnahmen zu erheben. Darüber hinaus hat er gefordert, unverzüglich eine zutreffende flächendeckende Neukalkulation der Marktgebühren vorzunehmen.

163. Die Finanzbehörde hat zugesagt, dass die Bezirksämter kurzfristig in Absprache mit der neuen Fachbehörde (vgl. Tz. 167) mit einer Überprüfung der Gebühren beginnen werden.

Haushaltsreste

164. Die Bezirksämter haben seit Jahren nennenswerte Haushaltsreste bei einzelnen Titeln der Betriebsmittelbudgets erwirtschaftet, die nach ihren Angaben insbesondere aus zu hohen Stromkostenpauschalen und niedrigeren Kosten für die Reinigung der Marktplächen resultieren. Im Ergebnis sind so zum Beispiel vom Haushaltsjahr 2006 auf 2007 insgesamt knapp 1,6 Mio. Euro Reste übertragen worden; von 2007 auf 2008 war zum Zeitpunkt der Erhebungen eine Übertragung von mehr als 1 Mio. Euro vorgesehen. Die übertragenen Mittel verwenden die Bezirksämter nach eigener Auskunft nicht für die ursprünglich vorgesehenen Zwecke, sondern zur Deckung anderer bezirksamtlicher Bedarfe im Rahmen des einschlägigen Deckungskreises.

- Haushaltsreste bei Veranschlagung nicht berücksichtigt* 165. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- ausweislich der Haushaltsreste entgegen dem Fälligkeitsprinzip gemäß § 11 Absatz 2 LHO mehr als die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksamen Ausgaben veranschlagt worden sind und
 - entgegen dem Grundsatz der leistungsbezogenen Bewirtschaftung (§ 45 Absatz 3 LHO) Ausgabenreste nach dem auf die Bewilligung folgenden zweiten Haushaltsjahr in Anspruch genommen worden sind.
- Haushaltsreste für andere Zwecke ausgeben*

Die Verwendung der Haushaltsreste für andere Zwecke innerhalb des Deckungskreises unterstreicht die Fehlerhaftigkeit der ursprünglichen Veranschlagung.

Die Finanzbehörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und für die Zukunft deren Berücksichtigung zugesagt.

Veranschlagung der Gebühreneinnahmen

166. Die Marktgebühren und Stromkostenpauschalen beinhalten die gesetzliche Umsatzsteuer von derzeit 19 %.⁶ Die vereinnahmte Umsatzsteuer wird jedoch nicht in gesonderten Haushaltstiteln ausgewiesen. Die in den Einzelplänen der Bezirksämter dargestellten Einnahmen stellen vielmehr die Summe des eigentlichen Gebühren- bzw. Auslagererstattungsaufkommens und des Umsatzsteueraufkommens dar.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Bürgerschaft insoweit kein transparentes Bild der verfügbaren Einnahmen vermittelt wird, und die Verwaltung aufgefordert, künftig eine klare Darstellung der Benutzungsgebühren und Auslagererstattungen einerseits sowie der Umsatzsteuereinnahmen andererseits vorzusehen.

Die Finanzbehörde teilt insoweit die Auffassung des Rechnungshofs und hat für die Zukunft die Veranschlagung und Bewirtschaftung der Umsatzsteuer auf der Basis einer Neuregelung zugesagt.

Steuerung

167. Die Zuständigkeit als Fachbehörde für das bezirkliche Marktwesen ist zum 1. Juni 2008 von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit auf die Behörde für Kultur, Sport und Medien (BKSM) übergegangen, die damit die Rechts- und Fachaufsicht auszuüben hat.

⁶ Die bezirklichen Wochenmärkte stellen einen Betrieb gewerblicher Art nach § 4 Absatz 1 Satz 1 Körperschaftsteuergesetz dar; ihre Einnahmen unterliegen der Umsatzsteuerpflicht (vgl. dazu Tz. 602 ff).

Zur Steuerung des bezirklichen Marktwesens liegt bislang weder eine Globalrichtlinie noch eine Fachanweisung vor. Ein Berichtswesen ist nicht etabliert worden.

Der Rechnungshof hat die BKSM als nunmehr zuständige Fachbehörde gebeten, den aufgezeigten Mängeln der bezirklichen Marktverwaltung durch Nutzung der erforderlichen Steuerungsinstrumente zu begegnen und dabei auch das überfällige Berichtswesen zu etablieren.

*Fachbehördliche
Steuerungsinstrumente
schaffen*

Die BKSM hat angekündigt, in Zusammenarbeit mit der Finanzbehörde und den Bezirksämtern die Geschäftsprozesse unverzüglich zu optimieren. Geprüft werden sollen geeignete Steuerungsinstrumente; nach Auffassung der Verwaltung sind auch Steuerungsinstrumente unterhalb von Fachanweisung und Globalrichtlinie denkbar.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz / Behörde für Schule und Berufsbildung / Finanzbehörde / Bezirksämter

Kinder- und Jugendgesundheitsdienst

Die schulärztlichen Untersuchungen erfassen nicht alle Kinder, die nach dem Gesetzeszweck erreicht werden sollen.

Die freiwilligen Untersuchungen nach dem Kinderbetreuungsgesetz kommen auch Kindern zugute, die vom übrigen Vorsorgenetz ausreichend betreut worden sind. Die Kinder, die besonderer staatlicher Fürsorge bedürfen, werden nicht zuverlässig erreicht.

168. Die Kinder- und Jugendgesundheitsdienste der Bezirksämter als Teil des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) nehmen mit insgesamt 36 Stellen für Ärzte, 44 Stellen für Assistenzen und 14 Stellen für Schwestern die Aufgaben des Schulärztlichen und des Schulzahnärztlichen Dienstes, ärztliche Untersuchungen nach dem Kinderbetreuungsgesetz sowie die Mütterberatung wahr. Die ärztlichen Aufgaben bestehen schwerpunktmäßig in der Durchführung von Reihenuntersuchungen, die das Hamburgische Schulgesetz (HmbSG) und das Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG) vorsehen. Diese staatlich finanzierten Untersuchungen sind in ein Netz freiwilliger Vorsorgeleistungen der Krankenkassen eingebunden:

Träger	Lebensjahr							Verbindlichkeit
	1.-2.	3.	4.	5.	6.	7.-10.	11.-16.	
ÖGD				Erste schulärztliche Untersuchung nach § 34 (4) HmbSG	Schuleingangsuntersuchung nach § 34 (6) HmbSG			verpflichtend
						Jährliche zahnärztliche Reihenuntersuchungen nach § 34 (3) HmbSG (regelmäßig bis zum 12. Lj., max. bis zum 16. Lj.)		
Krankenkassen			Jährliche zahnärztliche Reihenuntersuchungen nach § 4 (2) KiBeG*					freiwillig
	U 1 - U 7 †		U 8 †		U 9 †	U 10 - U 11 †		

* Abhängig vom Besuch einer Kindertagesstätte bzw. einer entsprechenden Einrichtung.
 # In Zusammenarbeit mit der Landesarbeitsgemeinschaft zur Förderung der Jugendzahnpflege.
 † Vorsorgeuntersuchungen innerhalb eines festgelegten Entwicklungszeitraums (sogenannte U-Untersuchungen).

Quelle: Eigene Darstellung

Schulärztlicher Dienst

Erste schulärztliche Untersuchung

169. Die schulärztliche Betreuung beginnt gemäß § 34 HmbSG mit der ersten schulärztlichen Untersuchung, die auf der Grundlage einer Meldung der regional zuständigen Grundschule erfolgt, bei der die Eltern ihr Kind im Jahr vor der Einschulung vorzustellen haben. Zweck der Untersuchung ist es, gesundheitliche Probleme, die eine erfolgreiche Teilnahme am späteren Unterricht gefährden könnten, rechtzeitig zu erkennen und auf geeignete Maßnahmen hinzuwirken. Die Grundschulen haben dem Schulärztlichen Dienst dazu Kinder zu melden,

- die nicht an der altersgemäßen Vorsorgeuntersuchung teilgenommen haben und für die auch keine ärztliche Bescheinigung über eine einschlägige ärztliche Betreuung vorgelegt wird oder
- bei denen die Schule Auffälligkeiten oder Beeinträchtigungen feststellt, die eine ärztliche Vorstellung erfordern.

170. Tatsächlich werden nicht alle dieser Kinder dem Schulärztlichen Dienst gemeldet. Dies liegt nach Angaben der Verwaltung u. a. an einem sehr unterschiedlichen Meldeverhalten der Schulen: so meldeten diese zum Teil gar keine, zum Teil alle vorgestellten Kinder. Teilweise kämen die Meldungen auch verspätet, sodass sie vom Schulärztlichen Dienst nicht mehr berücksichtigt werden könnten.

Gesetzeszweck nicht vollständig erreicht

Ursächlich für das unterschiedliche Meldeverhalten sind die divergierenden Handlungsvorgaben¹ der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) und der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB). Während die BSG regelt, dass die erste schulärztliche Untersuchung für alle oben genannten Kinder vorzusehen ist, sieht die BSB ausdrücklich auch andere Möglichkeiten, wie etwa einen Hinweis an die Eltern auf Ärzte oder Beratungs- und Fördereinrichtungen, vor.

Unterschiedliche Handlungsvorgaben der Fachbehörden

171. Der Rechnungshof hat dies BSG und BSB gegenüber beanstandet und sie aufgefordert, ein dem Gesetz entsprechendes abgestimmtes Verfahren zu entwickeln und umzusetzen.

Beide Fachbehörden haben auf Erörterungen untereinander und mit den Bezirksämtern hingewiesen, die mit dem Ziel geführt worden seien, etwaigen Defiziten entgegenzuwirken. Die BSB geht davon aus, dass sich das Meldeverhalten an den Schulen nach Anfangsschwierigkeiten mittlerweile verbessert hat. Sie hat jedoch zugesagt, ihre Handlungsvorgaben zu überprüfen.

¹ „Gesprächsleitfaden für die Vorstellung an der Grundschule 2007/2008 zur Überprüfung des geistigen, seelischen, körperlichen und sprachlichen Entwicklungsstandes des Kindes (§ 42 Absatz 1 HmbSG)“ der BSB sowie „Fachanweisung zur Umsetzung des § 34 Absätze 4 und 5 des Hamburgischen Schulgesetzes (HmbSG)“ der BSG.

Schuleingangsuntersuchung

Schuleingangsuntersuchung erreicht nicht alle Kinder

172. Die verpflichtende Schuleingangsuntersuchung nach § 34 Absatz 5 HmbSG soll alle einzuschulenden Kinder erfassen. Trotz kontinuierlicher Verbesserung der Untersuchungsquote erreichte der Schulärztliche Dienst 2007 – bei einer Spreizung unter den Bezirksämtern zwischen 81 und 98 % – nur einen Durchschnitt von insgesamt 88 %.

Ursächlich hierfür ist, dass Kinder von den Eltern trotz mehrfacher Einladungen nicht beim Schulärztlichen Dienst vorgestellt werden und dass die Verwaltung daraus keine wirksamen Konsequenzen zieht.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass es beim Schulärztlichen Dienst an einer Analyse der bestehenden Arbeitsabläufe, insbesondere der Festlegung von Untersuchungsdauern und darauf aufbauend der Definition von Arbeitszeitanteilen fehlt. Dies führt im Ergebnis zu unterschiedlichen Untersuchungsspielen der Ärzte.²

Vor dem Hintergrund, dass die Schuleingangsuntersuchung neben den zahnärztlichen Reihenuntersuchungen derzeit die einzige der Verwaltung obliegenden Untersuchungen ist, bei der ein Kind mit Sicherheit einem Arzt vorgestellt wird, hat der Rechnungshof gefordert, die derzeitigen Verfahrensabläufe eingehend zu analysieren und zu verbessern sowie auch die Möglichkeit zu prüfen, im Interesse des Kindeswohls in Ausnahmefällen hartnäckiger Verweigerung Maßnahmen des Verwaltungszwangs einzusetzen. Ziel der Verwaltung muss es bleiben, die Untersuchung aller Schulanfänger sicherzustellen.

173. Die Bezirksämter haben zugesagt, ihre Arbeitsabläufe einschließlich der Einladungsorganisation bis Mitte 2009 im Rahmen eines bezirklichen Benchmarking zu überprüfen. Die Ergebnisse sollen in Erörterungen mit den zuständigen Fachbehörden zur Festschreibung eines optimierten und transparenten Verfahrens einfließen.

Untersuchungen nach dem Kinderbetreuungs-gesetz

174. Die Gesundheitsvorsorge in Tageseinrichtungen umfasst nach § 4 Absatz 2 KiBeG für alle Kinder auf Basis freiwilliger Teilnahme zahnärztliche Reihenuntersuchungen sowie eine einmalige, in der Regel im vierten Lebensjahr stattfindende, ärztliche Untersuchung auf Seh-, Hör-, motorische und sprachliche Auffälligkeiten, soweit diese Untersuchung nicht aufgrund nachzuweisender anderweitiger Vorsorgeuntersuchungen entbehrlich ist.

² Während beispielsweise im Bezirksamt Hamburg-Nord im Jahr 2007 bei einer Untersuchungsquote von 86 % durchschnittlich 456 Kinder von einem Arzt untersucht wurden, wies Eimsbüttel bei einer Untersuchungsquote von 98 % ein Untersuchungsverhältnis von durchschnittlich 886 Kindern pro Schularzt auf.

Erst bei Abstimmung der ausgestaltenden Rechtsverordnung³ hat die BSG erkannt, dass das KiBeG keine Handhabe bietet, den Ärzten lediglich oder jedenfalls insbesondere auffällige Kinder oder solche ohne nachgewiesene eigene Vorsorge vorzustellen, weil das Angebot einer freiwilligen Untersuchung nicht sicherstellt, dass gerade die Kinder erreicht werden, die besonderer staatlicher Fürsorge bedürfen. Stattdessen bietet das Gesetz für jedes Kind eine Untersuchung an, deren Rahmen nur im Einvernehmen mit den Eltern erweitert werden und von deren Durchführung seitens der Verwaltung nur bei Vorlage anderweitiger Untersuchungsnachweise abgesehen werden kann.

Einstweilen geht die Behörde von einem möglichen Untersuchungsrahmen von 11.000 Kindern jährlich aus, während die personellen Kapazitäten auf der Grundlage eines Untersuchungsrahmens von 3.000 Kindern jährlich bemessen worden sind. Konkrete Zahlen zur tatsächlichen Inanspruchnahme des Untersuchungsangebots lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor.

175. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, zu überprüfen, wie sie sicherstellen will, dass einerseits gerade die Problemfälle erreicht werden, andererseits überflüssige Untersuchungen vermieden werden können.

Problemfälle nicht zuverlässig erreichbar

Die BSG hat die geforderte Überprüfung zugesagt. Dabei will sie auch Ergebnisse einer laufenden externen Evaluation berücksichtigen.

176. Den Bezirksamtern stehen für die KiBeG-Untersuchungen insgesamt 4,2 Arzt- und 4,9 Assistenzstellen zur Verfügung.⁴ Trotz des geringen Personalbestands wurden in den Bezirksamtern organisatorische Einheiten neu geschaffen. Der Rechnungshof hat die Bezirksamter gebeten, zumindest die Zusammenlegung aller ärztlichen Dienste je Bezirk zu verfolgen.

Effizientere Aufgabenwahrnehmung durch Zentralisierung

Die Bezirksamter haben zugesagt, diese Anregungen aufzugreifen und die Möglichkeit ihrer Umsetzung zu prüfen.

Mütterberatung

177. Für die Mütterberatung nach § 8 Absatz 2 des Gesetzes über den Öffentlichen Gesundheitsdienst gibt es unter den Bezirken keine klare Aufgabenbeschreibung. Die BSG als zuständige Fachbehörde greift insoweit auch nicht steuernd ein. In der Folge ist es zu einer nicht plausiblen Bandbreite im Angebot gekommen. So werden in einem Bezirk etwa Mütter unaufgefordert zu Hause aufgesucht, während andere Bezirke dies auch auf Wunsch nicht anbieten.

Bandbreite des Angebots nicht plausibel

³ Verordnung über die ärztliche und zahnärztliche Untersuchung von Kindern in Tageseinrichtungen.

⁴ Dies sind 2,6 Stellen Human- und 1,6 Stelle Zahnmediziner sowie 2,9 Stellen Arzt- und 2 Stellen Zahnarztassistenten.

Der Rechnungshof hat das Fehlen jeglicher über den Wortlaut des Gesetzes hinausgehender Vorgaben aus Gründen der Gleichbehandlung wie der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit kritisiert und die Verwaltung aufgefordert, die ausstehende konzeptionelle Arbeit nachzuholen.

Die BSG und die Bezirksämter haben zugesagt, gemeinsam Standards zur Aufgabenwahrnehmung zu erarbeiten und umzusetzen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

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

Gesundheitsaufsicht

Bei der Hygieneaufsicht gehen die Bezirksämter mangels einheitlicher Vorgaben unterschiedlich vor. Insbesondere liegt den Überprüfungen keine systematische Risiko-orientierung zugrunde.

178. In den Bezirksämtern sind die Aufgaben der Gesundheitsaufsicht (Infektionsschutz, Hygieneaufsicht und Medizinalwesen) weitestgehend den Dezernaten für Jugend, Soziales und Gesundheit zugewiesen; Fachbehörde ist die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG).

Zu den Aufgaben der Gesundheitsaufsicht gehört u. a. die Überwachung der Einhaltung der Hygieneanforderungen in bestimmten Einrichtungen wie zum Beispiel Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen (§ 13 Hamburgisches Gesundheitsdienstgesetz). Die Überwachung erfolgt durch anlassbezogene und/oder Regelbegehungen.

179. Für die Hygieneaufsicht liegt ein verbindliches Verfahren, das Umfang und Intensität der Überwachung regelt, derzeit lediglich für die Krankenhäuser und faktisch auch für Alten- und Pflegeheime vor. Künftig wird es eine entsprechende Vorgabe auch für Einrichtungen, in denen ambulant operiert wird, geben. In allen anderen Bereichen bleibt es den Bezirksämtern als ausführenden Dienststellen überlassen, unter Beachtung des Vorrangs des Infektionsschutzgesetzes Schwerpunkte zu setzen. Hinsichtlich der Überwachungsarten (regelmäßig bzw. anlassbezogen) bietet sich ein deutlich heterogenes Bild:

Unterschiedliches Vorgehen mangels einheitlicher Vorgaben

Öffentliche Einrichtungen sowie Einrichtungen mit besonders hohem Infektionsrisiko					
	Krankenhäuser und ambulantes Operieren	Alten- und Pflegeheime	Kindertageseinrichtungen	Schulen	Gemeinschaftsunterkünfte, z.B. Asylbewerberheime
Hamburg-Mitte	A&R	A&R	A&R	A	A&R
Altona	A&R	A	A&R	A	A
Eimsbüttel	A&R	A&R	A&R	A	A
Hamburg-Nord	A&R	A&R	A&R	A	A&R
Wandsbek	A&R	A	A	A	A
Bergedorf	A&R	A&R	A&R	A	A&R
Harburg	A&R	A&R	A&R	A&R	A&R

Gewerbliche Einrichtungen						
	Tätowier- und Piercingstudios	Labore	Invasiv tätige Heilpraktiker	Krankentransporte/Rettungsdienste	Ambulante Pflegedienste	Kosmetikstudios, Podologen
Hamburg-Mitte	A&R	A	A	A&R	X	A
Altona	A	A	A	A&R	A	A
Eimsbüttel	A	A	A	A&R	A	A
Hamburg-Nord	A&R	A	A&R	A&R	A	A&R
Wandsbek	A	A	A	A&R	A	A
Bergedorf	A&R	X	A&R	A&R	A&R	A&R
Harburg	A	A	A	A&R	A	A&R

A&R: Anlassbezogene Begehungen und Regelbegehungen
A: Anlassbezogene Begehungen
X: Keine Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit

Quelle: Bezirksämter, eigene Darstellung

Sachliche Gründe, die nachvollziehbar machten, warum beispielsweise invasiv tätige Heilpraktiker von zwei Bezirksämtern regel- und anlassbezogen, von den anderen Bezirksämtern dagegen nur anlassbezogen überwacht werden, sind nicht erkennbar. Anhaltspunkte dafür, dass vergleichbare Einrichtungen eines Bezirks durchgängig überwachungsbedürftiger sind als solche eines anderen Bezirks, hat der Rechnungshof nicht vorgefunden.

*Handlungsrah- 180.
men auf Basis
einer Risiko-
bewertung
erforderlich*

Ein wirksames und zugleich wirtschaftliches Überwachungsverfahren beruht auf einer Erfassung der zu überwachenden Einrichtungen und deren anschließender systematischer Risikobewertung, aus der sich allgemein Überwachungsbedürftigkeit und -intensität als Handlungsrahmen ableiten lassen. Dieser ist auf der Grundlage der Ergebnisse der durchgeführten Überwachungen zu konkretisieren und regelmäßig anzupassen. Über das risikoorientierte Vorgehen hinaus gewährleistet ein solcher Handlungsrahmen, dass vergleichbare Einrichtungen grundsätzlich gleich behandelt werden und dass sich für die Gesundheitsämter Planungssicherheit und überbezirkliche Vergleichbarkeit erhöhen.

Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, im Zusammenwirken mit den Bezirksamtern

- eine allgemeine Risikobewertung für die verschiedenen überwachungspflichtigen Einrichtungsarten vorzugeben,
- einen Handlungsrahmen zu erarbeiten, der eine grundsätzlich gleiche Vorgehensweise bei der Überwachungsplanung sicherstellt und der mit den Ergebnissen der darauf gestützten Überprüfungen rückgekoppelt wird und
- durch Fachanweisungen einheitliches Handeln bei der einzelnen Überwachung insbesondere in besonders risikobehafteten Arten von Einrichtungen sicherzustellen.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus empfohlen zu prüfen, in welchen Bereichen und unter welchen Voraussetzungen bezirksübergreifende „Schwerpunktüberwachungen“¹ eine Alternative zu personalintensiven Regelüberwachungen darstellen.

181. Nach Auffassung der Verwaltung ist die uneinheitliche Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirksamter eine Folge ihrer Prioritätensetzung vor dem Hintergrund der Anforderungen des Infektionsschutzgesetzes. Sie hat aber zugesagt, durch Entwicklung einheitlicher Kriterien zur Einschätzung der jeweiligen Risiken ein – im Rahmen bestehenden Rechts – vergleichbares und risikoorientiertes Vorgehen zu befördern. Bezirksübergreifende Schwerpunktaktionen stellten dabei eine sinnvolle Ergänzung dar und würden in die Überlegungen zur Risikobewertung sowie in die Aufgabenplanung einbezogen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹ Eine solche Schwerpunktaktion war die Begehung aller urologischen Praxen in 2004/2005.

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Finanzbehörde / Bezirksämter

Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung

Die vom Senat beschlossene Globalrichtlinie „Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung“ wird überwiegend nicht richtig angewendet. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt als zuständige Fachbehörde muss ihre Anwendung durchsetzen und Gründen für eine Nichtanwendung nachgehen.

182. Gemäß § 11 Absatz 1 Nr. 3 Baugesetzbuch ist eine Beteiligung von Planungsbegünstigten an Planungskosten zulässig. Der Senat hatte daher im Jahr 2000 der Bürgerschaft mitgeteilt, dass insbesondere Grundeigentümer, deren Grundstücke aufgrund städtischer Planungen im Wert steigen, ab 2001 mit einem angemessenen Anteil des zu erwartenden Wertzuwachses an den Kosten beteiligt werden sollen, die zum Beispiel für zu erstellende (Lärm-)Gutachten, für Infrastruktur und Einrichtungen wie Kindergärten usw. anfallen.¹ Damit diese Kostenbeteiligungen nach einheitlichen Grundsätzen und Verfahrensweisen sowie transparent erfolgen, hatte der Senat zum 1. Januar 2001 eine Globalrichtlinie zur Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung (GR) eingeführt. Da nur ein sehr kleiner Anteil – deutlich unter 10 % – der Verfahren nach der GR abgewickelt und damit die Zielsetzung offenkundig nicht erreicht wurde, beabsichtigte die Bürgerschaft den Senat zu ersuchen, die GR zum nächstmöglichen Zeitpunkt außer Kraft zu setzen.² Der Senat hat sich jedoch nach Gesprächen mit Vertretern der Bürgerschaft und potenziellen Investoren in 2005 für den Erhalt und eine Anpassung der GR entschieden.
183. Die GR ist als Senatsbeschluss für die Bezirksämter nach § 46 Absatz 1 Satz 3 Bezirksverwaltungsgesetz verbindlich. Der Rechnungshof hat bei den seit 2005 bearbeiteten 140 Bauleitplanverfahren stichprobenartig anhand von 45 Verfahren festgestellt, dass die GR von den Bezirksämtern nicht oder nicht vollständig umgesetzt wurde. Die mit der GR verbundenen Zielsetzungen wie Vergleichbarkeit und Transparenz des Verfahrens konnten daher nicht erreicht werden. Bisherige Aktivitäten der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), auf die Anwendung des vorgeschriebenen Verfahrens hinzuwirken, hat der Rechnungshof in seiner Prüfung nicht feststellen können.

*Globalrichtlinie
nicht oder nicht
vollständig
umgesetzt*

*Keine Steuerung
durch die BSU*

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/4983 vom 24. Oktober 2000.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/667 vom 11. April 2002 und Plenarprotokoll 17/14 vom 17. April 2002. Erledigt durch Ablauf der Legislaturperiode.

Die Bezirksämter halten die GR für nicht praktikabel und handhabbar. Trotz stets erfolgter Anwendungsprüfung hätten sie sie deshalb formal nicht immer anwenden können. Die Kostenbeteiligungen seien in geeigneten Fällen sachlich und rechtlich richtig nach den Vorschriften des Baugesetzbuches abgewickelt worden und der Stadt daher keine Einnahmen entgangen. Die BSU hält die GR im Grundsatz für handhabbar. Wegen der durch die Verwaltungsreform 2006 gestärkten Selbstständigkeit der Bezirke seien Vorgaben durch die Fachbehörden jedoch nur schwer durchsetzbar. Eine Evaluation zur genaueren Ermittlung von Anwendungshemmnissen und gegebenenfalls daraus folgende Verbesserungsmöglichkeiten der GR würden daran nichts ändern.

184. Der Rechnungshof hat die Nichtanwendung der GR beanstandet. Mangels Transparenz über tatsächlich realisierte Kostenbeteiligungen kann nicht beurteilt werden, ob der Stadt Einnahmen verloren gegangen sind. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Bezirksämter die GR anwenden, solange kein anderer Senatsbeschluss existiert. Er hat weiter gefordert, dass die BSU ihrer Rechtsaufsicht gemäß § 44 Absatz 1 Bezirksverwaltungsgesetz nachkommt, indem sie als zuständige Fachbehörde die Einhaltung der maßgeblichen Senatsbeschlüsse überwacht.

*Senatsbeschlüsse
auch für Bezirks-
ämter verbindlich*

185. Vor dem Hintergrund der von den Bezirksämtern übereinstimmend bestrittenen Praktikabilität hat der Rechnungshof weiter gefordert, dass die BSU – sollte sie die bisher pauschal vorgetragene Argumente der Bezirksämter inhaltlich für erwägenswert halten – die GR evaluiert und die daraus gezogenen Erkenntnisse umsetzt. Bei der Evaluation sollten auch weitere Zielsetzungen zur Abwicklung von Bebauungsplanverfahren³ berücksichtigt werden. Sofern das Ergebnis eine Überarbeitung der GR doch erforderlich macht, erwartet der Rechnungshof, dass diese zeitnah erfolgt und die BSU die Anwendung der neuen GR anschließend konsequent überwacht.

Die Finanzbehörde als Bezirksaufsichtsbehörde hat geäußert, dass sie aufgrund der von den Bezirksämtern berichteten Erfahrungen mit der Globalrichtlinie eine unvoreingenommene Analyse und Evaluation für sinnvoll halte.

Die BSU hat mitgeteilt, dass sie sich entschlossen habe, die GR entsprechend den Forderungen des Rechnungshofs zu evaluieren. Sie werde über das Ergebnis berichten und ihre Aufsicht künftig konsequent ausüben.

Interne Kosten

186. Weder Kosten für intern erstellte Gutachten sowie interne Verwaltungskosten, die bei der Erstellung der Planentwürfe sowie der technischen Vorbereitung von Verfahrensschritten für die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden nach §§ 3, 4 Baugesetz-

³ Vgl. zum Beispiel Bürgerschaftsdrucksache 18/6733 „Bebauungsplanverfahren: Schneller und effektiver durch Zielvereinbarungen“ vom 7. August 2007.

*Bisher keine
Erstattung
interner Kosten*

buch entstehen, noch Kosten der Betreuung bei einer Vergabe von Leistungen an Externe sind den Begünstigten bisher in Rechnung gestellt worden. Diese internen Kosten sind nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus 2005⁴ in einem bestimmten Umfang erstattungsfähig.

187. Der Rechnungshof hat die BSU gebeten zu prüfen, welche internen Kosten künftig den Begünstigten in Rechnung gestellt werden können, und die GR gegebenenfalls anzupassen.

Die BSU hat die Prüfung zugesagt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁴ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 25. November 2005 – 4 C 15/04, NVwZ 2006, S. 336 ff.

Grüninvestitionen, Grünanlagen, Spielplätze

Unzureichende Instandsetzungs- und Unterhaltungsmittel gefährden in hohem Maße den Anlagenbestand.

Für den wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln bedarf es eines Bewirtschaftungsmanagements und der Weiterentwicklung des Grünflächeninformationssystems.

Haushaltsmittel wurden falsch zugeordnet. Baumaßnahmen wurden teilweise ohne Bau- und Kostenunterlagen begonnen.

Mängel in der Durchführung von Maßnahmen führten zu vermeidbaren Mehrkosten von mindestens 122.000 Euro.

188. Grünanlagen und Spielplätze sollen vorrangig in Neubaugebieten sowie in dicht bebauten und stark unterversorgten Stadtteilen hergerichtet bzw. bedarfsgerecht umgestaltet werden.¹ Ergänzend dazu sind für sie im Rahmen des Leitbildes „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ weitergehende Qualitätsverbesserungen vorgesehen.²

Haushalt

Veranschlagung

189. Der Rechnungshof hat den jährlichen Finanzbedarf für eine nachhaltige Unterhaltung und Grundinstandsetzung von Grünanlagen und Spielplätzen auf Grundlage der für Hamburg geltenden Grundsätze und bundesweit ermittelter Kennzahlen³ errechnet und den für diese Zwecke im Haushalt veranschlagten jährlichen Ausgaben gegenübergestellt.

Standardabsenkung infolge nicht bedarfsgerechter Veranschlagung

Danach reichen die veranschlagten Ausgaben bei Weitem nicht aus, um den gegenwärtigen Erhaltungszustand der vorhandenen Anlagen längerfristig sicherzustellen. So decken zum Beispiel die veranschlagten Unterhaltungsmittel von rund 18 Mio. Euro jeweils für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 lediglich rund 45 % und die Grundinstandsetzungsmittel von rund 49 Mio. Euro für den Zeitraum 1999 bis 2008 nur rund 27 % des erforderlichen Finanzbe-

¹ Vgl. Haushaltsplan 2007/2008, Titel 6610.741.01 „Planung, Instandsetzung, Neuanlage und Umgestaltung von Grünanlagen und Spielplätzen“.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/1146 vom 2. November 2004.

³ Vgl. „Technische Richtlinie, Veranschlagungsgrundsätze für Landschaftsbau-maßnahmen in Hamburg“; Kennzahlen der Gartenamtsleiterkonferenz.

darfs ab. Bei dieser Ausgangslage muss davon ausgegangen werden, dass für den Erhalt der Anlagen in Zukunft umfangreiche Investitionen notwendig werden oder Anlagen geschlossen werden müssen. Nicht zur Verfügung stehende Mittel belasten insofern auf Sicht künftige Haushaltsjahre mit erhöhten Ausgaben.

190. Der Rechnungshof hält es daher im Sinne einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung für erforderlich, einen weiteren Substanzverzehr bei Grüninvestitionen zu verhindern. Er hat der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) empfohlen, in den Produktinformationen zum Haushaltsplan künftig u. a. darzulegen, inwieweit die Veranschlagung nicht auskömmlicher Mittel zu einer Reduzierung des Anlagevermögens und der Nutzbarkeit von Grünanlagen führt.

Zuordnung von Haushaltsmitteln

- Leistung von Sachausgaben aus Investitionsmitteln*
191. Für das Jahr 2007 wurden Mittel aus dem Investitionsfonds Hamburg 2010⁴ in Höhe von insgesamt 400.000 Euro für die Aufwertung, Instandsetzung und Sicherung von 31 Spielplätzen bereitgestellt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass etwa die Hälfte der Maßnahmen der Unterhaltung zuzurechnen ist (zum Beispiel: Überarbeitung von Spielgeräten).
192. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Unterhaltungsmaßnahmen entgegen den einschlägigen Verwaltungsvorschriften zu Lasten eines Investitionstitels erfolgt sind. Er hat die BSU aufgefordert, entsprechende Berichtigungen vorzunehmen und künftig die Maßnahmen korrekt zuzuordnen.

Bau- und Kostenunterlagen

- Baubeginn ohne haushaltsrechtlich erforderliche Unterlagen*
193. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in mehreren Fällen bei Baubeginn keine bzw. unvollständige oder ungeprüfte Bau- und Kostenunterlagen vorgelegen haben.
194. Gemäß § 54 Absatz 1 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften müssen bei in Globaltiteln veranschlagten Baumaßnahmen Ausführungsunterlagen vor Baubeginn vorliegen. Der Rechnungshof hat die Freigabe von Haushaltsmitteln und damit den Beginn von Baumaßnahmen ohne die erforderlichen Unterlagen beanstandet.

Bewertung des Anlagevermögens

195. Grünanlagen und Spielplätze zählen zu den Infrastrukturbauten. In der Eröffnungsbilanz der Stadt⁵ wurde zur Erfassung und Bewertung der Infrastrukturbauten eine typisierte Sammelbewertung vorgenommen. Für die Fortschreibung der Vermögenswerte sieht das Betriebswirtschaftliche Fachkonzept der Stadt vor, dass Anla-

⁴ Sonderinvestitionsprogramm (SIP-Fonds).

⁵ Eröffnungsbilanz zum 31. Dezember 2006.

gen ab ihrer Fertigstellung zu aktivieren und unter dem zutreffenden Posten des Anlagevermögens einzeln auszuweisen und abzuschreiben sind. Erst dadurch ist die Voraussetzung für eine genaue Bewertung der Infrastruktur gegeben.

Die Einzelaktivierung von Anlagen setzt sinnvollerweise ein Bewirtschaftungsmanagement in der fachlich zuständigen Behörde voraus, das jedoch nicht existiert.

196. Der Rechnungshof hat empfohlen, dieses mittelfristig aufzubauen, um mit Hilfe einer transparenten Bestands- und Erhaltungsübersicht die erforderlichen Mittel wirtschaftlich einsetzen zu können. Des Weiteren hat er der BSU die rechtzeitige und vollständige Einzelaktivierung dieser Anlagen gemäß Betriebswirtschaftlichem Fachkonzept empfohlen, da ein Abweichen vom Grundsatz der Einzelbewertung auf Dauer die Aussagekraft der Bilanz beeinträchtigt.

Bewirtschaftungsmanagement-system für wirtschaftlichen Mitteleinsatz erforderlich

Grünflächeninformationssystem

197. Zur Vorbereitung der flächendeckenden Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung hatte der Senat schon im Februar 2004 die Produktionsaufnahme des netzgestützten Grünflächeninformationssystems netGRIS und dessen Weiterentwicklung zum Betriebsführungssystem mit einer SAP-Schnittstelle beschlossen. Dafür wurden 270.000 Euro bereitgestellt.

198. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bezirksämter netGRIS lediglich als Informationssystem benutzen, das wesentlichere Betriebsführungssystem jedoch nur von wenigen angewandt wird und die angekündigte Weiterentwicklung der Software (browsergestützte Lösung) sich noch in der Planung befindet. Er hat beanstandet, dass es der BSU bisher nicht gelungen ist, ein einheitlich genutztes Informations- und Betriebsführungssystem zu entwickeln und zu installieren. Zusätzlich zur Forderung, das überarbeitete System hamburgweit einzusetzen, hat der Rechnungshof angeregt, auch die Spielplätze zu kartieren und zu prüfen, ob netGRIS mit den Daten aus dem Spielgerätekataster ergänzt werden könnte. Damit wäre gewährleistet, dass auch eine Zustandsbewertung der Spielplätze zeitnah abrufbar ist.

Grünflächen und Spielplätze über ein IT-gestütztes Betriebsführungssystem bewirtschaften

Gleichzeitig könnten dadurch die für ein Bewirtschaftungsmanagement benötigten Herstellungs- und Unterhaltungskosten eingepflegt werden, die teilweise wiederum Eingangswerte für die Anlagenbuchhaltung bilden (vgl. Tz. 195).

Bauleistungen

199. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei der Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen vermeidbare Mehrkosten in Höhe von mindestens 122.000 Euro entstanden sind:

Vermeidbare Mehrkosten in Höhe von 122.000 Euro

- Planungsmängel bei zwei Baumaßnahmen führten zu vermeidbaren Leistungen in Höhe von rund 110.000 Euro.
- Die fehlende Berücksichtigung eines Preisnachlasses hat zu Mehrkosten von rund 12.000 Euro geführt, die aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs von der Baufirma zurückgezahlt wurden.

Stellungnahme der Verwaltung

200. Die BSU und die Bezirksämter haben die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Anregungen nachzukommen. Die BSU hat in einem ersten Schritt eine Kennzahl in die Produktinformation für den Haushalt 2009/2010 eingestellt. Die Spielplatzflächen wurden kartiert. Bei der Aktivierung von Einzelabschnitten und dem Aufbau eines Bewirtschaftungsmanagementsystems hat die BSU – unter Hinweis auf derzeitige Kapazitätsprobleme und eine notwendige Anpassung im SAP-System – erklärt, der Empfehlung des Rechnungshofs nachzukommen. Zusammen mit den Bezirksämtern werde derzeit ein „Konzept anlagenbezogenes Bewirtschaftungsmanagement“ entwickelt.

V. Querschnittsuntersuchungen

Finanzbehörde / andere Behörden

Zielvorgaben als Instrumente des Beteiligungsmanagements

Zielbilder und Unternehmenskonzepte als wesentliche Steuerungsinstrumente für die hamburgischen öffentlichen Unternehmen sind nur bei einer Minderzahl der Unternehmen vorzufinden. Vorhandene Zielbilder stammen überwiegend aus der Mitte der 80er Jahre. Auch die wenigen Unternehmenskonzepte entsprechen nicht durchgängig den Vorgaben.

201. Zur Steuerung ihrer öffentlichen Unternehmen sieht die Freie und Hansestadt Hamburg seit Mitte der 80er Jahre ein umfangreiches Instrumentarium vor, das von der Definition von Unternehmenszielen über die ergebnisorientierte Unternehmensplanung bis zum Berichtswesen an den Aufsichtsrat reicht.

Der Rechnungshof hat Vorhandensein und Aktualität von Zielbildern und Unternehmenskonzepten bei insgesamt 50 Unternehmen aus den Geschäftsbereichen der Finanzbehörde (FB), der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA), der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), der Behörde für Kultur, Sport und Medien (BKSM), der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) sowie der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) geprüft. Im Wesentlichen sind damit die wirtschaftlich bedeutenden Unternehmen der Stadt im erweiterten Verantwortungsmodell, bei denen wegen ihrer besonderen Bedeutung neben der zuständigen Fachbehörde auch die Finanzbehörde an der Steuerung beteiligt ist, sowie die unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen Hamburgs bzw. der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH erfasst. Nach den Zahlen des Geschäftsjahres 2006 stehen diese Unternehmen für eine Bilanzsumme von 29 Mrd. Euro, Umsatzerlöse von 7,4 Mrd. Euro, Investitionen in Höhe von 1,1 Mrd. Euro und 48.000 Beschäftigte.

Zielbilder

202. Als Anteilseigner gibt die Stadt den Unternehmensgegenstand bzw. Gesellschaftszweck im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung oder im Errichtungsgesetz vor. Daraus leiten die Fach-

behörden Zielbilder ab, mit denen das von § 65 Absatz 1 LHO geforderte wichtige staatliche Interesse unternehmensspezifisch in Form von Leistungszielen konkretisiert wird. Zielbilder sind verbindliche Handlungsleitlinien für die Geschäftsleitungen und Kontrollmaßstab für die hamburgischen Vertreter in den Aufsichtsorganen.

Tabelle 1: Vorliegende Zielbilder

	FB	BSU	BWA	BKSM	BSG	BWF	Σ
<i>Unternehmen</i>	10	17	8	6	5	4	50
<i>Zielbilder</i>	3	4	5	4	1	0	17
<i>Entwürfe</i>	0	6	0	0	1	0	7

Quelle: Eigene Berechnungen

*Keine Zielbilder
für zwei Drittel
der Unternehmen*

Im Ergebnis liegen Zielbilder lediglich bei rund einem Drittel der Unternehmen (unter Einbeziehung der Entwürfe bei der Hälfte) vor. Sogar bei Unternehmen aus dem Kreis des erweiterten Verantwortungsmodells liegt nur für knapp die Hälfte ein Zielbild vor. Diese stammen überwiegend aus der Mitte der 80er Jahre und können schon deswegen inzwischen eingetretene Entwicklungen nicht berücksichtigen. Darüber hinaus ist in einigen Fällen ihre Beachtung bzw. Berücksichtigung durch die Geschäftsleitungen nicht verbindlich geregelt.

*203.
Periodische
Vorlage der
Zielbilder beim
Parlament*

203. Die vom Senat zugesagte Neufassung seiner Informationszusagen gegenüber der Bürgerschaft unter Einführung einer periodischen Vorlage der Zielbilder aller öffentlichen Unternehmen¹ bietet insoweit eine deutliche Chance zur Verbesserung. Die dadurch mögliche Diskussion über die Zielvorgaben wird auch bei den öffentlichen Unternehmen – insbesondere bei deren Leitungs- und Überwachungsgremien – die Verpflichtung auf ihren öffentlichen Auftrag in den Fokus rücken.

Unternehmenskonzepte

204. Auf Grundlage der Zielbilder sollen die Unternehmen ihren Aufsichtsorganen strategische Unternehmenskonzepte vorlegen und mindestens alle fünf Jahre fortschreiben. Diese Konzepte basieren auf einer Analyse der Stärken und Schwächen des Unternehmens, definieren prioritäre Handlungsfelder, legen gegebenenfalls erforderliche Alternativstrategien dar und sind soweit zu operationalisieren, dass aus ihnen für organisatorische Teileinheiten des Unternehmens quantitative Vorgaben und konkrete Maßnahmen abgeleitet werden können.

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/378 vom 20. Mai 2008.

Tabelle 2: Vorliegende Unternehmenskonzepte

	FB	BSU	BWA	BKSM	BSG	BWF	Σ
<i>Unternehmen</i>	10	17	8	6	5	4	50
<i>Konzepte</i>	1	6	1	3	0	0	11
<i>aktuell</i>	1	4	0	3	0	0	8

Quelle: Eigene Berechnungen

Demnach liegen Unternehmenskonzepte auf Grundlage der Zielbilder lediglich bei einem Fünftel der Unternehmen vor. Auch bei Unternehmen aus dem Kreis des erweiterten Verantwortungsmodells liegt nur für knapp die Hälfte ein Unternehmenskonzept vor. Nur in acht Fällen ist ein aktuelles, also höchstens fünf Jahre altes Unternehmenskonzept vorhanden.

Keine Unternehmenskonzepte für vier Fünftel der Unternehmen

Forderungen des Rechnungshofs

205. Gerade das 2002 in Hamburg eingeführte „Verantwortungsmodell für dieeteiligungsverwaltung“, das u. a. eine stärkere Steuerung der öffentlichen Unternehmen durch ihre Aufsichtsräte vorsieht, erfordert klare Vorgaben seitens des Eigentümers, an denen die hamburgischen Vertreter in den Überwachungsgremien ihre Kontroll- und Beratungsfunktion ausrichten können. Diese Funktion erfüllen in geeigneter Weise die Zielbilder. Ihre Erstellung bzw. Überarbeitung bietet auch die Chance, aktuelle grundlegende Ziele des Senats, wie etwa die neuen klimapolitischen Zielsetzungen unternehmensbezogen zu verankern und ihnen so entsprechend Nachdruck zu verleihen. Auch für die Unternehmen außerhalb des erweiterten Verantwortungsmodells sollten sie verstärkt als Mittel genutzt werden, die städtischen Interessen zur Geltung zu bringen.

Verantwortungsmodell erfordert klare Vorgaben seitens der Stadt

Das Instrumentarium zur Steuerung und Kontrolle der Unternehmen verfolgt auch das Ziel, das mit jeder unternehmerischen Betätigung verbundene Risiko auf ein für den öffentlichen Eigentümer akzeptables Maß zu begrenzen; dieses Ziel wird durch die unzureichende Nutzung gefährdet. Darüber hinaus darf die Bürgerschaft aufgrund der regelmäßigen Senatshinweise² auf die Nutzung des Instrumentariums davon ausgehen, dass es auch angewendet wird.

Der Rechnungshof hat die insgesamt unzureichende Nutzung des Steuerungsinstruments Zielbilder beanstandet und die Behörden aufgefordert, die hierfür geltenden Vorgaben einzuhalten. Angesichts der erheblichen Umsetzungsdefizite bei den Unternehmenskonzepten hat der Rechnungshof der Finanzbehörde empfohlen, in Wahrnehmung ihrer Querschnittsfunktion für das Beteiligungsmanagement, eine Evaluation dieses Instruments vorzunehmen. Dabei hält der Rechnungshof die Funktion der Unternehmenskonzepte als Bindeglied zwischen den eher abstrakten Vorgaben der

² Etwa im regelmäßigen Beteiligungsbericht.

Zielbilder und ihrer weitergehenden Operationalisierung im tatsächlichen Unternehmensgeschehen für unerlässlich.

Stellungnahme der Verwaltung

206. Die Finanzbehörde will im Rahmen ihrer Querschnittszuständigkeit für das Beteiligungsmanagement u. a. durch die Überarbeitung der Vorgaben zur Erstellung, Ausgestaltung und Aktualisierung von Zielbildern sowie Unternehmenskonzepten deren wieder stärkere Beachtung erreichen. Bei Minderheitsbeteiligungen werde es angesichts eingeschränkter Einwirkungsmöglichkeiten keine Zielbilder geben.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde darauf hingewiesen, dass gemäß § 65 Absatz 1 LHO auch für Minderheitsbeteiligungen das mit ihnen verfolgte öffentliche Interesse zu definieren ist. Nur an solchen klaren Zielvorgaben der Stadt können die hamburgischen Vertreter in den Überwachungsgremien ihre Kontroll- und Beratungsfunktion bzw. ihr Abstimmungsverhalten ausrichten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Durchsetzung von Vergabebestimmungen bei Zuwendungen für Bauprojekte

Die Bewilligungsbehörden haben bei der Förderung von Bauprojekten ihre Einflussmöglichkeiten auf Zuwendungsempfänger zur Sicherung geordneter, transparenter und nichtdiskriminierender Wettbewerbsverfahren nicht durchgehend wahrgenommen.

207. Zuwendungsmittel sind sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Dies wird bei Bauprojekten insbesondere dadurch gefördert, dass Aufträge auf der Grundlage der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen, Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A), nach einem geordneten, transparenten und nichtdiskriminierenden Wettbewerbsverfahren an geeignete Unternehmen zu angemessenen Preisen vergeben werden. Daher schreiben Allgemeine Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden insbesondere vor, dass bei der Erteilung von Bauaufträgen die VOB/A anzuwenden ist, wenn der Gesamtauftragswert einer Baumaßnahme bzw. eines Bauwerks (alle Bauaufträge für eine bauliche Anlage) ohne Umsatzsteuer mehr als 50.000 Euro beträgt. Baufachliche Nebenbestimmungen (NBest-Bau) enthalten weitergehende Vorschriften zum Beispiel für die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung sowie die Baurechnung und den Verwendungsnachweis.

Damit die Nebenbestimmungen wirksam werden, sind die Bewilligungsbehörden verpflichtet, diese den Zuwendungsempfängern im Zuwendungsbescheid zur Auflage zu machen. Durch die NBest-Bau werden die Zuwendungsempfänger zum Beispiel verpflichtet, den Bewilligungsbehörden die vorgesehene Vergabeart rechtzeitig anzuzeigen. Dieses soll den Bewilligungsbehörden Einflussmöglichkeiten im Sinne einer bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungsmittel ermöglichen.

208. In rund einem Drittel der geprüften Zuwendungen für Bauprojekte hatten die Bewilligungsbehörden den Zuwendungsempfängern die NBest-Bau nicht zur Auflage gemacht.

*Erforderliche
baufachliche
Auflagen in
Zuwendungs-
bescheiden nicht
immer erteilt*

In lediglich zwei Fällen haben Zuwendungsempfänger die Bewilligungsbehörden über die vorgesehene Vergabeart unterrichtet.

209. Der Rechnungshof hat die Bewilligungsbehörden aufgefordert, bei Bauprojekten künftig konsequent den Zuwendungsempfängern die NBest-Bau zur Auflage zu machen und auf deren Beachtung hinzuwirken. Sind der Bewilligungsbehörde Einflussmöglichkeiten durch die NBest-Bau eingeräumt worden, so steht in ihrem pflichtgemäßen

*Einfluss-
möglichkeiten
nicht genutzt*

Ermessen, ob und in welchem Umfang sie diese wahrnimmt. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass eine Bewilligungsbehörde die Einhaltung von Auflagen frühzeitig überprüft und damit ihre Einflussmöglichkeiten auf Zuwendungsempfänger zur Sicherung geordneter, transparenter und nichtdiskriminierender Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe von Bauaufträgen nutzt. Er hat deshalb die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) zusammen mit der Finanzbehörde gebeten zu prüfen, ob Zuwendungsvorschriften um konkrete Handlungsvorgaben zu ergänzen sind. Die Behörden haben zugesagt, diese Prüfung vorzunehmen.

210. Nach Abschluss der Projekte müssen die Verwendungsnachweise geprüft werden. Für einmalige Zuwendungen über 50.000 Euro bestimmen die Verwaltungsvorschriften, dass weitergehende Prüfungen der Verwendungsnachweise durchzuführen sind. In diesem Rahmen können die Bewilligungsbehörden u.a. Originalbelege über Einzelzahlungen oder die Baurechnung¹ einsehen oder insbesondere die Einhaltung des Vergaberechts überprüfen.

*Verwendungs-
nachweise
nicht auf Ver-
gabeverfahren
geprüft*

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind Vergabeverfahren in keinem Fall Gegenstand der Prüfung der Verwendungsnachweise gewesen.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Bewilligungsbehörden künftig

- sich spätestens in diesem Verfahrensstadium darüber informieren, welche Vergabeart ein Zuwendungsempfänger gewählt hat, und
- nachvollziehen, ob das Vergabeverfahren in einem Vergabevermerk, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgeblichen Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält, plausibel dokumentiert ist.

Die Bewilligungsbehörden haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

*Widerruf von
Zuwendungen*

211. Wenn gegen Auflagen verstoßen wird, kann eine Zuwendung mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden. In keinem der geprüften Fälle haben die Bewilligungsbehörden geprüft, ob ein Zuwendungsbescheid wegen eines Verstoßes gegen die Auflage, bei der Vergabe von Aufträgen die VOB/A anzuwenden, ganz oder teilweise zu widerrufen und Mittel von den Zuwendungsempfängern zurückzufordern sind.

Der Rechnungshof hat daher die betroffenen Bewilligungsbehörden aufgefordert, diese Prüfung nachzuholen. Die Bewilligungsbehörden haben das zugesagt.

¹ Zur Baurechnung gehören zum Beispiel alle Unterlagen über die Vergabe der Aufträge in einem wettbewerblichen Vergabeverfahren.

212. Wegen der vorstehend geschilderten und von ihm beanstandeten Mängel hat der Rechnungshof die Finanzbehörde gebeten zu prüfen, ob

- das Fortbildungsangebot für die mit Zuwendungsrecht befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter um einen speziellen Teil für Vergabebestimmungen erweitert werden kann und
- auch für die hamburgische Verwaltung entsprechend den besonderen Erlassen in anderen Bundesländern² das Verfahren beim Widerruf von Zuwendungsbescheiden und der Rückforderung von Zuwendungsmitteln geregelt werden sollte, um für Rückforderungsansprüche einheitliche Maßstäbe zu schaffen.

Außerdem hat der Rechnungshof die BSU gebeten, im Benehmen mit der Finanzbehörde zu prüfen, ob ein von der BSU herausgegebener Leitfaden für Zuwendungsbauten aktualisiert, erweitert und als verbindliche Arbeitshilfe für die Bewilligungsbehörden eingeführt werden kann.

Die Behörden haben zugesagt, diese Prüfungen vorzunehmen.

² Bayern, Nordrhein-Westfalen.

VI. Prüfungen bei mehreren Behörden und Institutionen

Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universität Hamburg / Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Sanierung von Universitätsgebäuden

Mit ihrer bisherigen Vorgehensweise haben die Behörde für Wissenschaft und Forschung und die Universität Hamburg seit vielen Jahren einen Substanzverfall zugelassen. Der wirtschaftliche Abbau dieses Rückstaus erfordert – nach Angaben der Behörde – nun einen Aufwand in Höhe von mindestens 375 Mio. Euro. Vorbereitungen zu einer geordneten Erfassung der Schäden und zu Finanzierungsalternativen sind bisher nicht fehlerfrei durchgeführt worden und müssen korrigiert werden.

Sanierungs- und Unterhaltungsstrategie

- Gebäudebestand zu rund zwei Dritteln altersbedingt sanierungsbedürftig*
213. Von den rund 125 Gebäuden der Universität Hamburg (UHH) sind etwa zwei Drittel in den 50er bis 70er Jahren errichtet worden. Sie weisen massive alters- und konstruktionsbedingte Schäden auf und erfüllen häufig nicht mehr die Sicherheitsbestimmungen. Aktuelle Erhebungen der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) im Rahmen der Anmeldung zur aktuellen Finanzplanung haben ergeben, dass der Sanierungsbedarf – als komplexe Folge von Gebäudealter und unzureichender Bauunterhaltung – bei mindestens 375 Mio. Euro liegt.
214. In seiner Prüfung 2007/2008 hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Sanierungsstau im Wesentlichen auf folgende Ursachen zurückzuführen ist:
- Die BWF und die UHH haben bisher eine Bauunterhaltung auf niedrigem Niveau und eine Grundinstandsetzung nach jeweils etwa 30 Jahren Standzeit eines Gebäudes vorgesehen. Bei einer werterhaltenden Betrachtungsweise von Bau und Betrieb unter Einbezug des Lebenszyklusgedankens müssten aber 1,2 % des Wiederbeschaffungswertes¹ für die Bemess-

¹ Vgl. Bericht 9/1984 der „Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“.

sung der jährlichen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmittel berechnet werden. Gemessen an diesem anerkannten Kennwert fehlten für eine nachhaltige Bauunterhaltung jährlich rund 2,7 Mio. Euro.

*Nachhaltige
Bauunterhaltung
nicht
gewährleistet*

- Darüber hinaus haben die hohen Mittelabflüsse für die Umsetzung der Baumaßnahmen des Masterplans des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf seit 2006 die Planungssicherheit unterbrochen und den Handlungsspielraum eingeschränkt. In der Folge konnten notwendige Sanierungsmaßnahmen wegen reduzierter Mittel nicht begonnen werden. Durch Provisorien und Ersatzmaßnahmen sowie die Nutzung veralteter Anlagentechnik entstanden Mehrkosten.

*Ungeeignete
Vorgehensweise
hat zu fortschrei-
tendem Substanz-
verlust beigetragen*

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die bisherige Vorgehensweise nicht geeignet war, dem Alterungs- und Anpassungsprozess der Gebäude wirtschaftlich zu begegnen.

215. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF und die UHH im Hinblick auf die absehbare, altersbedingte Sanierungswelle nicht rechtzeitig eine geeignete Strategie zur Vermeidung von Substanzverlusten entwickelt und angewendet haben.

216. Der Rechnungshof hat die BWF und die UHH aufgefordert, ihre Sanierungs- und Bauunterhaltungsstrategien für die Gesamtheit der Gebäude unter Berücksichtigung des Lebenszyklusgedankens – ausgehend von einer umfassenden Schadensanalyse – mit dem Ziel größtmöglicher Wirtschaftlichkeit zu verknüpfen. Er hält es für notwendig, daneben durch zeitnahes Handeln den unwirtschaftlichen Zustand fortschreitenden Substanzverlusts zu beenden. Für eine Veranschlagung der erforderlichen Mittel ist es notwendig, zum Beispiel über Kennwerte im Rahmen der Haushaltserläuterungen darlegen zu können, welche Mittel unabhängig von pauschalen Richtsätzen benötigt werden, um den Wertverlust des Anlagevermögens aufzuhalten und aufzuzeigen, mit welchem Ausmaß an Schäden ansonsten zu rechnen sein wird.

*Sachgerechte
Grundlagen für
Sanierungs- und
Unterhaltungs-
strategie
entwickeln*

Bauunterhaltungsmittel

217. Von 2004 bis 2007 hat die UHH durch Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit, die im Übrigen nur teilweise haushaltsrechtlich zulässig war,² Bauunterhaltungsmittel im Umfang von rund 4,73 Mio. Euro für Gerätebeschaffung, den Ausgleich des Betriebskostenkontos, Umzüge und Einlagerungen, die Unterstützung der SAP-Einführung und für investive Baumaßnahmen eingesetzt.

*Zweckent-
fremdung von
Bauunterhaltungs-
mitteln*

218. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die UHH trotz der Defizite in der Bauunterhaltung und der daraus erwachsenden Folgeschäden die Bauunterhaltungsmittel für andere Zwecke verwendet hat. Er hat künftig einen konsequenten, der Zweckbestim-

² Vgl. Haushaltsrechtlicher Vermerk zum Wirtschaftsplan der UHH in Verbindung mit dem jährlichen Bewirtschaftungsgrundschriften bis 2005.

mung entsprechenden Einsatz der vorhandenen Bauunterhaltungsmittel gefordert. Darüber hinaus hat der Rechnungshof beanstandet, dass die UHH für die Jahre 2006 und 2007 auch die für eine Zweckentfremdung erforderliche Zustimmung der Finanzbehörde³ nicht eingeholt hatte. Durch die zweckfremde Mittelverwendung hat die UHH zudem den Grundsatz der ordnungsgemäßen Buchführung nicht beachtet (vgl. § 71 Absatz 1 LHO). Die Abschlüsse sind entsprechend zu korrigieren (vgl. § 81 LHO in Verbindung mit § 15 Absatz 2 LHO).

Digitales Gebäudebewirtschaftungssystem

219. Für den Aufbau einer digitalen Erfassung gebäudebezogener Daten hat die UHH einen Auftrag zur Beschaffung einer Datenbank vergeben. Seit mehreren Jahren bereitet die Finanzbehörde ebenfalls die Einführung von digitaler Unterstützung für gebäudebezogene Aufgaben vor und verfügt daher über Erfahrung und Fachwissen. Weder eine Dokumentation über die Einbindung vorhandenen Erfahrungs- und Fachwissens noch ein Wirtschaftlichkeitsnachweis für die entwickelten Anforderungen konnten dem Rechnungshof vorgelegt werden.

Vorhandene Erfahrungen beim Aufbau des Gebäudebewirtschaftungssystems nutzen

220. Die Einbeziehung vorhandenen Fachwissens und zentraler Vorbereitungsleistungen für eigene Entscheidungen ist eine Grundvoraussetzung für wirtschaftliches Handeln. Insofern hat der Rechnungshof beanstandet, dass die UHH ohne dokumentierte Begründung auf die Einbeziehung in der Verwaltung ohnehin vorhandenen Fachwissens verzichtet und damit die Vorgaben des § 7 LHO nicht beachtet hat. Der Rechnungshof hat gefordert, künftig die Erfahrungen zum Beispiel der Finanzbehörde zu nutzen und weitere Entscheidungen von strategischer Tragweite für rund 125 Gebäude transparent zu dokumentieren.

Vergabe von Bauleistungen

221. Bei der Sanierung des Gebäudes Von-Melle-Park 8 wurden Dachdeckungs- und Klempnerarbeiten gemeinsam mit den Metallbauarbeiten in einem Leistungsverzeichnis zusammengefasst. Das beauftragte Angebot wies für die Ausführung der Dachdeckungs- und Klempnerarbeiten durch einen Subunternehmer einen Aufpreis von 15 % auf dessen Leistungsumfang von rund 275.000 Euro aus.

222. Gemäß § 4 Nr. 3 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A sind Bauleistungen verschiedener Handwerks- oder Gewerbebezweige in der Regel nach Fachgebieten oder Gewerbebezweigen getrennt zu vergeben.

³ Bewirtschaftungsroundschreiben, weitere Einschränkungen siehe Nr. 2.3.1 der Verwaltungsvorschriften (VV) – Bau und Nr. 2.4.1 der VV – Bewirtschaftung.

223. Der Rechnungshof hat die Abweichung vom Grundsatz der Vergabe nach Fachlosen beanstandet. Im Ergebnis sind durch die zusammengefasste Vergabe Mehrkosten in Höhe von rund 40.000 Euro entstanden. Er hat die BSU aufgefordert, künftig nur aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen von der Fachlosvergabe abzuweichen, um Preisaufschläge zu vermeiden.
- Vergabe nach Fachlosen hätte mindestens 40.000 Euro eingespart*

Realisierung alternativer Finanzierungsmodelle

224. Für die Sanierung des Geomatikums hat die BWF eine konventionell finanzierte Maßnahme einer ÖPP-Variante⁴ gegenübergestellt, um festzustellen, ob Effizienzvorteile erzielt werden können. Hierfür hat sie 2005 einen vom Finanzministerium Nordrhein-Westfalen entwickelten Eignungstest⁵ durchgeführt, der miteinander abzuwägende Prüfkriterien nennt. Als Ergebnis der Eignungsprüfung hat die BWF festgestellt, dass bei der Durchführung dieser Maßnahme als ÖPP-Projekt hinreichend Effizienzpotenzial zu erwarten sei.
225. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die von der BWF durchgeführte Eignungsprüfung nicht alle für die Eignung vorgesehenen Kriterien berücksichtigt. So hat sie als Kriterien lediglich ein „hinreichendes Bauvolumen“, eine „ausreichend große Fläche“ sowie die „weitgehende Übertragung der Bauunterhaltung und Bewirtschaftung auf Private“ geprüft. Auch wenn diese Kriterien von Bedeutung für die Eignung einer Maßnahme als ÖPP-Projekt sind, reichen sie allein noch nicht für eine Entscheidung über die Eignung aus. Der Eignungstest nennt deshalb weitere nicht zu vernachlässigende Kriterien, wie zum Beispiel das Zusammenwirken von Investitionsvolumen und bewirtschafteter Fläche sowie den Standort. Die geforderte Gewichtung nach Punkten hat die BWF ebenfalls unterlassen. Damit konnte die Eignung der Maßnahme als ÖPP-Projekt nicht sachgerecht beurteilt werden.
- Bei ÖPP-Eignungsprüfung nicht alle Kriterien betrachtet*
226. In der Zwischenzeit wurde der Eignungstest in den bundesweiten Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“⁶ übernommen. Er enthält Empfehlungen für den Mindeststandard bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und ist seit März 2008 als verbindliche Vorgabe in die VV zu § 7 LHO übernommen worden. Zur Feststellung, ob eine Maßnahme als ÖPP-Projekt geeignet ist, enthält er u. a. die Forderung, die Prüfkriterien immer projektspezifisch zu definieren und zu untersuchen.
227. Der Rechnungshof hat die BWF daher aufgefordert, bei künftigen Eignungsprüfungen alle für die Beurteilung der ÖPP-Eignung
- Eignungstest wiederholen*

⁴ Öffentlich Private Partnerschaft: Ein privater Investor baut und finanziert das Gebäude und betreibt es über einen vertraglich festgelegten Zeitraum. Die nutzende Behörde entrichtet ein entsprechendes Entgelt für Bau und Betrieb an den Investor.

⁵ Veröffentlichung des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen: Public-Private Partnership, Der Eignungstest, Oktober 2004.

⁶ Die Finanzministerkonferenz hat dem Leitfaden im September 2006 einvernehmlich zugestimmt.

maßgeblichen Kriterien zu definieren und zu prüfen. Hinsichtlich projektspezifischer Kriterien bei Gebäuden des Hochschulbaus und -betriebs⁷ sind ergänzend die entsprechenden Hinweise des HIS⁸ zu berücksichtigen. Nach der Feststellung einer ÖPP-Eignung folgt ein aufwendiges, kostenintensives Verfahren. Daher hat der Rechnungshof auch gefordert, vor einer Wiederaufnahme der im Jahr 2005 ausgesetzten Sanierung einen neuen Eignungstest durchzuführen.

Stellungnahme der Verwaltung

228. Die Verwaltung hat die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen.

⁷ Zum Beispiel häufige Änderungen der Nutzungsanforderungen, hoher Technisierungsgrad bei Laboren, erhöhter Verkehrsflächenanteil und Möglichkeiten der Drittverwertung (Vermietbarkeit).

⁸ Hochschul-Informationen-System: Forum Hochschule, F3/2007 (2007): Public Private Partnership im Hochschulbau, Möglichkeiten für Neubau und Sanierung.

Behörde für Wissenschaft und Forschung / Technische Universität Hamburg-Harburg / TuTech Innovation GmbH

Forschungsförderung aus Mitteln der Europäischen Union (II)

Von der TuTech Innovation GmbH bewirtschaftete EU-Vorhaben wurden teilweise aus Haushaltsmitteln vorfinanziert. Die gegenwärtige Aufgabenverteilung zwischen der Technischen Universität Hamburg-Harburg und der TuTech Innovation GmbH bei der Betreuung von EU-Vorhaben ist unnötig arbeitsintensiv und aufwendig.

229. Das „Sechste Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, Technologischen Entwicklung und Demonstration“ (6. FRP)¹ umfasste insgesamt 16,27 Mrd. Euro; Ziel war die Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie und die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Der Rechnungshof hat in Anknüpfung an seine frühere Prüfung „Forschungsförderung aus Mitteln der Europäischen Union“² die Bewirtschaftung der Mittel aus dem 6. FRP sowie aus weiteren auch Forschung betreffende Programmen der Europäischen Union³ (EU) bei der Technischen Universität Hamburg-Harburg (TUHH) geprüft.⁴

230. Die TUHH hat die Abwicklung aller Projekte des 6. FRP auf der Grundlage einer 1995 mit deren Rechtsvorgängerin – der seinerzeitigen TUHH Technologie GmbH – getroffenen Kooperationsrahmenvereinbarung auf die TuTech Innovation GmbH (TuTech) übertragen.

Die Antragstellung und die administrative Betreuung der insgesamt 40 von TUHH/TuTech im Erhebungszeitraum durchgeführten Projekte mit einem durchschnittlichen Ausgabevolumen von insgesamt rund 2,6 Mio. Euro jährlich lagen überwiegend bei der

¹ Laufzeit 2002 bis 2006.

² Vgl. Jahresbericht 1996, Tzn. 195 bis 212.

³ Zum Beispiel Europäischer Sozialfonds, INTERREG-Programm der Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

⁴ Vgl. Ergebnisse bei der Universität Hamburg und der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg: Jahresbericht 2008, Tz. 56 ff.

TuTech. Diese betreute 30 Vorhaben der TUHH eigenständig als sogenannte „Third Party“⁵; zehn Projekte wurden in Teilen auch von der Präsidialverwaltung der TUHH bewirtschaftet.

Außerdem betreute die TuTech auch sogenannte „Treuhandprojekte“ der TUHH, die aus speziellen EU-Programmen gefördert wurden. Dabei übernahm die TuTech treuhänderisch die Bewirtschaftung von Sachmitteln, weil bei diesen Projekten der Vertragsabschluss mit der Hochschule und die Einstellung/Vergütung des Drittmittelpersonals durch die Hochschule selbst von der EU zwingend vorgeschrieben waren.

Bewirtschaftung der EU-Mittel

231. TUHH und TuTech haben gegenüber dem Rechnungshof ihre Einnahmen und Ausgaben bei der Durchführung der EU-Forschungsvorhaben in den Jahren 2003 bis 2006 (Erhebungsstichtag 1. März 2007) wie folgt beziffert:

Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben EU-Forschung TuTech (Tsd. Euro):

Jahr	2003	2004	2005	2006
Einnahmen	334,4	2.184,3	1.324,5	1.003,8
Ausgaben	1.763,4	1.102,2	1.695,2	1.985,4

Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben EU-Forschung TUHH (Tsd. Euro):

Jahr	2003	2004	2005	2006
Einnahmen	626,7	797,0	1.278,5	744,5
Ausgaben	1.039,3	1.039,3	1.079,5	519,3

TuTech

*Keine Salden-
auswertungen
am Jahresende*

232. Die TuTech hat die Buchführung über die Forschungsvorhaben bis 2003 mit Hilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms vorgenommen und 2004 auf ein Datenbanksystem umgestellt. Die Prüfung der von der TUHH/TuTech mitgeteilten Einnahmen und Ausgaben der EU-Forschungsvorhaben bei der TuTech hatte folgende Ergebnisse:

- Die TuTech hat für die einzelnen Projekte am Jahresende regelmäßig keine Salden ermittelt.
- Sie konnte deshalb keinen Gesamtsaldo für ihre Projekte feststellen und hatte auch nicht die Möglichkeit, etwaige unnötige Vorfinanzierungen zu erkennen.
- Die für die TuTech genannten Einnahmen und Ausgaben ergeben für den Zeitraum 2003 bis 2006 einen rechnerischen Ausgabeüberschuss (Defizit) von rund 1,7 Mio. Euro:

*Rechnerisches
Defizit von
1,7 Mio. Euro*

⁵ Im 6. FRP hat die EU Vertragsabschluss und -abwicklung durch Dritte („Third Party“) akzeptiert, im 7. FRP muss dies durch die Forschungseinrichtung selbst erfolgen.

Gesamteinnahmen	2003 bis 2006	4.846.967 Euro
Gesamtausgaben	2003 bis 2006	6.546.179 Euro
Saldo		-1.699.212 Euro

Das Defizit deckt sich nicht mit den Ergebnissen der einzelnen Projekte, diese weisen keine entsprechenden Ausgabeüberschüsse auf. Ursache des rechnerischen Defizits sind – von der TuTech eingeräumte – Probleme beim Übergang auf das neue System, insbesondere bei der Saldenbildung für die einzelnen Projekte 2003/2004. Der Rechnungshof hat das Fehlen belastbarer Zahlen über den Finanzstatus der in der TuTech 2003 bis 2006 bewirtschafteten EU-Forschungsvorhaben beanstandet und gefordert, die Finanzdaten besser zu dokumentieren und künftig jährlich Salden für jedes einzelne Projekt zu bilden.

TUHH

233. Die Bewirtschaftung durch die Präsidialverwaltung der TUHH umfasste bei den in die Prüfung einbezogenen EU-Projekten im Wesentlichen die Einstellung und Vergütung der aus den EU-Mitteln finanzierten Drittmittelbeschäftigten. Diese werden zwar aus dem Haushalt der TUHH, und damit aus den Mitteln der Stadt bezahlt, die korrespondierenden Gelder der EU werden jedoch im Falle der treuhänderischen Einschaltung der TuTech nicht im hamburgischen Haushalt, sondern auf einem Treuhandkonto für die TUHH bei der Hausbank der TuTech vereinnahmt und der TUHH auf Anforderung erstattet. Die Prüfung der von der TUHH mitgeteilten Einnahmen und Ausgaben der EU-Forschungsvorhaben hatte folgende Ergebnisse:

Unnötige Vorfinanzierungen zulasten Hamburgs

- Die für die Projekte der TUHH genannten Einnahmen und Ausgaben ergeben für den Zeitraum 2003 bis 2006 einen Ausgabeüberschuss (Defizit) von rund 231.000 Euro:

Gesamteinnahmen	2003 bis 2006	3.446.796 Euro
Gesamtausgaben	2003 bis 2006	3.677.418 Euro
Saldo		-230.622 Euro

- Ursachen des Defizits sind zum einen die regelmäßige Vorfinanzierung der Personalausgaben zulasten der TUHH und zum anderen verspätete Rückflüsse dieser Mittel an die TUHH. Die Erstattung durch die TuTech war aus Gründen, die zum Teil bei der EU, zum Teil bei TUHH/TuTech lagen, wiederholt verzögert erfolgt. Die TUHH hatte keinen Zugriff auf die von der TuTech in ihrem Namen vereinnahmten EU-Mittel.

Verspäteter Rückfluss der Mittel an die TUHH

234. Der Rechnungshof hat die regelmäßige Vorfinanzierung der Personalausgaben bei den „Treuhandprojekten“ wegen des damit verbundenen Zinsnachteils für die Stadt beanstandet. Diese ist vermeidbar, wenn die Gelder der EU von vornherein im Drittmittelhaushalt des EU-Vertragspartners TUHH vereinnahmt und nur die bei der TuTech zu verwaltenden Ausgabemittel auf deren Treuhandkonto weitergeleitet werden.

235. Die TUHH hat die Beanstandungen anerkannt und zugesichert, die Vorfinanzierung von Drittmittelausgaben zulasten des Haushalts der TUHH zu beenden. Für jedes einzelne Projekt sollen am Jahresende die Salden ausgewiesen werden. Die TuTech will ihre Aufgabenwahrnehmung für die TUHH vollständig und nachvollziehbar dokumentieren.

Künftige Aufgabenverteilung

Unzweckmäßige Aufgabenver- teilung

236. Sowohl TUHH als auch TuTech halten jede für sich Personal und sonstige Ressourcen vor, um EU-Forschungsmittel zum Teil getrennt, zum Teil gemeinsam zu bewirtschaften. Die Wahrnehmung gleichartiger Aufgaben auf beiden Seiten erfordert nicht nur zusätzlichen Personal- und Ressourceneinsatz, sondern führt jeweils auch zu erhöhtem Arbeitsaufwand, u. a. durch Abstimmungsbedarf über die Finanzmittel.

Seit dem Abschluss der Kooperationsrahmenvereinbarung 1995 und der darauf basierenden Aufgabenverteilung zwischen TUHH und TuTech haben sich die Rahmenbedingungen für die Mittelbewirtschaftung verändert, insbesondere durch die gegenüber dem 6. FRP inzwischen geänderten Vertrags- und Finanzierungsregelungen der EU. Da es erforderlich ist, sämtliche Einnahmen und Ausgaben über den Wirtschaftsplan der TUHH abzuwickeln,⁶ wäre es konsequent, die Ressourcen für die Mittelbewirtschaftung auch in der TUHH anzusiedeln. Damit entfielen vor dem Hintergrund der in der Regel auskömmlichen Abschlagszahlungen der EU während der Projektlaufzeit⁷ auch die bisher praktizierte regelmäßige Vorfinanzierung von Personalausgaben bei den „Treuhandprojekten“ zulasten des Haushalts. Soweit es angesichts der komplexen Materie weiterhin sinnvoll sein sollte, für spezielle Aufgabebereiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen der TuTech in Anspruch zu nehmen, könnten diese durch die TUHH beauftragt und der TuTech gesondert vergütet werden.

Der Rechnungshof hat die bisherige Aufgabenverteilung beanstandet und eine sorgfältige Klärung der künftigen Aufgabenverteilung zwischen TUHH und TuTech einschließlich der Verlagerung personeller Ressourcen mit dem Ziel einer effektiven und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung gefordert.

237. Die TUHH hat die Beanstandung des Rechnungshofs anerkannt und – auch vor dem Hintergrund der inzwischen geänderten Bewilligungsbedingungen der EU – angekündigt, die Arbeitsteilung mit der TuTech sowie die Verfahrensabläufe und die zugeordneten Kapazitäten bei der Drittmittelverwaltung zu überprüfen. Sie hat erklärt, Finanzmittel künftig selbst zu vereinnahmen und der TuTech nur nach begründeter Abforderung zuzuweisen.

⁶ Vgl. auch § 109 Hamburgisches Hochschulgesetz.

⁷ Vgl. hierzu den Jahresbericht 2008, Tzn. 59 bis 60.

Vertragsabschluss

238. Bei den von ihr betreuten Vorhaben hat im Wesentlichen die Tu-Tech die Verträge mit der EU geschlossen. Dabei trat sie als Technische Universität Hamburg-Harburg oder als Hamburg University of Technology auf. Die Vertragspartner gehen beim direkten Vertragsabschluss mit der EU, bei der Beitrittserklärung zu einem Vertrag wie auch beim Konsortialvertrag der Partner untereinander finanzielle Verpflichtungen ein, die regelmäßig weit über 10.000 Euro liegen. Unterzeichnet wurden diese Verträge vom Geschäftsführer der TuTech, ohne dass diesem die notwendige Vollmacht durch zwei hierzu befugte Hochschulvertreter⁸ erteilt worden war.
239. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass gegen die Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg verstoßen wurde und die TUHH aufgefordert, diese künftig zu beachten.

*Vertragsabschluss
ohne die notwendige
Vollmacht*

Die TUHH hat dies zugesagt.

⁸ Vgl. Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg, Amtl. Anz. 2001, S. 1433.

Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf

Beteiligungsverwaltung

Weder das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf noch die Behörde für Wissenschaft und Forschung haben bei der Begründung und Steuerung von Beteiligungen des Universitätsklinikums die einschlägigen Vorschriften hinreichend beachtet. So hat es das Universitätsklinikum bei Gründung neuer Tochtergesellschaften versäumt, sein Kuratorium ordnungsgemäß einzubeziehen, und die Behörde hat nicht auf die Einholung ihrer erforderlichen Zustimmung hingewirkt. Im Universitätsklinikum fehlt ein Regelwerk für die Steuerung von Tochtergesellschaften.

240. Zwischen 2002 und 2007 hat das als rechtsfähige Körperschaft öffentlichen Rechts verselbstständigte Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE)¹ in insgesamt 24 Fällen Dienstleistungen ausgegründet, Übernahmen und Neugründungen vorgenommen und ist im Übrigen Beteiligungen eingegangen. Ferner hat das UKE bei einigen Unternehmen das Nennkapital oder den Unternehmensgegenstand verändert. Als wirtschaftlich bedeutendes öffentliches Unternehmen² unterliegt das UKE dem erweiterten Verantwortungsmodell der Stadt³ und insoweit der gemeinsamen Steuerung durch die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) als Aufsichtsbehörde sowie durch die Finanzbehörde.

Beteiligungsverwaltung im UKE

241. Umfang und Bedeutung der Aufgaben einer Beteiligungsverwaltung und der damit verbundenen Anwendung der LHO sowie der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften einschließlich der „Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg an Unternehmen“ waren insbesondere im UKE, aber auch im Hochschulamt nicht hinreichend bekannt; die einschlägigen Vorschriften wurden deshalb nicht angemessen umgesetzt. Insbesondere sind die durch das UKE wahrzunehmenden Aufgaben im Zusammenhang mit Beteiligungen nicht verbindlich

Verwaltungsvorschriften in BWF und im UKE nicht hinreichend bekannt

¹ Gesetz zur Errichtung der Körperschaft „Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf“ (UKEG) vom 15. September 2001 (HmbGVBl., S. 375).

² 6.100 Beschäftigte, über 1 Mrd. Euro Bilanzsumme.

³ Vgl. Tzn. 201 bis 206.

geregelt. Dies hat sich vor allem bei der Planung von Ausgründungen und Unternehmensbeteiligungen, der rechtlichen Ausgestaltung der Beteiligungsverhältnisse sowie deren laufender Betreuung und Erfüllung der Informations- und Berichtspflichten ausgewirkt.

242. Der Vorstand des UKE hat die in § 65 LHO vorgeschriebenen Voraussetzungen zur Gründung von oder zur Beteiligung an Unternehmen in privater Rechtsform nicht konsequent geprüft. So entsprechen Gesellschaftsverträge zum Teil nicht den Vorgaben. Abwägungsprozesse etwa zum wichtigen Interesse an einer Beteiligung oder dazu, ob sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt, fehlen gänzlich. Eine Ursache hierfür ist auch, dass das UKE sich keine verbindliche interne Regelung zur Wahrnehmung der Aufgaben der Beteiligungsverwaltung gegeben hat.

Keine verbindlichen Regelungen zur Verwaltung von Beteiligungen im UKE

Der Rechnungshof hat die mangelnde Beachtung von § 65 LHO beanstandet und das UKE aufgefordert, ein geregeltes Verfahren zu Gründung, Steuerung und Überwachung seiner Beteiligungen vorzugeben.

243. Der Vorstand des UKE hat das Kuratorium entgegen § 8 Absatz 4 Nr. 9 UKEG unzureichend mit Unternehmensgründungen sowie laufenden Angelegenheiten bereits bestehender Tochtergesellschaften und Beteiligungen befasst und insbesondere dessen notwendige Zustimmung bei Änderungen und Erweiterungen des Unternehmensgegenstands nicht durchgehend eingeholt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den Vorstand des UKE aufgefordert, notwendige Zustimmungen des Kuratoriums nachträglich einzuholen.

Notwendige Zustimmungen des Kuratoriums fehlten

244. Ferner hat der Vorstand die nach § 102 LHO vorgesehene zeitnahe Unterrichtung des Rechnungshofs über die seit 2001 erfolgten Gesellschaftsgründungen oder Unternehmensbeteiligungen regelmäßig versäumt. Darüber hinaus hat das UKE dem Rechnungshof bislang keine eigenen Berichte nach § 69 LHO über die Prüfung und Bewertung der Unternehmenstätigkeiten seiner Gesellschaften und Beteiligungen vorgelegt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und um künftig zeitnahe Unterrichtungen und Berichte gebeten.

Unterrichtung des Rechnungshofs versäumt

245. Das UKE hat betont, trotz insoweit fehlender interner Vorgaben über ein geregeltes Verfahren zu verfügen. Auch in Fällen unterbliebener formaler Beschlussfassung des Kuratoriums habe das Aufsichtsgremium Änderungen und Erweiterungen des Unternehmenszwecks von Tochtergesellschaften stets implizit – und sei es nur über die jährliche Entlastung der Geschäftsführung – zugestimmt. Der Vorstand werde künftig die einschlägigen Bestimmungen der LHO sowie die Vorgaben der Stadt zum erweiterten Verantwortungsmodell beachten.

246. Die Darlegungen des UKE über die Einholung von Zustimmungen des Kuratoriums belegen nach Auffassung des Rechnungshofs die Notwendigkeit, das interne Verfahren des UKE zu ordnen und

schriftlich verbindlich festzulegen. Eine wirksame Kontrolle durch Aufsichtsgremien erfordert deren zeitnahe Befassung mit zustimmungspflichtigen Vorgängen, während zum Beispiel bei einer Befassung erst im Rahmen der jährlichen Entlastung des Vorstands davon ausgegangen werden muss, dass dann bereits kaum mehr umkehrbare Fakten geschaffen worden sind.

Beteiligungsverwaltung in der BWF

247. Die BWF hat es versäumt, bei den vom UKE seit seiner Verselbstständigung eingegangenen Beteiligungen auf die gesonderte Einholung ihrer Zustimmung als Fachbehörde hinzuwirken (§ 65 Absatz 3 LHO). Nach den „Hinweisen“ hätte das Zustimmungserfordernis bereits im Errichtungsgesetz festgeschrieben werden müssen. Der Rechnungshof hat empfohlen, eine entsprechende Änderung des UKEG in Betracht zu ziehen.
248. Darüber hinaus hat die BWF weder die Entwicklung der UKE-Beteiligungen durchgängig verfolgt noch die satzungsgemäß gebotene Befassung des Kuratoriums konsequent vom UKE eingefordert.
- Bewertungs- und Unterrichtspflichtigen unzureichend nachgekommen* 249. Schließlich ist die BWF ihrer Verpflichtung, eine eigene Prüfung und Bewertung der Unternehmenstätigkeit und des Berichts des Abschlussprüfers vorzunehmen sowie dem Rechnungshof unternehmensbezogene Unterlagen zu übersenden, nicht, nicht fristgerecht oder erst auf Nachfrage nachgekommen. Die Behörde hat damit auch ihre eigene, auf Veranlassung des Rechnungshofs erlassene interne Verfahrensrichtlinie missachtet. Zudem hat sie es entgegen den Vorgaben des Verantwortungsmodells der Stadt unterlassen, die weiteren städtischen Vertreter im Kuratorium in die Vorbereitungen der Sitzungen einzubeziehen.
- Interne Verfahrensrichtlinie missachtet* 250. Die BWF hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt; künftig werde sie entsprechend den einschlägigen Vorschriften der Stadt zum erweiterten Verantwortungsmodell verfahren.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Gebäudeleittechnik

Das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf hat für die Einführung einer neuen Gebäudeleittechnik keine dem geänderten Bauumfang entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Veranschlagungs- und Ausführungsunterlagen erstellt. Zuwendungen hat es teilweise zweckfremd verwendet.

Die Behörde für Wissenschaft und Forschung hat den Verwendungsnachweis unzureichend geprüft.

251. Im Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) ist in den Jahren 2001 bis 2005 eine Gebäudeleittechnik mit Investitionen von rund 4,4 Mio. Euro installiert worden, um steigenden Gebäudebetriebskosten (im Wesentlichen Energie-, Instandhaltungs- und Betriebsführungskosten) entgegenzuwirken. Dabei sind veraltete, dezentral installierte Regelungstechniken der Heiz- und Klimaanlage modernisiert sowie eine zentrale Betriebsführung geschaffen worden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie Veranschlagungs- und Ausführungsunterlagen

252. Das UKE hat trotz späterer erheblicher Änderungen des Maßnahmenumfangs (zusätzliche Leistungen, deutliche Verringerung der Gebäudeanzahl) weder die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch die Bau- und Kostenunterlagen gemäß Sinn und Zweck des § 7 LHO bzw. gemäß der §§ 24 und 54 LHO vor Baubeginn aktualisiert. Daher war nicht sichergestellt, dass die Maßnahme unter den veränderten Rahmenbedingungen noch wirtschaftlich war und die verfügbaren Mittel ausreichen.

Wirtschaftlichkeitsnachweis sowie Bau- und Kostenunterlagen nicht aktualisiert

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das UKE aufgefordert, künftig gemäß § 18 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes zur Errichtung der Körperschaft „Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf“¹ in Verbindung mit den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO zu verfahren und entsprechende Aktualisierungen zeitnah vorzunehmen. Das UKE hat künftig den Auflagen von Zuwendungsbescheiden entsprechend vor Ausführung bei erheblichen Abweichungen neue prüfbare Unterlagen zu erstellen und diese der Bewilligungsbehörde zur Prüfung und Zustimmung vorzulegen.

Das UKE hat dies zugesagt.

¹ Vom 12. September 2001 (HmbGVBl. S. 375), zuletzt geändert am 7. September 2007 (HmbGVBl. S. 281).

Zuwendungsverfahren

253. Die jährliche Mittelbereitstellung für die Finanzierung von Investitionen erfolgt seit der rechtlichen Verselbstständigung des UKE über „Zuweisungen von Zuschüssen“, die haushaltsrechtlich als Zuwendungen nach §§ 23 und 44 LHO anzusehen sind. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) hat in den seit 2002 jährlich erteilten Zuwendungsbescheiden festgelegt, dass das UKE die Mittel nur zur Finanzierung der im jeweiligen Wirtschaftsplan (Teil B: Finanzierungsplan) „enthaltenen Investitionsmaßnahmen und den in diesem Zusammenhang anfallenden förderungsfähigen Investitionskosten nach Maßgabe der genehmigten und einschlägigen Bau- und Kostenunterlagen“ verwenden darf.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das UKE die Vorgaben der Zuwendungsbescheide nicht beachtet hat, indem es

Zweckfremde Mittelverwendung

- in den Jahren 2002 bis 2004 Zuwendungen in Höhe von mindestens 238.000 Euro abweichend vom bewilligten Zweck verwendet hat sowie

Verwendungsnachweis verspätet

- den Verwendungsnachweis nicht nach Abschluss der Baumaßnahme – spätestens ein Jahr nach Abnahme der wesentlichen Bauleistungen – vorgelegt hat.

Dies hat der Rechnungshof beanstandet und gefordert, dass das UKE die Vorgaben der Zuwendungsbescheide künftig beachtet. Das UKE hat dies zugesagt.

254. Die Abwicklung des Zuwendungsverfahrens ist für die Bewilligungsbehörde – hier die BWF – in den VV zu § 44 LHO geregelt. Die BWF hat entgegen diesen Vorschriften

Unzureichende Prüfung des Verwendungsnachweises und fehlende Erfolgskontrolle

- bei der weitergehenden Prüfung des Verwendungsnachweises die Erfüllung des mit der Zuwendung beabsichtigten Zwecks und die Übereinstimmung der Angaben im Verwendungsnachweis mit der Baurechnung nicht überprüft und keine Erfolgskontrolle durchgeführt sowie
- die baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweises nicht ordnungsgemäß durchführen lassen, weil sie die Planung, Durchführung und deren baufachliche Prüfung in eine Hand gelegt hat. Diese „Selbstprüfung“ entspricht nicht der Vorgabe, im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises die ordnungsgemäße Mittelverwendung gemäß Zuwendungsbestimmungen durch eine an der Planung und Durchführung nicht beteiligte Stelle mit baufachlichem Sachverstand prüfen zu lassen.

Die Zusage der damaligen Behörde für Wissenschaft und Gesundheit aus dem Jahr 2006,² eine baufachliche Prüfung sicherzustellen, ist damit nicht erfüllt worden.

² Vgl. Jahresbericht 2006, Tz. 330.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, dass die BWF künftig die Vorschriften für Zuwendungsverfahren einhält.

255. Die BWF hat mitgeteilt, dass im zuständigen Referat aus Kapazitätsgründen und wegen fehlender technischer Kenntnisse die Übereinstimmung der Angaben im Verwendungsnachweis mit der Baurechnung nicht regelhaft geprüft werden könne. Sie beabsichtige, künftig bei Zuwendungen an das UKE in einigen geeigneten Fällen externe Sachverständige mit der Durchführung baufachlicher Prüfungen zu beauftragen.

Im Übrigen finde eine gesamtunternehmerische Erfolgskontrolle durch das Kuratorium des UKE statt, welches wiederum der Finanzbehörde verantwortlich sei.

256. Der Rechnungshof hält dies nicht für ausreichend, weil
- mangelnde Kapazität oder fehlende Kenntnisse die Geltung des Haushaltsrechts nicht in Frage stellen, d.h. hierdurch weder der Umfang einer Verwendungsnachweisprüfung eingeschränkt noch auf die baufachliche Prüfung verzichtet werden darf, sowie
 - die gesamtunternehmerische Erfolgskontrolle des UKE die haushaltsrechtlich gebotene Erfolgskontrolle als Teil der Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Behörde nicht ersetzen kann.

Vergabeverfahren

257. Öffentliche Auftraggeber wie das UKE sind verpflichtet, Leistungen nach einem EU-weiten Wettbewerb zu vergeben, wenn der Auftragswert den entsprechenden EU-Schwellenwert erreicht oder überschreitet. Der Auftragswert wird ohne Umsatzsteuer berechnet und bezieht den Wert von Optionsrechten ein.³

Im Februar 1999 erteilte das UKE einem Ingenieurbüro den Auftrag über die Vorplanung und Erstellung der Bau- und Kostentunterlagen für den „Aufbau einer Gebäudeleittechnik und Sanierung der Gebäudeautomation“ in Höhe von rund 140.000 Euro. Außerdem vereinbarten die Vertragspartner eine Option auf die Beauftragung der Ausführungsplanung, der Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe sowie der Objektüberwachung. Der Gesamtauftragswert betrug rund 490.000 Euro und lag damit über dem damals geltenden EU-Schwellenwert von 200.000 Euro. Obwohl der Auftrag gemäß § 5 Absatz 1 der Verdingungsordnung für Freiberufliche Leistungen im Verhandlungsverfahren mit vorheriger Vergabebekanntmachung zu vergeben gewesen wäre, hat das UKE die Leistungen ohne Wettbewerb vergeben. Damit hat es gegen die Vergabevorschriften verstoßen.

*Freiberufliche
Leistungen ohne
Wettbewerb
vergeben*

Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet und das UKE aufgefordert, künftig die Vergabevorschriften einzuhalten. Das UKE hat dies zugesagt.

³ § 3 Absatz 6 der Verdingungsordnung für Freiberufliche Leistungen.

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz / Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Behörden- und projektübergreifendes Zuwendungsmanagement

Die Koordination der zuwendungsgebenden Behörden bei gemeinsamer Finanzierung einzelner Projekte ist verbesserungsbedürftig.

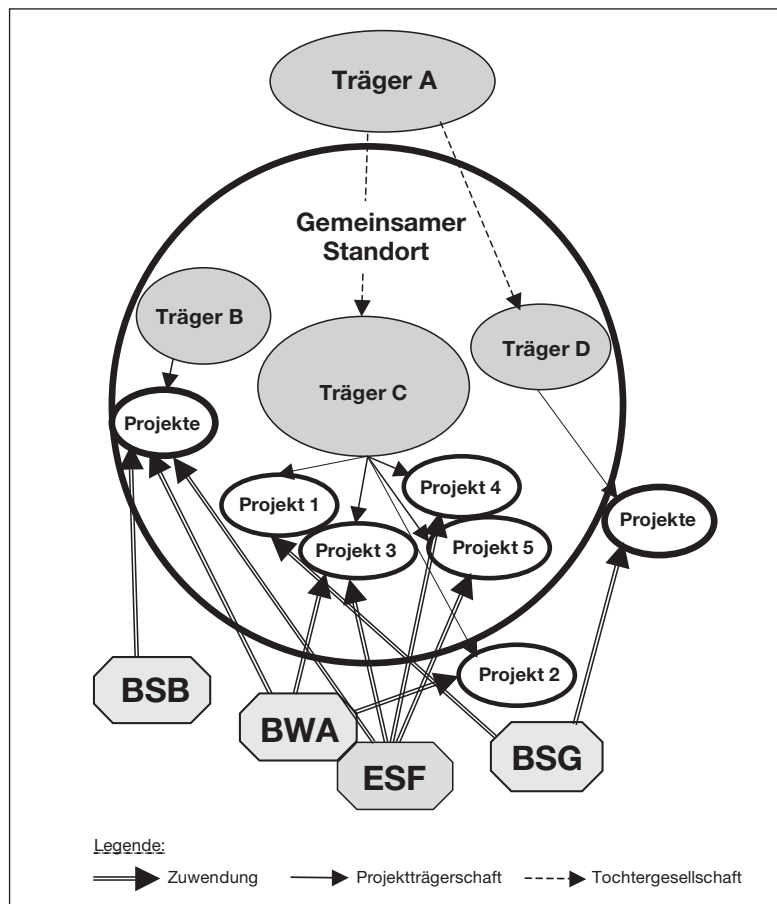
Die finanzielle Abgrenzung in Fällen komplexer Verbindungen zwischen Trägern und Projekten weist Mängel im Bereich der Overheadkosten, der Mietkosten sowie weiterer Sachkosten auf.

Die Behörden müssen Zweifeln an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung von Trägern nachgehen.

258. Die vom Rechnungshof untersuchten Bewilligungs- und Prüfungsverfahren von Zuwendungen bezogen sich auf miteinander in Verbindung stehende Projekte und Träger. Die Projekte wurden im Wesentlichen über Zuwendungen der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG), der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA), der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) und aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF)¹ finanziert.

¹ Für die Bewilligung und Abwicklung ist die BWA zuständig.

Schematische Darstellung der Projekte und Träger



Quelle: Rechnungshof

Koordination

259. Für Vorhaben oder Einrichtungen, die ausnahmsweise von mehreren Stellen der Freien und Hansestadt Hamburg gefördert werden, soll in geeigneten Fällen gemäß Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 1.4 zu § 44 LHO die Bewilligung durch eine Behörde erfolgen. In jedem Fall aber haben die Zuwendungsgeber Einvernehmen über die wesentlichen Eckpunkte der Mittelvergabe herbeizuführen.
260. Bei den von der BWA bzw. über den ESF geförderten Projekten 2, 3 und 4 bestanden unterschiedliche Verbindungen zu dem von der BSG finanzierten Projekt 1. Eine Abstimmung im Detail bei der Gewährung und Prüfung der Verwendung der Zuwendungen durch die Behörden fand allerdings nicht statt. Dies führte zu unterschiedlichen Mängeln bei der Abwicklung der Zuwendungen:
- Im Jahr 2004 wurden vom Träger C Aufwendungen für einen arbeitsrechtlichen Vergleich sowohl gegenüber der BWA als auch der BSG bei unterschiedlichen Projekten geltend gemacht. Die dadurch entstandene Überzahlung wurde erst im Jahr 2007 durch die BSG festgestellt und vom Träger zurückgefordert.

Unzureichende Abstimmungen im Zuwendungsverfahren

- Beschäftigte des Trägers C wurden zeitgleich bei verschiedenen Projekten geführt und ihre Personalkosten jeweils bei den fördernden Behörden geltend gemacht. Dies führte aufgrund fehlender Abgrenzung und Abstimmung zwischen den Behörden zu Unstimmigkeiten in Hinblick auf den Ausschluss von Doppelfinanzierungen.
- Im Rahmen von ESF-Projekten, für deren Förderung die BWA zuständig ist, erfolgt regelmäßig eine Kofinanzierung aus hamburgischen Haushaltsmitteln, die häufig von anderen Behörden bewilligt und aus deren Einzelplan finanziert wird. In einer Reihe von Fällen hat die erforderliche Abstimmung der konkreten Details der jeweiligen Zuwendungsgewährung zwischen den Behörden gefehlt.

Federführung festlegen und geregelten Informationsaustausch sicherstellen 261.

Der Rechnungshof hat die Behörden aufgefordert, konsequenter von der in VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO vorgesehenen Festlegung einer federführenden Dienststelle Gebrauch zu machen. Sofern davon abgewichen werden soll, sind ein geregelter Informationsaustausch und ein Einvernehmen über die maßgeblichen Eckpunkte der Zuwendung sicherzustellen. Der Rechnungshof hat ferner gefordert, die festgestellten Unstimmigkeiten im Personaleinsatz der Projekte aufzuklären.

Abgrenzung der Projekte

262. Bei Förderungen von Projekten ist nach den VV Nr. 2 zu § 23 LHO in Verbindung mit VV Nr. 3.2.1 zu § 44 LHO die inhaltliche und zeitliche Abgrenzung der Vorhaben Voraussetzung dafür, eine korrekte Zuordnung und Beurteilung der von den Trägern geltend gemachten Kosten vornehmen zu können.

Die vom Rechnungshof betrachteten Projekte zeigten, dass die erforderliche Abgrenzung der Projekte nur teilweise erfolgte und dies zu einer Reihe von Zuordnungsproblemen führte.

Geschäftsführungstätigkeiten

263. Die Geschäftsführungstätigkeit für die in Tz. 258 dargestellten Träger und Projekte wurde jeweils durch dieselbe Person ausgeübt. Öffentlich finanziert wurde im Wesentlichen ein Anteil von 0,8 Stellen (32 Stunden) über ein Projekt des Trägers C sowie den Träger D. Eine weitere öffentliche Finanzierung von Overheadkosten (welche auch Anteile für Geschäftsführung enthält) erfolgte im Rahmen der Gewährung von Fallkostenpauschalen für Leistungen in einem weiteren Projekt des Trägers C.

Inplausible Abgrenzung von Geschäftsführungstätigkeiten 264.

Angesichts einer gleichzeitigen Geschäftsführertätigkeit für mehrere Organisationen ist es nicht ohne Weiteres plausibel, dass der Geschäftsführer tatsächlich im Umfang von 32 Stunden für ein Projekt des Trägers C und den Träger D tätig sein konnte. Dies wäre nur dann möglich, wenn zum Beispiel die Geschäftsführung beim übergreifenden Träger A, den übrigen Trägern sowie für die

weiteren Projekte in Form einer „geringfügigen Beschäftigung“ ausgeübt wurde, was jedoch aufgrund der Größe der Träger und des Umfangs der Projekte nicht realistisch erscheint.

Mietaufwendungen

265. An dem gemeinsamen Standort (vgl. Tz. 258), der über sieben Etagen verfügt, mietete der Träger C seit seiner Gründung im Jahre 2002 schrittweise fünf Etagen an. Der Träger B ist Mieter von zwei Etagen.
266. Die Anmietung zweier Etagen im Jahr 2002 erfolgte durch den Träger C für das Projekt 1. In den folgenden Jahren resultierte die Erhöhung des gesamten Raumbedarfs und die damit verbundene Steigerung der Mietkosten nicht aus einer Ausweitung des Projekts 1. Sie basierte vielmehr auf weiteren Aktivitäten des Trägers C in den ESF-Projekten 3, 4 und 5. Die Raumkosten wurden gleichwohl überwiegend durch die Zuwendungen an das Projekt 1 finanziert, in den Jahren 2002 und 2003 sogar vollständig.
267. Die Nutzung der Räumlichkeiten durch die ESF-Projekte und die Geschäftsführung des Trägers D waren der BWA bzw. der BSG bekannt. Gleichwohl hat der fehlende Ansatz von Mietkosten in den Zuwendungsanträgen ihnen keine Veranlassung gegeben, entsprechende Ermittlungen anzustellen, und für eine transparente und ordnungsgemäße projektbezogene Kostenzuordnung zu sorgen.

Mängel bei Zuordnung von Mietaufwendungen

Darüber hinaus waren weitere öffentlich finanzierte Mietkosten in den Jahren 2003 bis 2005 in den durch die BWA für das Projekt 3 gewährten Fallpauschalen enthalten. Angesichts der vollständigen Abdeckung der Mietkosten durch die Förderung des Projekts 1 ist für das Jahr 2003 von einer Überfinanzierung der Mietkosten auszugehen.

Weitere Sachkosten

268. Bedingt durch die gemeinsamen Räumlichkeiten wurden die vorhandenen Ausstattungen und Serviceleistungen, wie zum Beispiel Empfang, Vorzimmerdienste, IT-Ausstattung, Datenbankanlage, Telefonanlage, Seminarräume und Dienstleistungen von Fremdfirmen durch die Geschäftsstellen von Träger C und D sowie von den Projekten 1, 3, 4 und 5 genutzt.

Nach den Verwendungsnachweisen für die Jahre 2002 bis 2006 wurden diese Sachkosten jedoch vorwiegend über die Zuwendung des Projekts 1 finanziert. Eine angemessene Zuordnung von Sachkosten auf die anderen Projekte erfolgte nicht.

Fazit

269. Unter Vernachlässigung der vorgefundenen komplexen Strukturen haben sich die Behörden weitgehend darauf beschränkt, die jeweils geförderten Projekte und Träger isoliert zu betrachten. Der

Gefahr der Überfinanzierung entgegenwirken

Rechnungshof hat die beteiligten Behörden aufgefordert, für die erforderliche Koordinierung und die notwendige Transparenz bei der Förderung von miteinander verflochtenen Projekten und Trägern – u. a. durch das Abfordern erforderlicher Auskünfte und Unterlagen im Antragsverfahren – Sorge zu tragen, um der bestehenden Gefahr von Überfinanzierungen zulasten des Hamburger Haushalts entgegen zu wirken.

Er hat ferner die unzureichende Kostenzuordnung für Aufwendungen der Geschäftsführung, der Raumkosten und weiterer Sachkosten auf die jeweiligen Projekte beanstandet und gefordert, künftig eine konsequente projektbezogene Kostenzuordnung sicherzustellen. Außerdem hat er die Behörden aufgefordert zu überprüfen, inwieweit es zu Überzahlungen im Bereich der Personal-, Miet- und Sachkosten gekommen ist und gegebenenfalls Rückforderungen geltend zu machen.

Ordnungsgemäße Geschäftsführung

270. Gemäß VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur solchen Trägern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel zu gewährleisten und nachzuweisen. Dazu gehören u. a. eine korrekte Kostenzuordnung und Abgrenzung hinsichtlich der einzelnen Projekte, welche die bestimmungsgemäße Verwendung und einen entsprechenden Nachweis der bewilligten Mittel ermöglichen.

Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung überprüfen

271. Es liegen jedoch Erkenntnisse vor, die es erforderlich machen, das Vorliegen einer durchgängig ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Träger im Zuwendungsverfahren zu überprüfen. Neben den oben aufgezeigten Mängeln hat der Träger C im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung gegenüber der BWA mitgeteilt, dass im Zusammenhang mit der Standortauflösung des Projekts 2 Unterlagen zu Personalkosten verloren gegangen seien. Ein ähnlicher Vorgang (damals Belege zum Nachweis der durchgeführten Maßnahmen) war bereits bei dem Träger D festgestellt worden.

272. Der Rechnungshof hat die BWA und die BSG um Überprüfung gebeten, welche Konsequenzen aus den genannten Erkenntnissen im Hinblick auf die künftige Zusammenarbeit zu ziehen sind.

Stellungnahme der Verwaltung

273. Die Behörden haben die aufgezeigten Koordinierungsdefizite eingeräumt und erklärt, seit 2008 würden ESF-Förderungen unter Einbeziehung der Kofinanzierung durch die BWA beschieden. Für andere Fälle gemeinsamer Finanzierungen seien Vereinbarungen über eine verbesserte Abstimmung getroffen worden. Hinsichtlich der festgestellten Unstimmigkeiten im Bereich der Personalkosten (vgl. Tz. 260, zweiter Spiegelstrich) habe die vom Rechnungshof geforderte Überprüfung eine korrekte Zuordnung auf die Projekte ergeben. Ferner wurde zugesagt, die festgestellten Unstimmig-

keiten im Bereich der Geschäftsführertätigkeit zeitnah aufzuklären.

Weiterhin wollen die betroffenen Behörden gemeinsam mit der Finanzbehörde Handreichungen zur Optimierung der Zuwendungssachbearbeitung erarbeiten und im Rahmen von Schulungen künftig verstärkt auf die Notwendigkeit von behördenübergreifender Zusammenarbeit hinweisen.

Behörde für Schule und Berufsbildung / Finanzbehörde

Jugendmusikschule (II)

Durch ein nicht aktiviertes automatisiertes Mahn- und Beitreibungsverfahren für die Gebühreneinnahmen der Jugendmusikschule haben sich hohe Einnahmerückstände aufsummiert.

Kasseneinnahmereste wurden durch einen SAP-Systemfehler falsch generiert.

Zusagen des Senats sind bisher nicht umgesetzt worden.

Forderungsrückstände

274. Die Jugendmusikschule (JMS) hat zum Schuljahr 2005/2006 eine neue Software u.a. zur Unterstützung der Gebührensachbearbeitung eingeführt. Durch erhebliche Schnittstellenprobleme mit dem für die kassenmäßige Bearbeitung von Massendaten eingesetzten SAP-Modul PSCD¹ wurden u. a. anfänglich Sollstellungen in falscher Höhe generiert. Zur Vermeidung fehlerhafter Mahnungen und Beitreibungsmaßnahmen wurde das automatisierte Mahn- und Beitreibungsverfahren für die JMS nach Absprache zwischen JMS, Kasse.Hamburg und Dataport – Anstalt öffentlichen Rechts – (Dataport) nicht aktiviert.
- Forderungsrückstände durch Deaktivierung des automatisierten Mahn- und Beitreibungsverfahrens*
- Bis heute ist das automatisierte Mahn- und Beitreibungsverfahren nicht in Betrieb genommen worden. Dies hat dazu beigetragen, dass sich Forderungsrückstände in der JMS aufsummiert haben. Zum Stichtag 1. Oktober 2008 beliefen sich die Forderungen der JMS nach ihren eigenen Angaben auf rund 372.000 Euro.² Ein großer Teil der Forderungen resultiert aus Fälligkeiten der Jahre 2005 bis 2007.
275. Die im Auftrag des Rechnungshofs tätige Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde hatte die Rückstände im April 2007 bemängelt. Im Anschluss daran hat die JMS nach erforderlichen Nacherfassungen Zahlungspflichtige mit besonders hohen Rückständen mehrfach angeschrieben und an die Begleichung der Forderungen erinnert. Die JMS hat Ratenzahlungen angeboten und auf mögliche Zwangsabschulungen hingewiesen. Ein deutlicher Rückgang offener Forderungen von schon längerfristig säumigen Zahlern konnte bisher nicht verzeichnet werden.

¹ PSCD = Public Sector Collection and Disbursement / Kassenmodul.

² Im Verhältnis zu den veranschlagten Gebühren des Jahres 2008 von 2.945.000 Euro entspricht das einem Anteil von rund 12,6 %.

276. Nach Mitteilung der beteiligten Behörden wurden die für eine Anbindung des Mahnverfahrens erforderlichen Tests durch verschiedene Fehlerbilder sowohl im Fachverfahren wie im PSCD wiederholt verzögert. Die Entwicklungs- und Testaktivitäten hätten von der Fachlichen Leitstelle SAP der Finanzbehörde (Fachliche Leitstelle) und Dataport mehrfach – auch unter Berücksichtigung anderer Prioritäten – umgeplant werden müssen.
277. Nach § 34 Absatz 2 LHO ist die Verwaltung verpflichtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Dies ist in der JMS seit nunmehr drei Jahren nicht sichergestellt. Es ist nicht weiter hinnehmbar, dass das automatisierte Mahn- und Beitreibungsverfahren deaktiviert ist, zumal eine vollständige manuelle Überwachung von Zahlungen auf Dauer bei der Vielzahl von Geschäftsvorfällen³ nicht gewährleistet ist.

Einnahmen werden nicht rechtzeitig und vollständig erhoben

Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen § 34 Absatz 2 LHO durch die Forderungsrückstände in der JMS beanstandet. Er hat die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) und die Finanzbehörde aufgefordert, unverzüglich eine Lösung für ein funktionsfähiges Mahn- und Beitreibungsverfahren herbeizuführen, um weitere Zinsverluste durch säumige Zahlungen und Verjährungen zu verhindern.

Kasseneinnahmereste

278. Für alle nicht ausgeglichenen Annahmeanordnungen (Rechnungen) werden am Ende des Haushaltsjahres Soll/Ist-Reste-Vergleiche durchgeführt und Kasseneinnahmereste gebildet, die auf das Folgejahr zu übernehmen sind. Der kassenmäßige Abschluss (Gesamtrechnung) weist die Differenz zwischen der Summe aller Rechnungen (Gesamtrechnungssoll) und den Ist-Zahlungen des Haushaltsjahres aus. Die Kasseneinnahmereste im Kapitel 3070 Jugendmusikschule bei der Finanzposition 03.1.3070.111.11 „Unterrichtsgebühren und dgl.“ sind nach den Gesamtrechnungen im Haushaltsjahr 2005 sprunghaft von 31.053 Euro (Kasseneinnahmerest 2004) auf 603.543 Euro angestiegen, in 2006 auf 1.379.345 Euro und nach dem Kassenabschluss in der Gesamtrechnung 2007 auf 1.536.803 Euro.
279. Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass diese Werte nicht zutreffend sind. Durch einen im System angelegten Fortschreibungsfehler innerhalb von SAP-PSCD wurden Sollabgänge zu Forderungen aus alten Haushaltsjahren im laufenden Haushaltsjahr mit falschem Vorzeichen gebucht, sodass sich Sollabgänge zu Sollzugängen umgewandelt haben. Durch die fehlerhafte Ermittlung sind die für die JMS in der Gesamtrechnung 2007 ausgewiesenen Kasseneinnahmereste um rund 1.143.000 Euro zu hoch. Der tatsächliche Kasseneinnahmerest für 2007 beträgt 393.409 Euro. Durch die fehlerhafte Ermittlung der Kasseneinnahmereste sind auch die für die JMS im doppelischen Jahresabschluss 2007 ausgewiesenen Forderungen um rund 1.143.000 Euro zu hoch.

Systembedingte Falschbuchungen in Höhe von rund 1,14 Mio. Euro

³ Derzeit werden rund 7.000 Schülerinnen und Schüler in der JMS unterrichtet.

280. Nach Auskunft der Fachlichen Leitstelle sollte der Programmfehler bereits seit Februar 2007 behoben sein. Notwendige Korrekturbuchungen sind jedoch unterblieben, sodass ein falscher Wert als Kasseneinnahmerest in der Gesamtrechnung ausgewiesen wurde. Die Fachliche Leitstelle hat zugesagt, den Umfang der Falschbuchungen zusammen mit Dataport zu ermitteln und am Jahresanfang 2009 Korrekturbuchungen zu veranlassen.
281. Nach § 80 in Verbindung mit § 71 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften erfolgen Buchführung und Rechnungslegung derzeit noch nach den Grundsätzen der kameralistischen Buchführung. Danach sind alle kassenmäßigen Vorgänge vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet aufzuzeichnen und im Rahmen der Rechnungslegung darzustellen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Gesamtrechnung durch den Fortschreibungsfehler im SAP-System fehlerhaft war. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, die Richtigkeit des Zahlwerkes durch geeignete Abstimm- und Kontrollprozesse sicherzustellen und zu prüfen,

- ob der Fortschreibungsfehler nur das Einnahmeverfahren der JMS oder auch andere wie zum Beispiel OPAL⁴ und KRAB⁵ sowie darüber hinaus auch Auszahlungsverfahren betrifft,
- wie hoch das fehlerhafte Buchungsvolumen insgesamt für die JMS und die übrigen Fachverfahren ist,
- welche Geschäftsjahre von dem Fortschreibungsfehler betroffen sind,
- wie solche Fortschreibungsfehler in Zukunft ausgeschlossen werden können.

Offene Zusagen des Senats

282. Der Senat hat zum Jahresbericht 2005⁶ Zusagen gegeben, die eine stärkere Ausrichtung der JMS an einer wirtschaftlichen Aufgabenstellung und -wahrnehmung und eine verbesserte finanzielle Situation zum Ziel hatten.⁷ Er hat u. a. versichert, die zuständige Behörde werde die Angebotsstruktur der JMS auch im Hinblick auf eine Neubestimmung von Aufgaben und Zielen überprüfen und noch im Schuljahr 2004/2005 eine neue Schulordnung vorlegen. Außerdem werde er die Vorschläge des Rechnungshofs zur Verbesserung des Kostendeckungsgrads u. a. durch Steigerung der Einnahmen und Verringerung des Verwaltungsaufwands bei der Gebührenerhebung in der JMS im Rahmen einer anstehenden Gebührendrucksache berücksichtigen.

⁴ Einnahmeverfahren zur Be- und Abrechnung von Verkehrsordnungswidrigkeiten.

⁵ Einnahmeverfahren zur Be- und Abrechnung von Kranken- und Rettungsdienst-einsätzen der Feuerwehr.

⁶ Tzn. 345 bis 358.

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/2242 vom 10. Mai 2005, S. 11.

283. Die Zusagen des Senats wurden von der Behörde bisher im Wesentlichen nicht umgesetzt. So stehen insbesondere die kritische Überprüfung des gesamten Unterrichtsangebots und die Neubestimmung von Aufgaben und Zielen der JMS sowie eine Verbesserung des Kostendeckungsgrades aus. Die veraltete Schulordnung der JMS wurde bisher nicht aktualisiert.

Entgegen Senatszusagen weiterhin keine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung

284. Die vom Rechnungshof festgestellten Mängel (vgl. Tzn. 274 bis 277) zeigen erneut, dass bei der JMS erheblicher Handlungsbedarf bei der Erhebung der Gebühren besteht. Um die rechtzeitige und vollständige Gebührenerhebung sicherzustellen und den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, sind weitere Maßnahmen zu ergreifen: Zum Beispiel könnten Gebühren mit monatlichen Fälligkeiten festgesetzt, Anmeldungen nur noch bei Vorauszahlungen oder obligatorischer Einzugsermächtigung entgegen genommen und wirksame Sanktionsmöglichkeiten gegenüber säumigen Zahlern geschaffen werden (zum Beispiel Zwangsabschulungen).

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die im Jahr 2005 gegebenen Zusagen bisher nicht umgesetzt wurden und hat die BSB nunmehr aufgefordert, die Grundlagen für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung bei der Förderung der Jugendmusikerziehung zu schaffen.

Stellungnahme der Verwaltung

285. Die BSB und die Finanzbehörde haben zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs aufzugreifen.

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz / Finanzbehörde

Defizite des Landesbetriebs Erziehung und Berufsbildung

Der Landesbetrieb hat das Ziel der Kostendeckung bisher nicht erreicht. Die aufsichtführende Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz muss den Landesbetrieb aufgabenkritisch überprüfen.

Bei der Veräußerung/Abgabe von Grundstücken des Landesbetriebs zur Reduzierung der Defizite ist es zu haushaltsrechtlichen Verstößen gekommen.

286. Der Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung (LEB) wurde zum 1. Januar 1985 durch Zusammenlegung der Erziehungsheime und der Berufsbildungseinrichtungen des Amtes für Jugend gegründet. Zum 1. Januar 1998 wurde er aus dem Amt für Jugend ausgegliedert. Er unterliegt der Steuerung und Aufsicht durch die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG).

Wirtschaftliche Entwicklung

287. Der LEB gliedert sich in die Geschäftsbereiche Jugendhilfe und Berufliche Bildung.¹ Auf dem Gebiet der Jugendhilfe nimmt der LEB spezielle fachpolitische Aufgaben wahr, die den sogenannten „Kernarbeitsbereich“ bilden. Hierzu gehören:

- der Kinder- und Jugendnotdienst,
- die Kinderschutzhäuser und
- die Inobhutnahme von minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen im Rahmen der Erstaufnahme.

Mit diesen Aufgaben steht der LEB nicht im Wettbewerb mit freien Trägern. Die in diesem Bereich entstehenden Kosten werden dem LEB in voller Höhe von der BSG erstattet.

Daneben gehört auch die jugendgerichtliche Unterbringung nach §§ 71 und 72 Jugendgerichtsgesetz zum Kernarbeitsbereich. Die Kosten trägt die Justizbehörde.

¹ Zum Geschäftsbereich Berufliche Bildung vgl. Jahresbericht 2007, Tz. 254 ff.

288. Bereits 2004 hatte die BSG dem LEB vorgegeben, Angebote außerhalb des Kernarbeitsbereichs nur dann vorzuhalten, wenn er sie wirtschaftlich erbringen kann. Hinsichtlich dieser Angebote steht er im Wettbewerb mit freien Trägern. Der LEB sollte sich so umstrukturieren, dass spätestens ab 2005 ein ausgeglichenes Betriebsergebnis gewährleistet wird. Dieses Ziel hat er bisher nicht erreicht. Die Entwicklung des Betriebsergebnisses² und des Jahresfehlbetrags verdeutlicht die nachfolgende Tabelle:

*Ausgeglichenes
Betriebsergebnis
nicht erreicht*

	2003	2004	2005	2006	2007
	in Tsd. Euro (gerundet)				
Betriebsergebnis	-3.612	-4.676	-5.898	-3.440	-914
Jahresergebnis	-3.632	-4.696	-5.919	-3.459	-933
Bereinigtes Jahresergebnis (ohne ertragswirksam gebuchte Sanierungs- zuschüsse)	-3.632	-4.696	-5.919	-3.814	-3.745
Bilanzverlust	-2.956	-7.314	-8.906	-10.214	-7.976

Quelle: Jahresabschlüsse des LEB

289. Im Zeitraum von 2003 bis 2007 sind aus dem Haushalt Sanierungszuschüsse in Höhe von rund 12,8 Mio. Euro geleistet worden. Nur dadurch konnte die Erhöhung des Bilanzverlusts von rund 2,9 Mio. Euro auf rund 8,0 Mio. Euro begrenzt werden. Ohne diese Zuschüsse würde er bei rund 20,8 Mio. Euro liegen.

Umgesetzte Maßnahmen zur Ergebnisverbesserung

290. Der LEB hat im Zeitraum von 2002 bis 2007 seinen Personalbestand von 739 Bediensteten auf 589 Bedienstete reduziert und eine Reihe von Einrichtungen geschlossen. Eine weitere Personalreduzierung in bedeutendem Umfang ist nach Auffassung der BSG und des LEB in der Zukunft nicht mehr möglich, da der LEB eine Betriebsgröße und -struktur erreicht hat, die bei weiterer Reduzierung durch die Schließung von Einrichtungen nachteilige Auswirkungen auf die Leitungs- und Verwaltungsstrukturen vor Ort hätte.

*Keine weiteren
umfangreichen
Personalredu-
zierungen
vorgesehen*

291. Der LEB darf seit 2005 Einnahmen aus dem Verkauf nicht mehr betriebsnotwendiger Grundstücke entsprechend dem Haushaltsrechtlichen Vermerk zum Wirtschaftsplan mit Zustimmung der Finanzbehörde zur Deckung seiner Defizite einsetzen. Bis Ende 2007 hat er Grundstücke im Gesamtwert von rund 11 Mio. Euro zum Verkauf aufgegeben, davon waren zum Zeitpunkt der Prüfung fünf Grundstücke noch nicht verkauft.

Die Verwendung von Erlösen aus dem Verkauf von Grundstücken wirkt sich nicht auf das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des LEB aus, sie stellt eine Defizitabdeckung dar und ist mit einem Vermögensverzehr für die Stadt verbunden.

² In der Gewinn- und Verlustrechnung als Ergebnis gewöhnlicher Geschäftstätigkeit ausgewiesen.

- Höhere Entgelte als bei freien Trägern*
292. Bis 2007 hat die BSG freien Trägern und dem LEB für dieselben Leistungen das gleiche Entgelt gezahlt. Ab 2008 hat sie das Verfahren zur Festsetzung der Entgelte dahingehend geändert, dass sie für den LEB auch für die Bereiche, bei denen er mit freien Trägern im Wettbewerb steht, annähernd die tatsächlichen Personalkosten zur Grundlage der Entgeltberechnung gemacht hat. Damit erhält der LEB Entgelte, die diejenigen für freie Träger, wenn diese die Leistungen erbringen würden, um rund 1,2 Mio. Euro übersteigen. Für das Jahr 2008 erwarten der LEB und die BSG aufgrund der erhöhten Entgelte ein ausgeglichenes Jahresergebnis.

Weiterer Handlungsbedarf

- Auswirkungen der höheren Entgelte offen*
293. Da der LEB das Ziel der Kostendeckung der über den Kernarbeitsbereich hinaus vorgehaltenen Angebote bislang nicht erreicht hat, waren nach der Zielvorgabe der BSG aus dem Jahr 2004 diese Angebote aufzugeben.
294. Hierzu hat sich die BSG bisher jedoch nicht entschlossen. Sie gleicht stattdessen ab 2008 die Verluste aufgrund der höheren Personalkosten des LEB aus dem Fachbudget der Hilfen zur Erziehung aus. Eine höhere Haushaltsbelastung ist damit zwar nicht verbunden, weil die Stadt die Kosten des LEB in jedem Fall zu tragen hätte. Die Stadt könnte jedoch bei einer ausschließlichen Beauftragung freier Träger Mittel im Bereich der Jugendhilfe einsparen. Diese Möglichkeit nicht auszunutzen würde gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen, wenn die alternativ zeitlich begrenzt anfallenden Kosten einer Beendigung der Tätigkeit des LEB geringer wären.

Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert,

- Aufgabenkritische Überprüfung des LEB notwendig*
- eine Betrachtung der Angebote der Jugendhilfe außerhalb des Kernarbeitsbereichs vorzunehmen, in der die Wirtschaftlichkeit der Alternativen Weiterbetrieb und Schließung bewertet werden,
 - eine Untersuchung des gesamten LEB vorzunehmen und dabei die Frage zu klären, ob die Aufgaben des LEB insgesamt von Dritten übernommen werden können.

Haushaltsrechtliche Verstöße

295. Bei einer Grundstücksveräußerung im Jahr 2004 hat der LEB den Kaufpreis zunächst als Verbindlichkeit gegenüber der Stadt in die Bilanz eingestellt. Mit Wirksamwerden des Haushaltsrechtlichen Vermerks im Jahr 2005 (vgl. Tz. 291) ist diese Verbindlichkeit als Sanierungszuschuss umgebucht worden.

Der erst ab 2005 geltende Haushaltsrechtliche Vermerk umfasst indes keine Regelungen zu Verkaufserlösen aus den Vorjahren. Deshalb hätte der LEB den Verkaufserlös im Jahr 2004 nicht als Verbindlichkeit und später als Sanierungszuschuss buchen dürfen.

296. Der Haushaltsrechtliche Vermerk ermächtigt auch, Einnahmen aus der Abgabe von Grundstücken nach Zustimmung durch die Bürgerschaft für die sanierungsbedingten Aufwendungen zu verwenden.

In einem Fall sind die Erlöse aus der Abgabe eines Grundstücks in das Allgemeine Grundvermögen, das von der Finanzbehörde verwaltet wird, ohne Beteiligung der Bürgerschaft zur Deckung der sanierungsbedingten Aufwendungen des LEB eingesetzt worden.

*Fehlende
Beteiligung der
Bürgerschaft*

297. Der Rechnungshof hat die haushaltsrechtlichen Verstöße beanstandet und gefordert, den Haushaltsrechtlichen Vermerk künftig zu beachten.

Bilanzierung von Grundstücken des LEB

298. Die dem LEB zur Nutzung überlassenen Grundstücke und Bauten, die sich im Eigentum der Stadt befinden, gehören zum Verwaltungsvermögen der BSG. Der LEB hat die Grundstücke und Bauten als wirtschaftlicher Eigentümer bilanziert.

299. Die Verbuchung der zur Verwertung aufgegebenen Grundstücke ist nicht immer ordnungsgemäß erfolgt. Der LEB hat in mehreren Fällen Grundstücke aus seinem Anlagevermögen ausgebucht, ohne dass diese bis zur tatsächlichen Veräußerung in Anlagevermögen anderer Behörden aufgenommen worden sind. Die Grundstücke sind zeitweise von keiner Stelle bilanziert worden.

*Mängel in der
Anlagenbuch-
haltung*

300. Der Rechnungshof hat die nicht korrekte bilanzielle Behandlung von Grundstücken beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, für eine ordnungsgemäße Erfassung der Grundstücke im Anlagevermögen Sorge zu tragen.

Leerstand einer Immobilie

301. Der LEB hat am 31. März 2004 beschlossen, die bezirkliche Jugendwohnung in der Immobilie Kollaustraße 150/152³ zu schließen und das Grundstück zum Verkauf aufzugeben. Im August 2005, einen Monat nachdem die Finanzbehörde nach vorbereiteten Arbeiten das Verkaufsverfahren begonnen hat, hat der LEB die Entscheidung getroffen, das Grundstück zur Unterbringung minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge weiterhin selbst zu nutzen. Die damit verbundenen Planungen hat er wegen rechtlicher Unklarheiten nach Änderung des Sozialgesetzbuches Aches Buch – Kinder- und Jugendhilfe – von Oktober 2005 bis Mai 2006 ausgesetzt. Der LEB hat die endgültige Entscheidung zur weiteren Nutzung des Grundstücks im Juli 2006 getroffen und mit der tatsächlichen Nutzung im Februar 2007 begonnen.

³ Der Rechnungshof nimmt insoweit eine vom Eingabenausschuss initiierte Prüfbite der Bürgerschaft auf, vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4873 vom 6. September 2006.

302. Den Entscheidungen des LEB lagen nachvollziehbare Überlegungen zugrunde. Die rechtliche Entwicklung musste der LEB abwarten. Nach der Entscheidung für die Weiternutzung dieses Grundstücks hat er ein anderes, größeres Grundstück zum Verkauf aufgegeben.

Zu zeitaufwendige Geschäftsprozesse

Der Rechnungshof hält den Zeitraum von der Veräußerungsentscheidung des LEB bis zum Abschluss der den Verkauf vorbereitenden Arbeiten in der Finanzbehörde mit rund 15 Monaten für nicht gerechtfertigt. Aufgrund der Zeitverzögerung hätten Einnahmen aus dem geplanten Grundstücksverkauf nicht zeitnah realisiert werden können.

Stellungnahme der Verwaltung

303. Die BSG hat zugesagt, bis Mitte 2010 den Geschäftsbereich Jugendhilfe einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu unterziehen und dabei die Varianten Weiterbetrieb und Schließung zu bewerten. Die BSG wird,
- wenn Ausgestaltung und Wirkungen des Neuen Haushaltswesens geklärt sind und es in der BSG zur Anwendung kommt bzw.
 - wenn es (zum Beispiel nach erfolgreichem Abschluss der Verhandlungen mit der BSB für den Geschäftsbereich Berufliche Bildung und im Fall einer entsprechenden Entwicklung der Angebote freier Träger im Bereich der Jugendhilfe) zu einer erheblichen Verringerung des beim LEB verbleibenden Aufgabenumfangs kommen sollte,

den Fortbestand des LEB in seiner dann vorhandenen Form kritisch überprüfen und gegebenenfalls Strukturveränderungen vornehmen.

Die Finanzbehörde will dafür Sorge tragen, dass die Grundstücke künftig ordnungsgemäß und zeitnah verbucht werden. Sie weist aber darauf hin, dass gewisse Verzögerungen bei der Verbuchung sich nicht völlig ausschließen ließen. Diese könnten sich aus Vorläufen wie zum Beispiel Vermessungen, Grundstücksteilungen, notariellen Kaufverträgen und Grundbucheintragungen ergeben. Die Finanzbehörde will künftig Grundstücksverkäufe unter Berücksichtigung der Marktsituation und der Umstände des Einzelfalls zeitnah betreiben.

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

Kostenerstattung bei Hilfen zur Erziehung (Vollzeitpflege)

Schnittstellenprobleme bei der Informationsübermittlung von den Allgemeinen Sozialen Diensten der Bezirksämter zu den dortigen Kostensachgebieten müssen behoben werden.

Durch verspätet erhobene Einnahmen sind Hamburg finanzielle Nachteile entstanden.

Häufige Zuständigkeitswechsel unter den Bezirken erzeugen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand und stören die pädagogische Kontinuität.

Vollzeitpflege

304. Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege¹ soll Kindern und Jugendlichen (Hilfeempfänger) bei Bedarf eine zeitlich befristete Erziehungshilfe oder eine auf Dauer angelegte Lebensform bei einer Pflegefamilie (Pflegerperson) bieten. In den ersten beiden Jahren der dauerhaften Vollzeitpflege ist grundsätzlich der örtliche Träger² für die Gewährung von Leistungen zuständig, in dessen Bereich die Eltern des Pflegekindes (Sorgeberechtigten) ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Nach zwei Jahren richtet sich die Zuständigkeit kraft Gesetzes nach dem Wohnort der Pflegefamilie.³

Kostenerstattung

305. Die Kosten für die gewährten Leistungen sind von dem örtlichen Träger zu tragen, in dessen Bereich die Sorgeberechtigten ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Es kommt zu Kostenerstattungen in der Vollzeitpflege⁴ an Hamburg, wenn Hilfeempfänger bei Pflegerpersonen in Hamburg untergebracht sind und deren Sorgeberechtigte außerhalb Hamburgs ihren gewöhnlichen Aufenthalt

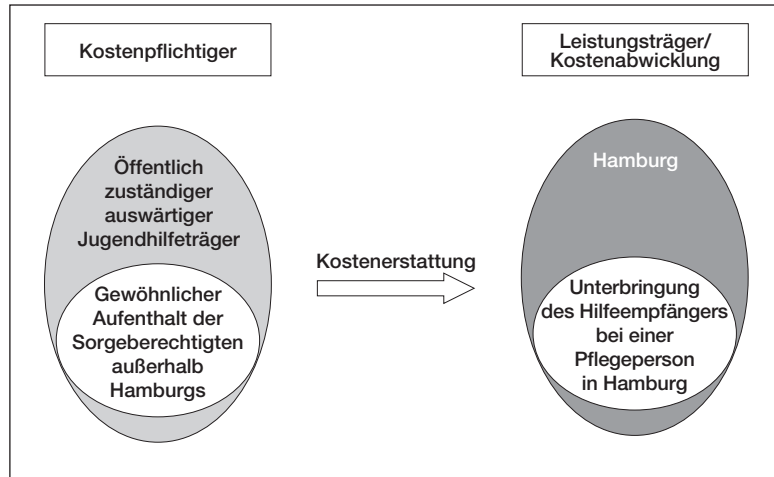
¹ § 33 Sozialgesetzbuch Achstes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII).

² § 69 SGB VIII.

³ Vgl. § 86 Absatz 6 SGB VIII.

⁴ § 89a SGB VIII.

haben. In diesen Fällen liegt die fachliche Zuständigkeit zur Durchführung der Vollzeitpflege bei den Allgemeinen Sozialen Diensten (ASD) der Bezirksämter, während den Kostensachgebieten⁵ die Abwicklung der Kostenerstattung gegenüber den örtlich zuständigen auswärtigen Jugendhilfeträgern obliegt.



Quelle: Rechnungshof

306. Demgegenüber besteht eine Kostenerstattungspflicht für Hamburg, wenn ein auswärtiger Jugendhilfeträger einen Hilfeempfänger betreut, der bei einer Pflegeperson in seinem Zuständigkeitsbereich untergebracht ist und dessen Sorgeberechtigte in Hamburg ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Die Zuständigkeit für die Kostenerstattung in diesen Fällen liegt zentral bei der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG).

Schnittstellenprobleme

307. Vollzeitpflege wird auf Antrag gewährt. Die ASD erheben die Falldaten der Hilfebedürftigen, Sorgeberechtigten und Pflegepersonen und entscheiden über die Gewährung. Sie geben die Falldaten an die Kostensachgebiete weiter, die anhand dieser Daten die Kostenabwicklung durchführen.

Schnittstellenprobleme erschweren die Arbeit und verzögern die Kostenerstattung

308. Bei der Datenübermittlung zwischen ASD und Kostensachgebieten bestehen Schnittstellenprobleme. Die Falldaten erreichen die Kostensachgebiete nicht immer rechtzeitig; zum Teil werden die für die Abrechnung erforderlichen Daten nicht vollständig übersandt. Das liegt u. a. daran, dass die ASD nicht immer bereit sind, die aus Sicht der Kostensachgebiete relevanten Abrechnungsdaten aus vertraulichen Dokumenten (zum Beispiel Hilfeplänen) an das Kostensachgebiet weiterzuleiten. Dadurch kommt es des Öfteren zu Nachfragen bei den ASD, oder die Kostensachgebiete stellen eigene Recherchen an, wodurch ihre Arbeit erschwert und die Kostenerstattung verzögert wird.

⁵ Kostensachgebiete gehören zur wirtschaftlichen Jugendhilfe.

309. Der Rechnungshof hat BSG und Bezirksämter aufgefordert, verbindlich zu regeln, dass alle Falldaten, die für die Kostenerstattung erforderlich sind, von den ASD zur Verfügung gestellt werden, und einen zeitlichen Rahmen für die Übermittlung festzulegen.

Zuständigkeitsprüfung

310. Bei der Gewährung von Vollzeitpflege haben die ASD jährlich oder anlassbezogen⁶ zu prüfen, ob ihre örtliche Zuständigkeit⁷ weiter Bestand hat.⁸ Diese Prüfungen werden nicht immer rechtzeitig durchgeführt. In mehreren Fällen wurde zum Beispiel zu spät festgestellt, dass Sorgeberechtigte ihre gewöhnlichen Aufenthalte inzwischen außerhalb Hamburgs begründet hatten. In diesen Fällen haben sich die Abrechnungen mit den auswärtigen Trägern verzögert. Zum Teil haben die Träger mit Hinweis auf die bestehende Ausschlussfrist⁹ die Leistung verweigert. Dadurch sind Hamburg finanzielle Nachteile in Höhe von mindestens 57.000 Euro entstanden.
311. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Bezirksämter aufgefordert sicherzustellen, dass die vorgegebenen Zuständigkeitsprüfungen von den ASD durchgeführt werden. Die Kostensachgebiete haben den rechtzeitigen Eingang der jährlichen Zuständigkeitsprüfungen der ASD zu überwachen.

Finanzielle Nachteile durch verspätete Zuständigkeitsprüfungen

Geltendmachung von Forderungen

312. Für Hamburger Hilfeempfänger, die bei Pflegepersonen in Schleswig-Holstein untergebracht sind und dort zur Schule gehen, werden von den Bezirksämtern an die Schulträger in Schleswig-Holstein Schulkostenbeiträge gezahlt, die auf Antrag vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein wieder erstattet werden. Zum Teil wurden sie erst mit mehrjähriger Verspätung dort angefordert. So hat das Bezirksamt Altona im September 2007 für die Jahre 2004 bis 2007 Schulkostenbeiträge in Höhe rund 34.000 Euro und das Bezirksamt Wandsbek im Januar 2007 für die Jahre 2005 bis 2006 Schulkostenbeiträge in Höhe von rund 31.000 Euro angefordert.
313. Darüber hinaus sind auch Forderungen Hamburgs in anderen laufenden Kostenerstattungsverfahren mit den auswärtigen Trägern für Zeiträume geltend gemacht worden, deren Beginn mehr als zwei bis drei Jahre zurücklag. So erfolgte in einem Fall eine Abrechnung für den Zeitraum von Januar 2000 bis November 2003 erst am 25. November 2003 und für den Zeitraum Dezember 2004 bis Juni 2007 am 21. Juni 2007.

⁶ Zum Beispiel bei Umzug der Sorgeberechtigten.

⁷ §§ 86 ff. SGB VIII.

⁸ Vgl. Nr. 2 der Fachanweisung zur Durchführung der Kostenerstattung nach den §§ 89 bis 89 f. SGB VIII und § 102 ff. Sozialgesetzbuch Zehntes Buch – Sozialverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X).

⁹ § 111 SGB X – Geltendmachung des Anspruchs innerhalb von zwölf Monaten nach Leistungserbringung.

- Einnahmen rechtzeitig erheben* 314. Nach § 34 Absatz 2 LHO sind Einnahmen rechtzeitig zu erheben. Dieser Vorgabe wird nicht Rechnung getragen, wenn Einnahmen für Zeiträume geltend gemacht werden, deren Beginn mehr als zwei bis drei Jahre zurückliegt. Durch die verspätete Abrechnung sind Zinsnachteile für Hamburg entstanden. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert sicherzustellen, dass Abrechnungen mit den auswärtigen Trägern bzw. mit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein zukünftig unter Beachtung der LHO zeitnah erfolgen.

Kostenbeiträge

315. Leistungspflichtige¹⁰ haben sich an den Kosten für die Vollzeitpflege – entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit – zu beteiligen.¹¹ Ist Hamburg erstattungspflichtig, sind die Kostenbeiträge durch die auswärtigen Träger von den Leistungspflichtigen einzuziehen. Sie mindern den von Hamburg zu erstattenden Zahlbetrag.
- Kostenbeteiligungspflicht unzureichend geprüft* 316. Nicht immer sind Leistungspflichtige finanziell in der Lage, Kostenbeiträge zu leisten. In diesen Fällen muss in den Abrechnungen der auswärtigen Träger begründet werden, warum kein Kostenbeitrag geleistet wurde. Mehrfach haben die auswärtigen Träger jedoch Erklärungen abgegeben, die so allgemein gehalten waren, dass daraus nicht eindeutig hervorging, ob sie ihrer Verpflichtung, Kostenbeiträge zu erheben, ausreichend nachgekommen waren. Die BSG hat diese Erklärungen vor einer Erstattung nicht regelmäßig hinterfragt. In einzelnen Fällen hat sie aufgrund unzureichender Erklärungen selbst ermittelt und festgestellt, dass Leistungsverpflichtete doch leistungsfähig waren; dadurch konnte sie die Kostenerstattung Hamburgs mindern.
317. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, künftig vor einer Kostenerstattung von den auswärtigen Trägern zweifelsfrei nachvollziehbare Begründungen zu fordern.

Aktenführung und Dokumentation

- Verbesserungsbedürftige Aktenführung* 318. In den Akten der BSG und der Bezirksämter werden die Dokumente chronologisch abgelegt; es erfolgt keine Trennung von Grund- und Zahlungsdaten. Dies führt insbesondere bei umfangreichen Akten zu Unübersichtlichkeit. Zusammenhängende Sachverhalte lassen sich dadurch nur schwer nachvollziehen. In einigen Fällen waren Entscheidungen zur örtlichen Zuständigkeit nicht bzw. nicht ausreichend dokumentiert.
319. Der Rechnungshof hat die Aktenführung beanstandet. Er hat auf die Bedeutung einer vollständigen und transparenten Aktenführung hingewiesen, deren Ziel es ist, die Sachbearbeitung zu unter-

¹⁰ § 92 Absatz 1 Nrn. 1 und 5 SGB VIII – Leistungspflichtig sind die Hilfeempfänger selbst und deren Ehegatte oder Lebenspartner sowie die Eltern bzw. ein Elternteil der Hilfeempfänger.

¹¹ § 91 Absatz 1 Nr. 5a SGB VIII.

stützen und die Nachvollziehbarkeit des Handelns zu ermöglichen. Er hat die BSG und die Bezirksämter aufgefordert, künftig eine diesen Anforderungen entsprechende Aktenführung sicherzustellen, und vorgeschlagen, die Grunddaten von den Zahlungsdaten zu trennen.

Zuständigkeitswechsel

320. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist örtlicher und überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe.¹² Die Bearbeitung der Vollzeitpflege wurde grundsätzlich auf die Bezirksämter übertragen.¹³ In der Dienstanweisung der Bezirksämter¹⁴ ist geregelt, dass jedes Mal, wenn die Sorgeberechtigten ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einen anderen Hamburger Bezirk verlegen, die Fallzuständigkeit auf ein anderes Bezirksamt übergeht. Das gilt entsprechend, sobald die Vollzeitpflege nach zwei Jahren auf Dauer angelegt wird, sodass es erneut zu Zuständigkeitswechseln kommen kann. Diese Regelungen führen dazu, dass unter Umständen in kürzester Zeit mehrere ASD sowie Kostensachgebiete verschiedener Bezirksämter denselben Fall betreuen.
- Hoher Verwaltungsaufwand durch Zuständigkeitswechsel*
321. Diese Zuständigkeitswechsel sind bei jeder Fallübergabe für das abgebende und das aufnehmende Bezirksamt mit mindestens 14 Arbeitsschritten verbunden, die eine größere Anzahl von Unterarbeitsschritten auslösen.¹⁵ Diese Verfahrensweise ist unverhältnismäßig verwaltungsaufwendig. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass auch die fallzuständigen Bearbeiter in den ASD jedes Mal wechseln und sich die Hilfeempfänger, Pflegepersonen und Eltern auf jeweils neue Bezugspersonen einstellen müssen. Dadurch stören die Zuständigkeitswechsel auch die pädagogische Kontinuität.
322. Der Rechnungshof hat auf Verfahren in anderen Bundesländern hingewiesen, in denen einmal bei dem örtlichen Träger begründete Zuständigkeiten während der Vollzeitpflege bestehen bleiben.¹⁶ Solche Regelungen vermeiden Verwaltungsaufwand und wahren die pädagogische Kontinuität. Der Rechnungshof hat die BSG und die Bezirksämter aufgefordert, ein entsprechendes Konzept zu entwickeln.
- Effektivere und effizientere Zuständigkeitsregelungen innerhalb Hamburgs möglich*

¹² § 1 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in Verbindung mit § 69 SGB VIII.

¹³ Vgl. Anordnung über Zuständigkeiten im Kinder- und Jugendhilferecht, Amtl. Anz. 2002, S. 817.

¹⁴ Vgl. Anlage 6.2 der Dienstanweisung der Bezirksämter über die Aktenführung, Ablieferung, Vernichtung und Fristen für die Aufbewahrung des Schriftgutes.

¹⁵ Zum Beispiel Einarbeitung, gegebenenfalls mit Übergabekonferenz; Informationen an Stellen, bei denen andere Ansprüche bestehen (BAföG, Waisenrenten, Kindergeld usw.).

¹⁶ Vgl. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport Berlin, Ausführungsvorschriften über Hilfe zur Erziehung vom 21. Juni 2004; Werra-Meißner-Kreis, Leitfaden zum Hilfeplanverfahren, Fassung 2003.

Stellungnahme der Verwaltung

323. BSG, Finanzbehörde und Bezirksamter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen zu entsprechen. Hinsichtlich der Verbesserung der Aktenführung wollen BSG und Bezirksamter Transparenz dadurch herstellen, dass sie die Grund- und Zahlungsdaten in Vorblätter eintragen und diese laufend aktualisieren.

Einmalige Leistungen nach dem SGB XII

Bei der Veranschlagung wie auch bei der Buchung einmaliger Leistungen als Beihilfe oder Darlehen nach dem SGB XII ist mehrfach gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen worden.

Die Sachbearbeitung hat bei den Bewilligungen sowie der Darlehensverwaltung die Vorgaben nicht durchgehend beachtet.

324. Die Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII) und teilweise nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)¹ erfolgt – wie bei den Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundversicherung für Arbeitssuchende – (SGB II)² – im Wesentlichen über festgesetzte pauschale Regelsätze.

Mit den Regelsätzen nach § 28 Absatz 1 SGB XII wird grundsätzlich auch der Bedarf für die Erhaltung und Ergänzung von Bekleidung und Hausrat abgedeckt. Nicht von den Regelsätzen abgedeckt sind dagegen die in § 31 Absatz 1 SGB XII aufgeführten Leistungen für einmalige Bedarfe, die gesondert erbracht werden:

- Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
- Erstausstattungen für Bekleidung und Erstausstattungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
- mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen.

325. Neben den oben genannten einmaligen Leistungen sollen ergänzende Darlehen nach § 37 Absatz 1 SGB XII auf Antrag im Einzelfall gewährt werden, wenn ein von den Regelsätzen umfasster und nach den Umständen unabweisbar gebotener Bedarf auf keine andere Weise gedeckt werden kann.

Veranschlagung und Buchung

326. Der Rechnungshof hat eine gegen die Bestimmungen der LHO verstoßende Veranschlagung der ergänzenden Darlehen unter den Titeln 4610.681.34 „Ergänzende Darlehen für Sozialhilfeberech-

Veranschlagung der Darlehen fehlerhaft

¹ Bestimmte Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG erhalten nach § 2 Absatz 1 AsylbLG Leistungen in analoger Anwendung des SGB XII (sogenannte „Analogberechtigte“).

² Zu den entsprechenden einmaligen Leistungen vgl. Jahresbericht 2008, Tzn. 271 bis 286.

tigte nach § 37 SGB XII“ sowie 4700.681.44 „Ergänzende Darlehen für Asylbewerber nach § 2 AsylbLG“ (Leertitel) festgestellt und dies beanstandet.

Nach § 13 Absatz 2 LHO richtet sich die Einteilung der Titel nach Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Arten (Gruppierungsplan). Danach sind „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme der Investitionen“ der Hauptgruppe 6 zuzuordnen. Da Darlehen gemäß § 13 Absatz 3 Nr. 2 lit. e LHO zu den Investitionen gehören, dürfen sie nicht der Hauptgruppe 6 zugeordnet werden, sondern gehören vielmehr in die Hauptgruppe 8 „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“.

*Vermögens-
übersicht nicht
korrekt*

Aufgrund dieser fehlerhaften Veranschlagung führen die in den entsprechenden Titeln gebuchten Darlehen zu einer unkorrekten Darstellung in der Vermögensübersicht der Stadt.

327. Die Vorgänge im PROSA-Verfahren sind so organisiert, dass aufgrund einer automatisierten Verknüpfung je nach Hilfeart und Fallkonstellation bestimmte Haushaltstitel angesteuert werden. Der Rechnungshof hat hinsichtlich der Buchung der bewilligten Leistungen im PROSA-Verfahren folgende Feststellungen getroffen:

*Buchungsmängel
im PROSA-
Verfahren*

- In Fällen, in denen die Sachbearbeitung eine Leistung nach § 31 SGB XII (vgl. Tz. 324) als Darlehen bewilligt hatte, wurde der Betrag beim Titel 4630.863.07 „Darlehen bei Vorhandensein verwertbaren Vermögens nach § 91 SGB XII“ im Kapitel Gesundheitshilfen gebucht, obwohl es sich hier offensichtlich nicht um Gesundheitshilfen handelte.
- In einem Teil der Fälle, in denen ein ergänzendes Darlehen gemäß § 37 SGB XII bewilligt wurde, ist der Betrag beim Titel 4620.863.04 „Darlehen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage“ gebucht worden, der für Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen nach § 34 SGB XII vorgesehen ist.
- In Fällen, in denen analogberechtigten Asylbewerbern³ Darlehen nach § 37 SGB XII bewilligt wurden, sind diese Beträge beim Titel 4610.681.34 „Ergänzende Darlehen für Sozialhilfeberechtigte nach § 37 SGB XII“ gebucht worden. Neben dem bereits durch die Veranschlagung vorgegebenen Verstoß gegen den Gruppierungsplan (vgl. Tz. 326) hätte hier außerdem die Buchung in dem einschlägigen Kapitel 4700 (Hilfen für Zuwanderer und Integration ausländischer Mitbürger) erfolgen müssen.

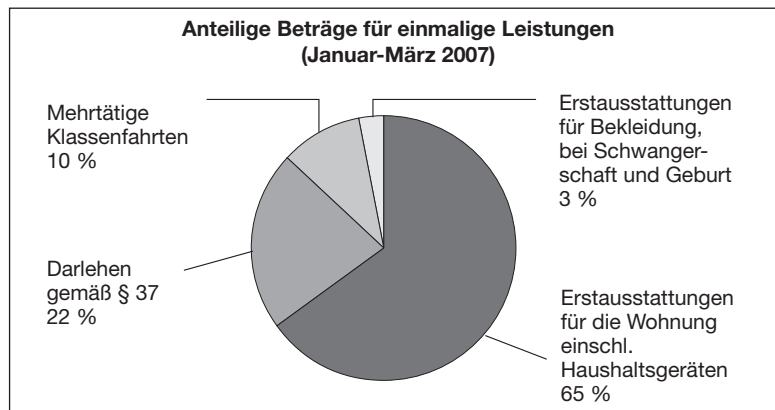
328. Der Rechnungshof hat die bei den Buchungen zutage getretenen Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen beanstandet. Er hat die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) aufgefordert, die Vorschriften des Gruppierungsplans einzuhalten und Sozialhilfedarlehen künftig vollständig

³ Vgl. Fn. 1.

in der Gruppe 863 des Gruppierungsplans zu veranschlagen und zu buchen. Er hat eine kritische Analyse und Korrektur der Verknüpfungen von PROSA-Hilfeartpositionen mit Haushaltstiteln angeregt.

Leistungsbearbeitung

329. Die im ersten Quartal 2007 bearbeiteten Anträge für einmalige Leistungen gemäß §§ 31 und 37 SGB XII über insgesamt knapp 236.000 Euro teilten sich wie folgt auf:



Quelle: Eigene Berechnungen aus einer PROSA-Dateiabfrage

Einmalige Leistungen nach § 31 Absatz 1 Nr. 1 SGB XII

330. Die von der BSG veröffentlichten sogenannten Konkretisierungen zu § 31 Absatz 1 Nr. 1 SGB XII sehen Leistungen für Wohnungserstausstattungen insbesondere bei Neubezug aus öffentlichen Unterkünften und Untermietverhältnissen ohne eigenen Hausstand sowie bei erstmaligem Bezug einer Wohnung vor. Leistungen für große Haushaltsgeräte können ergänzend zur Erstausstattung nur gewährt werden, sofern sie laut Mietvertrag nicht Bestandteil des Mietobjektes sind; eine Waschmaschine darf nur gewährt werden, sofern keine – im Rahmen des Zumutbaren nutzbare – Gemeinschaftswascheinrichtung gestellt wird. Die durch Wohnungswechsel im Übrigen entstehenden Bedarfe hinsichtlich weiterer Möbel stellen ebenso wie die Erneuerung von Mobiliar im Regelfall Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf dar, der aus dem Regelbedarf zu decken und entsprechend anzusparen ist.
331. In der Zeit von Januar bis März 2007 wurden 360 Wohnungserstausstattungen bearbeitet. Wie bereits bei der Prüfung der einmaligen Leistungen nach dem SGB II hat der Rechnungshof auch bei Bewilligungen nach § 31 SGB XII festgestellt, dass die Bewilligungspraxis den Maßstäben vielfach nicht entsprach.

So erfolgten beispielsweise Bewilligungen

- für Bedarfe, die nach den Begründungen in den Akten eindeutig den Erhaltungs- und Ergänzungsbedarfen zuzurechnen waren,

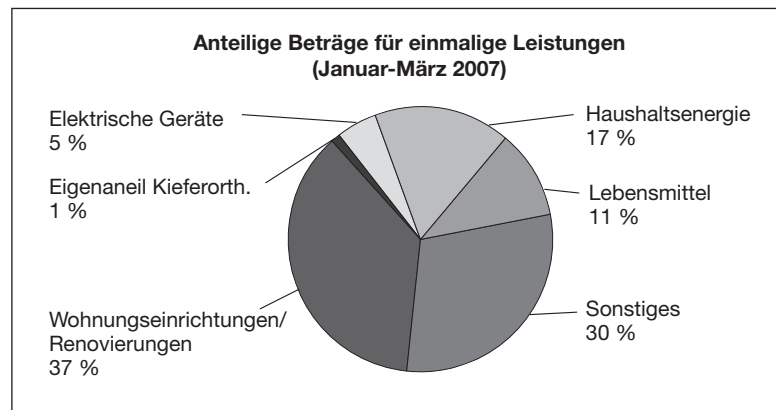
Mängel bei der Bewilligung von Wohnungserstausstattungen

- in Betragshöhen, die die von der BSG vorgegebenen Richtwerte überschritten,
- in Fällen, in denen die Gründe für die Anerkennung der Bedarfe nicht zweifelsfrei dokumentiert waren.

Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, die festgestellten Bearbeitungsfehler zum Anlass zu nehmen, im Benehmen mit der Finanzbehörde sowie den Bezirksämtern auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und der Konkretisierungen durch die Sachbearbeitung und auf eine ausreichende Dokumentation der Entscheidungen hinzuwirken.

Darlehensbewilligung nach § 37 SGB XII

332. Im ersten Quartal 2007 wurden insgesamt 186 Darlehen nach § 37 SGB XII gewährt. Die für diese Bedarfe zugrunde gelegten Beträge teilen sich wie folgt auf:



Quelle: Eigene Berechnungen aus einer PROSA-Dateiabfrage

333. Neben den Kosten zur Deckung von Erhaltungs- und Ergänzungsbedarfen für die Wohnungsausstattung sind in einer Reihe von Vorgängen auch Renovierungskosten als Darlehen bewilligt worden. Diese entstanden oftmals bei älteren und pflegebedürftigen Personen, die nicht mehr in der Lage waren, die Wohnung selbst zu renovieren.

Da Renovierungskosten im Regelsatz nur insoweit enthalten sind, als Leistungsempfänger zur Eigenleistung in der Lage sind, war eine Leistungsgewährung als Darlehen nach § 37 SGB XII unzutreffend (vgl. Tz. 325). Es spricht viel dafür, umfangreiche Renovierungen, sofern diese anfallen, weil Leistungsempfänger zur Eigenleistung nicht in der Lage sind, als Kosten der Unterkunft anzusehen, die im Regelfall als Beihilfe, d. h. nicht rückzahlbar, zu gewähren sind.

334. Der Rechnungshof hat die BSG gebeten, im Zusammenwirken mit den Bezirksämtern eine entsprechende Veränderung bei Bewilligungen nach § 37 SGB XII zu prüfen.

Darlehensüberwachung und -tilgung

335. Nach der von der BSG erlassenen Fachanweisung „Gewährung von Geldleistungen als Darlehen“ ist jedes Darlehen im PROSA-Einnahmeverfahren zu erfassen, um die Rückzahlungsansprüche abzusichern und die Darlehenseinziehung abzuwickeln. Zur Tilgung der ergänzenden Darlehen bei Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt können gemäß § 37 Absatz 2 SGB XII monatliche Teilbeträge in Höhe von 5 % des Eckregelsatzes von der Leistung einbehalten werden.
336. In 30 % der geprüften 92 Darlehensvorgänge erfolgte keine Tilgung, wobei in 12 % zumindest eine Erfassung im Einnahmeverfahren zu verzeichnen war. In den übrigen 18 % der Fälle war dies unterblieben, wodurch die Gefahr besteht, dass diese Darlehen bei der weiteren Bearbeitung in Vergessenheit geraten.
337. 20 % der Tilgungen erfolgten durch Senkung der laufenden Leistung ohne Erfassung im PROSA-Einnahmeverfahren. Diese Art von Saldierung durch Nettoverbuchung auf einem Ausgabetitel für laufende Leistungen verstößt gegen § 35 Absatz 1 LHO, wonach grundsätzlich alle Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen sind. Das ist gerade bei Darlehenstilgungen von besonderer Bedeutung, da diese in der Vermögensübersicht der Stadt zu berücksichtigen sind. Durch die Senkung laufender Hilfeleistungen ist eine Tilgung von Darlehen im Haushalt nicht feststellbar und im kaufmännischen Jahresabschluss werden Forderungen und Aufwand unzutreffend dargestellt.
338. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen das Haushaltsrecht beanstandet und die BSG aufgefordert, zusammen mit der Finanzbehörde und den Bezirksämtern darauf hinzuwirken, dass alle Darlehen entsprechend der Vorgabe in der Fachanweisung im Einnahmeverfahren erfasst und dort auch getilgt werden, damit sie auf Einnahmetiteln gebucht werden können.

*Fehlerhafte
Darlehenstilgung
auf Ausgabetitel*

Stellungnahme der Verwaltung

339. Die BSG, die Finanzbehörde und die Bezirksämter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Empfehlungen und Forderungen nachkommen zu wollen. Die Finanzbehörde hat erklärt, die Bezirksämter würden seit April 2008 alle Darlehen im Einnahmebereich erfassen und Tilgungen würden durch Einbehalt von der Leistung mit einer Zahlungsregelung zugunsten der Kasse.Hamburg erfolgen.

Seniorentreffs und Seniorenkreise

Der konkrete Bedarf an Seniorentreffs und Seniorenkreisen und seine regionale Verteilung in der Stadt sind weder von der Behörde für Soziales, Gesundheit, Familie und Verbraucherschutz noch von den Bezirksämtern ermittelt worden.

In der Förderrichtlinie für Seniorentreffs und den Zuwendungsbescheiden fehlen operationalisierte Vorgaben zur Qualität der geförderten Maßnahmen. Es bleibt offen, welche konkreten Wirkungen erzielt werden sollen. In den Bezirksämtern Hamburg-Mitte, Bergedorf und Harburg fehlen zum Teil selbst Mengenvorgaben.

Für Seniorenkreise und sonstige Maßnahmen der offenen Seniorenarbeit bestehen – außerhalb der einzelnen Zuwendungsbescheide – keinerlei verbindliche Maßnahmebeschreibungen. Diese Angebote müssen konzeptionell überarbeitet werden.

Die Zuwendungen für Seniorentreffs, Seniorenkreise und sonstige soziale Maßnahmen sollten künftig im Wettbewerb vergeben werden.

340. Die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) fördert Seniorentreffs¹ durch Zuwendungen. Daneben übernehmen die Bezirksämter zum Teil die Bewirtschaftung der jeweiligen Liegenschaft oder gewähren (in Hamburg-Mitte, Bergedorf und Harburg) eigene Zuwendungen. Seniorenkreise² und Einzelmaßnahmen der offenen Seniorenarbeit³ werden ausschließlich durch die BSG gefördert. Im Jahr 2006 wurden insgesamt rund 3 Mio. Euro Haushaltsmittel bereitgestellt.

¹ Öffentlich zugängliche Räume mit festen – in der Regel mindestens werktäglichen – Öffnungszeiten und unterschiedlichen Angeboten, die von einem wechselnden Teilnehmerkreis besucht werden.

² Gruppen mit festem Teilnehmerkreis, die sich wöchentlich oder alle 14 Tage treffen.

³ Die Begriffe „Seniorenkreise“ und „offene Seniorenarbeit“ fanden mit Beginn des Jahres 2009 Eingang in den Haushaltsplan und die Arbeit der Verwaltung. Zuvor waren die Bezeichnungen „Altenkreise“ sowie „offene Altenhilfe“ im Haushalt wie im Verwaltungshandeln gebräuchlich. Unverändert geblieben ist die Überschrift des § 71 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII) „Altenhilfe“.

Bedarfsermittlung

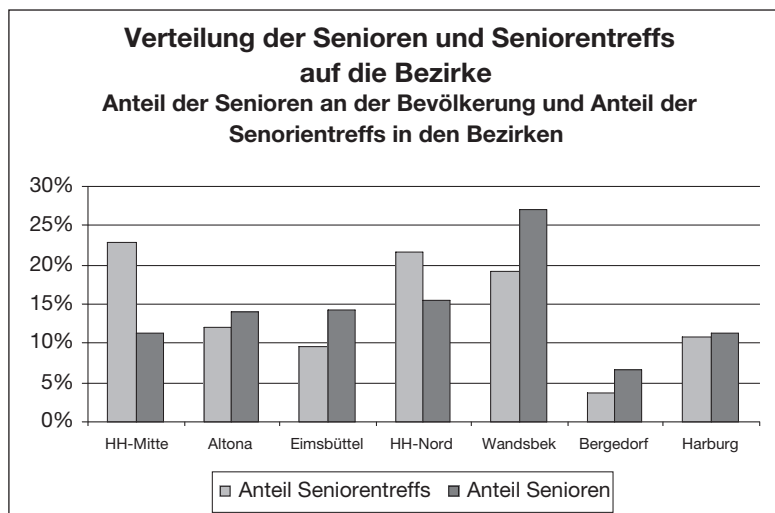
341. Der Senat hat in den Erläuterungen zum Haushaltsplan dargelegt, ein kostengünstiges, bedarfsgerechtes und wohnortnahes Angebot an Einrichtungen der offenen Seniorenarbeit schaffen zu wollen. Die BSG will mit den von ihr geförderten Seniorentreffs dazu beitragen, alten Menschen die Möglichkeit zu erhalten, am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen.⁴ Diese Aufgabenbeschreibung bedarf der Konkretisierung hinsichtlich Art und Umfang der erforderlichen Leistungen. Dazu ist zu klären,

*Aufgaben der
Seniorentreffs
konkretisieren*

- welche Bedürfnisse alter Menschen unter den heutigen gesellschaftlichen Bedingungen ohne das Eingreifen des Sozialhilfeträgers nicht befriedigt werden können,
- für welche sozialen Gruppen innerhalb der Gesamtheit alter Menschen dies gegebenenfalls zutrifft und
- wie sich die Zielgruppe über das Hamburger Stadtgebiet verteilt.

342. Die BSG hat im Rahmen der Prüfung keine Daten zum aktuellen Bedarf an Seniorentreffs und zur notwendigen räumlichen Verteilung derselben vorlegen können. Ein von ihr erstellter Bericht über die Seniorentreffs in Hamburg 2005 zeigt, dass die Verteilung der Senioren im Stadtgebiet jedenfalls nicht mit der Anzahl bezirklicher Seniorentreffs korreliert:

*Inplausible Ver-
teilung der Treffs
im Stadtgebiet*



Quelle: BSG, eigene Darstellung des Rechnungshofs

Danach werden in Hamburg-Mitte doppelt soviel Treffs angeboten, wie es dem Anteil der Zielgruppe entspricht. In Wandsbek zeigt sich eine entgegengesetzte Tendenz. Lediglich in Harburg entspricht der Anteil der Senioren an der Bevölkerung auch dem Anteil der Seniorentreffs in den Bezirken.

⁴ Vgl. § 71 SGB XII.

Bedarfsermittlung
vornehmen

343. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, die Bedarfe für Seniorentreffs, Seniorenkreise und sonstige Maßnahmen der offenen Seniorenarbeit zu konkretisieren. Diese hat mitgeteilt, dass die Zuständigkeit für alle Aufgaben der offenen Seniorenarbeit alsbald auf die Bezirksamter übergehen werde. Nach vollzogener Zuständigkeitsübertragung werde die regionale Verteilung der Bedarfe von den einzelnen Bezirksamtern zu prüfen sein. Die Entwicklung von Indikatoren für die Ermittlung regionaler Bedarfe und die Definition der hilfebedürftigen Zielgruppe wolle sie im Dialog mit den Bezirksamtern vornehmen.

Förderrichtlinie

Zielvorgaben für
Seniorentreffs
nicht hinreichend
bestimmt

344. Für die *Förderung von Seniorentreffs* durch Zuwendungen hat die BSG eine „Richtlinie über die Förderung von Seniorentreffs (bisläng Altentagesstätten) in Hamburg“ sowie „Ergänzende Regelungen“ und „Besondere Nebenbestimmungen für die Bewilligung von Zuwendungen an nicht-staatliche Stellen für Seniorentreffs, Altenkreise und sonstige Angebote der offenen Altenhilfe (NBest-S)“ erlassen. Entgegen den haushaltsrechtlichen Anforderungen⁵ sind in den Regelwerken die an die Förderung geknüpften Zielvorstellungen jedoch nicht so eindeutig bestimmt worden, dass sie als Maßstab für die Messung und Bewertung des Programmserfolgs dienen können. So wird lediglich dargelegt, Seniorentreffs sollten durch ein niedrigschwelliges, wohnortnahes Begegnungsangebot Kontaktmöglichkeiten schaffen und Isolierungs- und Vereinsamungstendenzen älterer Menschen entgegenwirken, damit diese auch im Alter in die Gemeinschaft integriert sind und am gesellschaftlichen Leben teilhaben. Zudem sollten sie die Selbstständigkeit, Eigeninitiative und Autonomie von Seniorinnen und Senioren fördern. Der Seniorentreff solle so konzipiert sein, dass freiwilliges Engagement und Ehrenamtlichkeit als wichtige Bestandteile der Seniorentreffarbeit Verwirklichung finden könnten.
345. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass für eine Wirkungskontrolle geeignete qualitative und quantitative Ziele fehlen und beispielhaft Möglichkeiten aufgezeigt:
- Anzahl der Senioren, für die ein Begegnungsangebot vorgehalten werden soll als Maßstab für Bedarfsgerechtigkeit,
 - höchstzulässige Entfernung der Angebote vom Wohnort als Maßstab für Wohnortnähe und
 - Anteil ehrenamtlicher Arbeit am Gesamtaufwand eines Seniorentreffs als Maßstab für freiwilliges Engagement und Ehrenamtlichkeit.
346. Für die *Arbeit der Seniorenkreise* und die sonstigen Maßnahmen der offenen Seniorenarbeit ist weder in der Globalrichtlinie zu § 71

⁵ „Grundsätze für Förderrichtlinien“ – Anlage 7 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO.

SGB XII eine Beschreibung enthalten noch existieren Förderrichtlinien. Die BSG hat lediglich in ihre Zuwendungsbescheide für Seniorenkreise eine Aufgabenbeschreibung aufgenommen. Die sonstigen Maßnahmen der offenen Seniorenarbeit werden auch in den Zuwendungsbescheiden nicht beschrieben. Der Rechnungshof hat das Fehlen von Maßnahmenbeschreibungen und messbaren Indikatoren für die Zielerreichung beanstandet und die BSG aufgefordert, ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten.

Aufgabenbeschreibungen für Seniorenkreise und sonstige Maßnahmen fehlen

347. Die BSG hat angekündigt, nach der Zuständigkeitsverlagerung auf die Bezirksamter das komplette Regelwerk zu überarbeiten und dabei die Hinweise des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Zuwendungsgewährung

Zielvorgaben

348. In den jeweiligen Zuwendungsbescheiden für Seniorentreffs nennt die BSG die geförderten Treffs der einzelnen Träger und regelt die Mindestöffnungszeiten. Zum Angebot werden regelmäßig lediglich die Kategorien „Offener Treff“ und „fakultativ weitere Kurse und Gruppen“ vorgegeben. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat auf messbare Vorgaben ganz verzichtet und lediglich eine nachträgliche Berichtspflicht über die vorgehaltenen Angebote vorgesehen. Das Bezirksamt Bergedorf nimmt in seinen Zuwendungsbescheiden zur Beschreibung der geförderten Maßnahmen pauschal (mit einem stets gleichlautenden Textbaustein) auf sämtliche Antragsunterlagen und dazu geführte Gespräche Bezug, so dass später nur mit erheblichem Aufwand ermittelbar ist, welche Erfolge nachzuweisen sind. Das Bezirksamt Harburg nennt im Zuwendungsbescheid die vorzuhaltenden Angebote ohne weitere Vorgaben zur Häufigkeit der Veranstaltungen und konkretisiert auch die Zielgruppe nicht.

Zur Förderung der Arbeit von Seniorenkreisen und Einzelmaßnahmen der offenen Seniorenarbeit hat ein Empfänger einen Zuwendungsbescheid erhalten, der lediglich eine Gesamtzahl von Seniorenkreisen sowie Einzelmaßnahmen (zum Beispiel Adventsfeiern oder Bildungsfahrten) nannte und offen ließ, welche Angebote an welchen Standorten stattfinden sollten. Ein anderer Empfänger erhielt einen ähnlich formulierten Zuwendungsbescheid, obwohl er lediglich Zuschüsse zu Weihnachtsfeiern beantragt hatte.

349. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Zuwendungszweck entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen⁶ nach Umfang, Qualität und Zielsetzung nicht jeweils so eindeutig und detailliert festgelegt wurde, dass er auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen konnte, und keine Maßstäbe entwickelt wurden, die Quantität und Qualität des Zuwendungszwecks messbar zu machen.

Unzureichende Beschreibung des Zuwendungszwecks verhindert Erfolgskontrolle

⁶ Vgl. VV Nr. 4.2.3 und dortige Fn. 2 zu § 44 LHO.

350. Die BSG hat auf die baldige Zuständigkeitsverlagerung auf die Bezirksämter hingewiesen. Diese haben mitgeteilt, die – früher unterschiedlich geregelte – Zuständigkeit für Zuwendungen im Rahmen der offenen Seniorenarbeit liege inzwischen einheitlich bei den Kostensachgebieten der Fachämter für Sozialraummanagement. Mit dem dortigen zuwendungsrechtlich erfahrenen Personal werde sichergestellt, dass die festgestellten Mängel sich nicht wiederholten.

Verwaltungsverfahren und Prüfung der Verwendungsnachweise

351. Der Rechnungshof hat eine Vielzahl weiterer, unterschiedlicher, Verstöße gegen Zuwendungsvorschriften festgestellt:

- in den Bezirksämtern fehlten vorgeschriebene Vermerke über das Ergebnis der Antragsprüfung;
- die Gründe für den Umständen nach ungewöhnliche Zuwendungs- und Finanzierungsarten wurden nicht dokumentiert;
- eine Zuwendung wurde durch das Bezirksamt Bergedorf bewilligt, obwohl die zu fördernde Maßnahme zum Zeitpunkt des Erlasses des Zuwendungsbescheides bereits abgeschlossen war. Ein solches Verfahren wäre nur im Wege einer Ausnahmeentscheidung des Beauftragten für den Haushalt zulässig gewesen, die jedoch nicht eingeholt wurde;
- Verwendungsnachweisprüfungen wurden (beim Bezirksamt Bergedorf) regelmäßig nicht fristgerecht abgeschlossen. Ihre Ergebnisse lagen dadurch erst vor, nachdem der Zuwendungsbescheid für das übernächste Bewilligungsjahr bereits erlassen war.

Weitere Verstöße gegen Zuwendungsvorschriften

Abweichungen von Vorgaben des Zuwendungsbescheids hingenommen

Sowohl die BSG als auch die Bezirksämter haben es hingenommen, dass einzelne Zuwendungsempfänger von Vorgaben in den Zuwendungsbescheiden abgewichen sind. Der Aufforderung des Rechnungshofs im Prüfungsverfahren, von solchen Zuwendungsempfängern nicht bestimmungsgemäß verwendete Mittel zurückzufordern, sind sie in mehreren Fällen nicht nachgekommen. Sie vertreten die Auffassung,

- die Abweichungen seien für die fachlich gewollte Zielerreichung unschädlich und die Bescheide teilweise aufgrund von Besonderheiten des IT-Programms INEZ nicht so formuliert gewesen, wie dies den Absichten der Behörde entsprochen habe (BSG), oder
- es handele sich um im Ergebnis unschädliche Formfehler (Bergedorf).

352. Der Rechnungshof beanstandet die genannten Verstöße. Ihre Rechtfertigungen durch die BSG und das Bezirksamt Bergedorf entsprechen nicht dem Zuwendungsrecht. Im Bescheid enthaltene Vorgaben sind für die Zuwendungsempfänger verbindlich,

ihre Einhaltung muss im Verwendungsnachweis dargelegt und von der Verwaltung – unabhängig von der angenommenen fachlichen Zielerreichung durch Organisationen – geprüft werden. Es darf bei den Zuwendungsempfängern nicht der Eindruck entstehen, Bescheide seien unverbindliche Handlungsvorschläge.

353. Der Rechnungshof hat bereits früher⁷ beanstandet, dass die BSG Verstöße von Zuwendungsempfängern hingenommen und auch auf seinen Hinweis hin keine Rückforderungen vorgesehen hatte.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BSG künftig den Inhalt der von ihr zu erlassenden Zuwendungsbescheide sorgfältiger abwägt und nur noch solche Regelungen aufnimmt, die sie auch durchzusetzen bereit ist.

Fachliche Vorgaben sorgfältiger gestalten

Darüber hinaus ist die Missachtung von Vorschriften zur Zuwendungsgewährung – wie zum Beispiel die Gewährung von Zuwendungen für bereits begonnene Projekte entgegen der VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO durch das Bezirksamt Bergedorf – kein bloßer „Formfehler“, die Zuwendungsbestimmungen dienen der wirksamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel.

Vergabe von Zuwendungen im Wettbewerb

354. Der Rechnungshof hat bereits mehrfach⁸ gefordert, bei Projekten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit möglichst ein Wettbewerbsverfahren durchzuführen. Die Seniorentreffs, Seniorenkreise und Einzelmaßnahmen der offenen Seniorenarbeit sind angesichts der Vielzahl gleichgerichteter Hilfen für ein Wettbewerbsverfahren grundsätzlich geeignet.

Die BSG hat darauf hingewiesen, in den letzten Jahren in Einzelfällen Auswahlverfahren durchgeführt zu haben. Sie und die Bezirksamter wollen aber davon absehen, regelmäßig wiederkehrend einen Wettbewerb um die Trägerschaft für diese Projekte durchzuführen. Sie sehen dadurch die ehrenamtliche Struktur der Träger gefährdet. Die Bezirksamter haben aber zugesagt, für die im Rahmen der bezirklichen Bedarfsüberprüfung (vgl. Tz. 343) zu erwartenden Schließungen bzw. Neugründungen von Seniorentreffs und alle anderen Veränderungen in der Trägerschaft einer Maßnahme transparente Auswahlverfahren auf der Basis nachvollziehbarer Kriterien zu schaffen, die die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigen.

355. Der Rechnungshof begrüßt diese Absicht der Bezirksamter als ersten Schritt. Die Erfahrungen mit diesem Verfahren sollten ausgewertet und künftigen Entscheidungen über Wettbewerbsverfahren zugrunde gelegt werden. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass die weitaus meisten Projekte in der Trägerschaft großer Verbände durchgeführt werden. Diese verfügen über eine Verwaltung sowie ausreichend Erfahrungen in Wettbewerbsverfahren und dürften in der Lage sein, die Förderung des Ehrenamts zu gewährleisten.

Erfahrungen auswerten für künftige Wettbewerbsverfahren

⁷ Vgl. zum Beispiel Jahresbericht 2007, Tzn. 167 bis 173 und 174 bis 188.

⁸ Jahresbericht 2000, Tz. 419, und Jahresbericht 2002, Tz. 22.

Förderung der Bezirksseniorenbeiräte

Der in einer Senatsanordnung vorgesehene inhaltliche Umfang der Förderung der Bezirksseniorenbeiräte wurde in einer Reihe von Fällen überschritten. Eine einheitliche Regelung für solche zusätzlichen Leistungen ist notwendig.

Kassenrechtliche Vorschriften wurden verletzt.

356. Grundlage für die Einrichtung von Seniorendelegiertenversammlungen und die aus ihren Reihen zu wählenden Bezirksseniorenbeiräte bei den Bezirksämtern ist die Anordnung des Senats über die Einrichtung von Seniorenvertretungen vom 5. August 1997.¹ Sie bestimmt, dass die Bezirksseniorenbeiräte die Belange der älteren Generation in der Öffentlichkeit und bei der Verwaltung vertreten. Zur finanziellen Ausstattung ist dort geregelt, dass ihre Mitglieder für die Teilnahme an höchstens einer Sitzung im Monat eine Aufwandsentschädigung nach Maßgabe des Gesetzes über Entschädigungsleistungen anlässlich ehrenamtlicher Tätigkeit in der Verwaltung² erhalten und ihnen über das übliche Maß hinausgehende Fahrtkosten zur Teilnahme an den Sitzungen zu erstatten sind. Weitere rechtsverbindliche Regelungen liegen weder zum Aufgabenumfang noch zur Finanzierung zusätzlicher Aktivitäten vor.
357. Soweit keine Rechtspflicht zu einer Zahlung besteht, darf die Verwaltung nur zur Erfüllung staatlicher Aufgaben notwendige Ausgaben tätigen; die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten (§§ 6, 7, 34 Absatz 3 LHO). Bevor Zahlungen veranlasst werden, muss geprüft und bescheinigt werden, ob die zahlungsbegründenden Unterlagen u. a. Zweck und Anlass der Zahlung so deutlich erkennen lassen, dass die ihr zugrunde liegende Verwaltungsmaßnahme zweifelsfrei ersichtlich ist.³

Förderpraxis

358. Tatsächlich hat kein Bezirksamt sich darauf beschränkt, nur die in der Senatsanordnung genannten Sitzungsgelder und Fahrtkostenerstattungen für die Seniorenbeiräte auszuführen. Vielmehr lagen in größerem Umfang erstattete Rechnungen vor, die gesellige Veranstaltungen der Beiräte, „Seniorentage“ mit unterhaltendem Charakter oder Bewirtungskosten aus nicht auf den Belegen genannten Anlässen betreffen. Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser geförderten Aktivitäten ist nicht nachgewiesen.

*Notwendigkeit
und Wirtschaftlichkeit der
Aktivitäten
fraglich*

¹ Amtl. Anz. 1997, S. 1865.

² Gesetz vom 1. Juli 1963, HambGVBl. S. 111.

³ Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 12.1.3 und 12.1.4 und Nr. 5.1.7 in Verbindung mit 10.1 zu § 70 LHO.

Darüber hinaus sind Fortbildungen der Beiräte in Seminarform in den Bezirken dem Grunde und der Höhe nach uneinheitlich gefördert worden. Weder wurde der Inhalt der Fortbildungen nachvollziehbar geprüft noch die Frage der Wirtschaftlichkeit von regelmäßig auswärtigen Veranstaltungsorten geklärt.

359. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die jeweils im Einzelfall getroffenen Entscheidungen über die Auszahlungen für derartige Zwecke mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar waren. In vielen Fällen war ihre Richtigkeit dem Augenschein nach zumindest zweifelhaft; so gibt zum Beispiel die Aufgabenbeschreibung in der Senatsanordnung eine Finanzierung geselligen Beisammenseins nicht her.
360. Vom Bezirksamt Harburg erfolgten Auszahlungsanordnungen ohne die erforderlichen Unterschriften an den Bezirksseniorenbeirat als „Abschlagszahlung Seniorenbeirat 2006“ in Teilbeträgen. Als einzige Unterlagen wurden dem Rechnungshof zwei „Kassenberichte“ des Bezirksseniorenbeirats vorgelegt, die lediglich eigene Aufstellungen des Beirats ohne Originalbelege und ohne Bezug zu den einzelnen Auszahlungsanordnungen enthielten.

Auszahlungen ohne ausreichende Unterlagen

Der Rechnungshof hat diesen Verstoß gegen die kassenrechtlichen Vorschriften zu § 70 LHO beanstandet und das Bezirksamt Harburg aufgefordert, die tatsächliche Mittelverwendung aufzuklären. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Vorschriften künftig beachtet werden.

Regelungsbedarf

361. Für die Gewährung von freiwilligen Leistungen der Bezirksämter, die über die in der oben genannten Senatsanordnung bezeichneten Zahlungen hinausgehen, fehlt ein einheitlicher Maßstab, an dem die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aktivitäten der einzelnen Bezirksseniorenbeiräte gemessen werden können. Es sollte künftig nicht allein der jeweiligen Sachbearbeitung überlassen bzw. auferlegt bleiben, dies entscheiden und umfangreich dokumentieren zu müssen. Vielmehr liegt es nahe, unter Federführung der zuständigen Fachbehörde eine einheitliche Ausführungsbestimmung für alle Bezirksämter zu schaffen, die eine handhabbare Abgrenzung finanzierungsfähiger Aktivitäten zulässt. Dabei ist den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung zu tragen. Der Rechnungshof hat der Verwaltung dazu ergänzende Hinweise gegeben.

Einheitliche Regelung durch Ergänzung der Anordnung herbeiführen

Stellungnahme der Verwaltung

362. Die Verwaltung hat die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt. Sie hat mitgeteilt,
- eine eingehende Prüfung der tatsächlichen Mittelverwendung im Bezirksamt Harburg habe die sachliche Richtigkeit der geleisteten Zahlungen im Nachhinein bestätigt,

- die Beachtung kassenrechtlicher Bestimmungen sei künftig sichergestellt und
- eine einheitliche Regelung zur künftigen Finanzierung von Aktivitäten der Bezirkssenorenbeiräte werde erarbeitet und hierbei die Prüfungsfeststellungen und Hinweise des Rechnungshofs berücksichtigt.

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Stadtreinigung Hamburg (AÖR)

Einführung der Blauen Tonne

**Der Einführung der haushaltsnahen Ein-
sammlung von Altpapier im Jahr 2008 ha-
ben Stadtreinigung Hamburg und Behörde
wenig realistische Annahmen zugrunde ge-
legt.**

363. Die Stadtreinigung Hamburg – Anstalt öffentlichen Rechts – (SRH) hat im Frühjahr 2008 nach Beauftragung durch die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) als hoheitliche Aufgabe die sogenannte Blaue Tonne zur gebührenfreien haushaltsnahen Ein-sammlung von Altpapier eingeführt. Bislang hat die SRH Ham-burger Haushalten rund 90.000 Umleerbehälter auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt.
364. Erstmals der Abfallwirtschaftsplan 2007¹ sah „die haushaltsnahe Erfassung durch die Einführung einer Altpapier-Tonne in Regie der Stadtreinigung Hamburg“ vor. Hierbei waren bestehende Verträge mit Dritten zur bisherigen Papiersammlung durch Umleerbehälter in der Wohnungswirtschaft, in Depotcontainern und am Straßen-rand zu berücksichtigen, die sich einstweilen auf die Wirtschaft-lichkeit des Projekts auswirken mussten.
365. Der Wirtschaftlichkeitsberechnung der Blauen Tonne hat die SRH u. a. zugrunde gelegt:
- ihr erklärtes Ziel, mittelfristig rund 30.000 Tonnen jährlich und damit ein Drittel mehr Altpapier als bisher aus Haushalten ein-zusammeln und zu vermarkten,²
 - einen Marktpreis für Altpapier, ab dem unter Berücksichtigung der Einführungs-³ und Sammlungskosten⁴ Kostendeckung er-reicht wird.

¹ Rechtliche Grundlagen bilden das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27. September 1994, zuletzt geändert am 19. Juli 2007 (BGBl. I, S. 1462), und die Verpackungsverordnung vom 21. August 1998, zuletzt geändert am 19. Juli 2007 (BGBl. I, S. 1460, 1468).

² Steigerung von 91.100 t/a bzw. 52 kg/Einwohner im Jahr 2006 (im Jahr 2000 waren dies noch 62 kg/Einwohner) auf 120.000 t/a bzw. 66 kg/Einwohner. Zum Vergleich: Stuttgart 91, München 80 und Frankfurt 71 kg/Einwohner.

³ Insbesondere die geplante Anschaffung von 150.000 Umleerbehältern mit 240 Liter und 20.000 mit 1.100 Liter Fassungsvermögen; von den Umleerbehältern mit 240 Liter Fassungsvermögen wurden bisher rund 105.000 beschafft.

⁴ Die Sammlung (regelmäßig in 4-Wochen-Abständen) wurde einer SRH-Tochterge-sellschaft übertragen.

366. Die Überprüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass beide Zielgrößen wenig realistisch sind und nur unter besonders günstigen Umständen erreichbar erscheinen:
- Zusätzlich erzielbare Papiermenge begrenzt*
- Die zusätzlich erzielbare Papiermenge wird durch das aus dem Hausmüll abschöpfbare Potenzial bestimmt. Dieses ist begrenzt: Im innerstädtischen Bereich (rund 35 % der 930.000 Haushalte in Hamburg) erfolgt bereits seit längerem eine Altpapiersammlung bzw. können weitere Umleerbehälter aus Platzgründen nur begrenzt aufgestellt werden. Dies gilt auch für einen Teil der 35 % Haushalte im Geschosswohnungsbau. Soweit Straßensammlungen durch die Blaue Tonne ersetzt werden oder die Blaue Tonne statt eines Recyclinghofs genutzt wird, entsteht kaum eine zusätzliche Papiermenge.
- Einsammelkosten auf falscher Grundlage berechnet*
- Die kalkulierten Einsammelkosten basieren auf zugrunde gelegten 150.000 Umleerbehältern und dadurch günstigen Sammelwegen. Die mit rund 90.000 verteilten Umleerbehältern erreichte Stelldichte von 60 % stellt nach eigener Einschätzung der SRH die Sättigungsgrenze in Hamburg dar.
- Altpapierpreis unrealistisch*
- Der der Wirtschaftlichkeitsberechnung zugrunde gelegte Altpapierpreis war zwar zum Kalkulationszeitpunkt Mitte 2007 kurzfristig realisierbar, übertrifft aber das langjährige Mittel deutlich und erscheint derzeit und einstweilen nicht realistisch.
- Neben best case auch worst case berücksichtigen*
367. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die der Kalkulation zugrunde gelegten Annahmen der SRH und der BSU nicht mit dem von der SRH zu beachtenden kaufmännischen Vorsichtsprinzip vereinbar sind, und empfohlen, künftige Wirtschaftlichkeitsberechnungen entweder nur an realistischen oder aber neben den bestmöglichen (best case) zusätzlich auch an sehr ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (worst case) zu orientieren, um eine angemessene Risikoabschätzung anstellen zu können. Darüber hinaus hat er SRH und BSU aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des derzeitigen Systems der Altpapiersammlung kontinuierlich zu beobachten und zumindest mittelfristig die wirtschaftlichste Form der Umsetzung des Abfallwirtschaftsplans insoweit sicherzustellen.

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / Hamburger Hochbahn AG / HafenCity Hamburg GmbH

Vorarbeiten für die U-Bahn HafenCity

Der Bau der U-Bahn HafenCity ist veranschlagt und Ausgaben von rund 91 Mio. Euro sind geleistet worden, ohne dass hierfür die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorgelegen haben.

Durch den vom Rechnungshof angeregten Verzicht auf den geplanten Notausstieg Grasbrookhafen konnten rund 3,3 Mio. Euro eingespart werden.

Bei der Bodenentsorgung können Kosten in Millionenhöhe vermieden werden.

368. Die HafenCity soll durch die neue U-Bahnlinie U 4 an das vorhandene U-Bahnnetz angeschlossen werden. Das Vorhaben wird durch Zuwendungen der Stadt finanziert. Vorhabensträgerin ist die Hamburger Hochbahn AG (HHA). Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hat von September 2006 bis Juli 2007 am Überseequartier den Boden bis zur Tiefe der künftigen Haltestelle ausgehoben und soweit erforderlich entsorgt. Seit August 2007 erfolgt der eigentliche U-Bahnbau.

Veranschlagung und Auszahlung von Zuwendungen

369. Im Januar 2003 informierte der Senat die Bürgerschaft¹ über das Vorhaben, eine neue U-Bahnlinie U 4, bestehend aus folgenden Teilabschnitten, zu realisieren:
- U-Bahn von Barmbek nach Steilshoop und Bramfeld für rund 260 Mio. Euro,
 - U-Bahnanbindung der HafenCity für rund 255 Mio. Euro inklusive Umbau westlich der Station Berliner Tor für rund 5 Mio. Euro.²

Mit dem Haushaltsplan 2004 wurden hierfür³ erstmals Ausgaben für Zuwendungen in Höhe von rund 515 Mio. Euro veranschlagt.

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/2019 vom 7. Januar 2003.

² Zusätzlich zu Baumaßnahmen der HHA westlich der Station Berliner Tor für etwa 35 Mio. Euro.

³ Die Haushaltsmittel sind beim Titel 6300.891.19 „Kostenanteil Hamburgs am Bau der U-Bahn HafenCity – Bramfeld“ veranschlagt.

370. Zuwendungen für Tief- und sonstige Ingenieurbaumaßnahmen sowie Landschaftsbaumaßnahmen sind grundsätzlich in Einzeltiteln zu veranschlagen, wenn der Gesamtbetrag der Zuwendung je Einzelfall 2,5 Mio. Euro überschreitet. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für einzeln veranschlagte Zuwendungen zu Baumaßnahmen dürfen erst dann veranschlagt werden, wenn entsprechende Bau- und Kostenunterlagen vorliegen.⁴ Solange dies nicht der Fall ist, sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gesperrt.⁵
- Bau- und
Kostenunter-
lagen fehlen*
371. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Bau- und Kostenunterlagen, die den Anforderungen des § 24 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften entsprechen, bis November 2008 nicht vorlagen. Trotzdem hat die BSU für die Planung und Realisierung der Baumaßnahme seit August 2007 bis Mai 2008 Zahlungen in Höhe von rund 91 Mio. Euro geleistet. Mit der Auszahlung gesperrter Mittel hat die BSU gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft verstoßen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSU aufgefordert, sich die Bau- und Kostenunterlage zeitnah vorlegen zu lassen.
372. Die BSU hat erklärt, sie werde die Forderung des Rechnungshofs künftig beachten.

Veränderte Planung

373. Im November 2005 informierte der Senat die Bürgerschaft über einen veränderten Sachstand.⁶ Danach sollte die geplante U-Bahnlinie U 4 auf ihrem östlichen Linienabschnitt nicht mehr bis Bramfeld, sondern auf der vorhandenen Strecke der heutigen U 3 bis zur Station Billstedt geführt werden. Die ursprüngliche Zweckbestimmung des Titels 6300.891.19 „Kostenanteil Hamburgs am Bau der U-Bahn Hafencity – Bramfeld“ wurde entsprechend in „Kostenanteil Hamburgs am Bau der U-Bahn Hafencity und der Anbindung Bramfeld“ geändert.
- Einzelmaßnahmen entgegen
haushaltsrechtlichen Vorgaben
veranschlagt*
374. Der Rechnungshof hat die BSU darauf hingewiesen, dass die Veranschlagung der beiden Einzelmaßnahmen mit Gesamtkosten von jeweils 255 Mio. Euro bzw. 260 Mio. Euro bei einem Titel nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben (vgl. Tz. 370) entspricht. Beide Maßnahmen sind vielmehr bei vorhandener Etatreife jeweils auf einem Einzeltitel zu veranschlagen.
375. Die Behörde hat die Hinweise des Rechnungshofs mit der Anmeldung zum Haushaltsplan-Entwurf 2009/2010 umgesetzt.

Mehrkosten

376. Für den Teilabschnitt Jungfernstieg – Hafencity sowie den Umbau am Berliner Tor wurden zunächst Kosten von insgesamt 255 Mio.

⁴ Vgl. § 24 Absatz 1 in Verbindung mit § 24 Absatz 5 LHO.

⁵ Vgl. § 24 Absatz 3 in Verbindung mit § 24 Absatz 5 LHO.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3135 vom 8. November 2005.

Euro veranschlagt. Erst im März 2007 wurden bei der Bürgerschaft Mehrkosten von 43 Mio. Euro eingeworben, obwohl bereits im Juli 2006 aufgrund der Ergebnisse der erweiterten Entwurfsplanung feststand, dass die veranschlagten Mittel nicht ausreichen würden.⁷

377. Am 1. September 2006 hat die BSU im Auftrag der Hafencity Hamburg GmbH (HCH) im Rahmen der Baufeldvorbereitung des Überseequartiers mit der Herstellung der Baugrube für die künftige U-Bahn-Haltestelle Überseequartier begonnen. Die HHA hatte sich im Vertrag über die Maßnahme „Baufeldfreimachung Grasbrook“ zuvor verpflichtet, die fertiggestellte Baugrube gegen Erstattung aller Herstellungskosten zu übernehmen. Die dafür notwendigen Mittel waren demgemäß aus Zuwendungsmitteln zulasten des Titels 6300.891.19 „Kostenanteil Hamburgs am Bau der U-Bahn Hafencity und der Anbindung Bramfeld“ zu finanzieren. Die Verpflichtung zur Kostenerstattung stand u. a. unter dem Vorbehalt, dass die Finanzierung des Baus der U 4 haushaltsrechtlich gesichert ist.

378. Grundsätzlich ist jegliche erkennbare Mehrausgabe gegenüber der Veranschlagung an die Bürgerschaft heranzutragen. Ausnahmen hierfür sind nur in den Grenzen des § 37 LHO (Notbewilligungsrecht des Senats) möglich. Um einerseits dem Budgetrecht der Bürgerschaft und andererseits dem haushaltsrechtlichen Gebot der Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen, sind mit der Zustimmung des Haushaltsausschusses der Bürgerschaft Festlegungen getroffen worden, in welchen Fällen eine Bewilligung des Parlaments erforderlich ist.⁸

Danach ist erst bei sonstigen Mehrkosten von mehr als 1 % der Baukosten, mindestens aber von 50.000 Euro, die Einwilligung der Bürgerschaft erforderlich, wenn

- die Mehrkosten nicht innerhalb der Baukosten der Maßnahme gedeckt werden können oder
- zur Deckung der Mehrkosten auf wesentliche Teile der Maßnahme verzichtet werden soll.

379. Da die Mehrkosten rund 12 Mio. Euro betragen und nicht innerhalb der Maßnahme gedeckt werden konnten, hätte die BSU vor Baubeginn für eine Ermächtigung durch die Bürgerschaft Sorge tragen müssen. Daraus, dass die Vorwegmaßnahme zunächst von der HCH aus dem Sondervermögen Stadt und Hafen vorfinanziert wurde und die spätere Kostenerstattung aus dem Haushalt unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die Bürgerschaft stand, kann entgegen der Auffassung der Behörde nicht gefolgert werden, mit der Beauftragung der Baufeldfreimachung Grasbrook sei noch kein Baubeginn der U 4 verbunden gewesen. Vielmehr ist dies haushaltsrechtlich als Beginn der Gesamtmaßnahme zu werten, denn diese Maßnahme diene ausschließlich dem Bau der U 4 und muss letztlich aus dem Haushalt finanziert werden.

*Baubeginn
ohne vorherige
Zustimmung
der Bürger-
schaft zu
Mehrkosten*

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/6011 vom 27. März 2007.

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 8/1528 vom 3. Februar 1976.

380. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU es trotz bekannter Mehrkosten zugelassen hat, dass die Maßnahme ohne vorherige Ermächtigung durch die Bürgerschaft begonnen wurde. Sie hat damit das parlamentarische Budgetrecht nicht beachtet.

Abforderung von Bundesmitteln

381. Die für die Durchführung des Zuwendungsverfahrens zuständige Dienststelle hat u. a. die Aufgabe, die Finanzierungsanteile des Bundes entsprechend dem GVFG⁹ möglichst umfassend und zeitnah anzufordern, um unnötige Vorfinanzierungen zulasten der Stadt zu vermeiden. Dies betraf auch die Anforderung der Bundesfördermittel für die bereits seit Sommer 2005 laufende Umbaumaßnahme an der Haltestelle Berliner Tor, die komplementär aus Investitionsmitteln der HHA finanziert wurde. Im Oktober 2007 lag die grundsätzliche Genehmigung des Bundes zur GVFG-Förderung der U 4 einschließlich des Umbaus Berliner Tor vor. Da für diese Umbaumaßnahme eine Vertragsgrundlage zur Auszahlung der Bundesfördermittel an die HHA fehlte, musste die BSU erst einen entsprechenden Zuwendungsvertrag mit der HHA abschließen. Nachdem dieser vorlag, hat sie schließlich im Februar 2008 die Auszahlung der Bundesmittel beantragt.

Zinsnachteile durch zu späte Beantragung von Bundesmitteln

382. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU den für die Auszahlung erforderlichen Zuwendungsvertrag mit der HHA nicht zeitgerecht abgeschlossen hat, sodass die Finanzmittel nicht unmittelbar nach der Bewilligung durch das Bundesministerium im Oktober 2007, sondern erst im Februar 2008 abgefordert werden konnten. Hierdurch sind der HHA Zinsnachteile entstanden, die im Ergebnis die Stadt zu tragen hat. Berücksichtigt man – worauf die BSU hinweist –, dass mit der Beantragung von Bundesmitteln nicht verlässlich die unmittelbare Auszahlung verbunden ist, so ergeben sich Zinsnachteile in Höhe von rund 154.000 Euro.¹⁰

Notausstiege

383. Die HHA hatte für die Strecke zwischen den Stationen Jungfernstieg und Überseequartier fünf Notausstiege geplant und ausgeschrieben.

Der Rechnungshof hatte bereits Anfang 2006 während des Planfeststellungsverfahrens die Planung der Notausstiege kritisch hinterfragt und die BSU als Aufsichtsbehörde gebeten, die Anzahl der Notausstiege und ihre örtliche Lage dahingehend zu überprüfen, ob auf die Herstellung des Notausstiegs Grasbrookhafen zur Geländeoberfläche verzichtet werden könne. Die BSU hatte hierauf geantwortet, sie habe Lage und Anzahl der Notausstiege in mehreren Schritten bereits optimiert.

⁹ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden.

¹⁰ Mittelanforderung HHA in Höhe von rund 11,8 Mio. Euro, Verzögerung der Auszahlung um etwa vier Monate, Zinssatz 3,9 % gemäß Kasse.Hamburg: $11,8 \text{ Mio. Euro} \times 0,039 \times 4/12 = 153.400 \text{ Euro}$.

384. Im Zuge verschiedener Änderungen im Bauentwurf wurde auch auf einen Notausstieg zur Geländeoberfläche verzichtet und nur eine Verbindung (Querschlag) zwischen den beiden Tunnelröhren – unter Beibehaltung des Sicherheitsstandards – mit Zugang zu der in unmittelbarer Nähe befindlichen Haltestelle Überseequartier vorgesehen. Dadurch konnte eine Ersparnis von rund 3,3 Mio. Euro erzielt werden. Im Ergebnis zeigt sich, dass der vom Rechnungshof angeregte Verzicht auf die ursprüngliche Lösung realisierbar war und die BSU mit der Änderung ihrer – auf einer unzureichenden Prüfung möglicher Alternativen beruhenden – Auffassung doch noch die vom Rechnungshof angeregte Ersparnis erreicht hat.

*Unzureichende
Alternativen-
prüfung*

Unterbringung von Bodenmaterial aus dem Schildvortrieb

385. Beim Auffahren der Tunnelröhren fallen rund 190.000 m³ Bodenaushub an. Seit September 2006 ist bekannt, dass dieser zum Teil geogen belastet ist¹¹ und sich dadurch die Entsorgungskosten erhöhen. Über eine Lösung dieses Problems ist bisher nicht entschieden worden.

Die HHA hatte nach Bekanntwerden der Belastung die Behandlung und Verwertung des Bodens ausgeschrieben. Sie hatte für 110.000 m³ Aushubmaterial eine kostenaufwendige Konditionierung und Entsorgung durch den Auftragnehmer und für die restlichen 80.000 m³ ebenfalls eine Konditionierung sowie eine Abnahme durch die Stadt vorgesehen. Alternative Unterbringungsmöglichkeiten wurden von ihr nicht ausgearbeitet. Die BSU wiederum hat bei der Vorbereitung des Zuwendungsvertrags nicht auf eine Optimierung der Bodenunterbringung hingewirkt. Nach Vorliegen der Angebote hatte die HHA die BSU im Februar 2007 darauf hingewiesen, dass städtische Unterbringungsmöglichkeiten für 110.000 bis 120.000 m³ Boden gesucht werden müssten, um Kostenerhöhungen von bis zu 10 Mio. Euro zu vermeiden. Die BSU hat daraufhin mehrere konkrete Möglichkeiten der Unterbringung – ohne Berücksichtigung ihrer rechtlichen Zulässigkeit – recherchiert; diese erscheinen gegenüber der beauftragten Entsorgung um bis zu 460.000 Euro pro 10.000 m³ preisgünstiger. Die wirtschaftlichste Lösung wäre eine Verbringung in den Baakenhafen, die weder einen aufwendigen Transport noch eine kostenintensive Aufbereitung des Bodens erfordern würde.

Die Schildvortriebsarbeiten haben im Mai 2008 begonnen. Der bisher angefallene Boden wird als zeitlich begrenzte Zwischenlösung auf ein aufgeschüttetes ehemaliges Hafenbecken verbracht.

386. Die HHA ist laut Zuwendungsvertrag zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet, deshalb hätte sie sich rechtzeitig um die wirtschaftlichste Unterbringungsmöglichkeit kümmern müssen. Sie hat sich nach ihren Angaben seit 2006 zwar intensiv hierum bemüht, aller-

¹¹ Natürlich verursachte Belastung durch erhöhte Sulfatwerte.

dings hat sie erst im Februar 2007 den Zuwendungsgeber eingeschaltet und um Unterstützung gebeten, nachdem die im Wettbewerb angebotenen Preise die veranschlagten Mittel überstiegen. Weil die HHA nicht frühzeitig und stringent die Möglichkeiten weiterer Lösungen geprüft und die wirtschaftlichste Alternative (vgl. Tz. 385) verfolgt hat, konnte allein bei der Entsorgung der bis Ende August 2008 angefallenen Bodenmengen (etwa 7.000 m³) die Chance auf eine Einsparung von etwa 100.000 Euro nicht wahrgenommen werden. Das ursprüngliche Einsparpotenzial von rund 3,9 Mio. Euro verringert sich um jede Bodencharge, die derzeit noch anderweitig untergebracht wird.

*Bodenent-
sorgung zeitnah
optimieren*

387. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass, als wesentliche Voraussetzung für die Unterbringung des Bodenaushubs, dessen Belastung nicht frühzeitig ermittelt wurde. Analysen, die Aufschluss über Art und Umfang gaben, wurden nach Aussage der BSU erst nach Bekanntwerden der Belastungen durchgeführt. Die unzureichende Vorbereitung und die nicht optimale Zusammenarbeit zwischen Zuwendungsnehmer und Zuwendungsgeber haben dazu geführt, dass wirtschaftlichere Alternativen für den Verbleib der beim Tunnelbau anfallenden Bodenmengen nicht rechtzeitig vorbereitet wurden.
388. Der Rechnungshof hat die HHA und die BSU vor dem Hintergrund der bisher erfolglosen Bemühungen aufgefordert, die Bodenentsorgung nunmehr zeitnah und dauerhaft zu optimieren.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzbehörde / Bezirksämter / Dataport (AÖR)

IT-Krisenmanagement

Die im Sommer 2007 bewältigte Krise um das IT-Verfahren für Dienstleistungen im Einwohnerwesen hat Mängel bei der Krisenidentifikation und -prophylaxe bei Dataport aufgedeckt.

Die Bezirksämter haben mit Dataport noch keinen Servicevertrag mit kontrollierbaren Zielgrößen für die Betriebssteuerung abgeschlossen.

Zur Vorbeugung von Krisen sollte die Reduzierung von Risiken integraler Bestandteil bei IT-Projekten der Bezirksämter werden.

389. Im Sommer 2007 ist es in den Kundenzentren der Bezirksämter zu langen Wartezeiten und Verärgerung bei Bürgerinnen und Bürgern gekommen. Als Ursache ist das im Dezember 2006 neu eingeführte IT-Verfahren für das Einwohnerwesen benannt worden.

Erst im dritten Quartal 2007 hat sich der Betrieb in den Kundenzentren wieder normalisiert. Die konkrete Krise ist zwar erfolgreich bewältigt worden, hat aber Defizite in der Krisenvermeidung offenbart.

Krisenidentifikation und -prophylaxe bei Dataport

390. Einzelne Störungen, die Anwender melden, werden über den User Help Desk an die jeweils zuständigen Stellen bei Dataport – Anstalt öffentlichen Rechts – (Dataport) weitergeleitet, die dann das konkrete Problem lösen (reaktives, einzelfallorientiertes „Incident Management“). Es gehört zu der Rolle eines IT-Servicedienstleisters, Störungsmeldungen zu analysieren und bei Häufungen strukturelle Ursachen selbst und frühzeitig zu erkennen. Es ist an ihm, auf Grundlage dieser Analyse ein weitergehendes Verfahren zur Behebung auszulösen, bevor krisenhafte Situationen wie Systemausfälle entstehen (aktives „Problem Management“).

*Unzureichende
Analyse und
Bewertung von
Störungen*

Kommt es dennoch zu einer Krise, wird zur Bewältigung typischerweise ein Projektteam zusammengestellt, das den strukturellen Ursachen nachgeht und sie behebt.

391. Eine Häufung einzelner Störungen bei dem IT-Verfahren für das Einwohnerwesen konnte sich zu einer krisenhaften Situation mit Systemausfällen an den Sachbearbeitungsplätzen entwickeln,

weil sie nicht frühzeitig erkannt wurde. Gemeldete Störungen sind bei Dataport aufgrund eines noch inaktiven „Problem Managements“ nicht systematisch analysiert und bewertet worden. Deshalb ist auch die Krise nicht von Dataport selbst, sondern von den Bezirksämtern erkannt worden.

392. In der Produktionssteuerung des Rechenzentrums werden Schwellenwerte für Parameter wie Systemlast oder Antwortzeiten gesetzt, die sich primär an der Leistungsfähigkeit der Hardware orientieren. Bei dem Erreichen der Schwellenwerte werden automatisch Störungsmeldungen erzeugt. Die Software des Einwohnermeldewesens hätte jedoch niedrigere Schwellenwerte erfordert, weil die zu hohen Schwellenwerte im Bearbeitungsprozess zu Abbrüchen der Verbindung zur Datenbank geführt haben.

Ganzheitliche Sicht auf Fachverfahren erforderlich

Es fehlt bei Dataport an einer ganzheitlichen Sicht von Hardware und Software in Bezug auf die Funktionsfähigkeit des Fachverfahrens beim Kunden. Dies hat die Ursachenanalyse bei Dataport während der Krise erschwert.

393. Der Rechnungshof hat Dataport aufgefordert, die Überwachung aller am Produktionsprozess beteiligten Komponenten im Bereich des Verfahrensbetriebs so zu verändern, dass künftig verfahrensbezogene Störungen frühzeitig von Dataport selbst erkannt und gezielt Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können. Das Problem Management ist mit hoher Priorität einzurichten.

Vertragliche Absicherung

394. Die Bezirksämter haben mit Dataport einen Vertrag über die zu erbringenden Rechenzentrumsleistungen geschlossen. Dieser enthält keine messbaren Kriterien, anhand derer die Bezirksämter die Leistungserbringung von Dataport kontrollieren können. Ein konkretisierender Servicevertrag zum Rechenzentrumsvertrag ist noch nicht vereinbart worden. Damit fehlen Kriterien, um kritische Daten aus der Betriebssteuerung erkennen und beanstanden zu können.

Servicevertrag steht aus

Derartige „Service Level Agreements“ sind allgemein üblich, wenn Rechenzentrums- und IT-Betriebsleistungen von Dienstleistern eingekauft werden.

395. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter und Dataport aufgefordert, neben dem Rechenzentrumsvertrag einen entsprechenden Servicevertrag über die Betriebsleistungen für das IT-Verfahren abzuschließen. Dafür sollten aktuelle Daten aus der zu optimierenden Betriebssteuerung von Dataport herangezogen werden.

Risikominimierung in den Bezirksämtern

Unzureichende Risikominimierung

396. Im Zuge der Krisenbewältigung ist festgestellt worden, dass es über die Einführungsschulung hinaus weitere Schulungsbedarfe gegeben hat, die zunächst nicht berücksichtigt wurden. Dies hat

zu Fehlbedienungen und Akzeptanzproblemen der neuen Software bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geführt.

Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, in künftigen Projekten zur Einführung von IT-Verfahren insbesondere akzeptanzfördernde Maßnahmen zur Risikominimierung zu erarbeiten und umzusetzen.

Stellungnahme der Verwaltung

397. Die Bezirksämter und Dataport haben die Umsetzung der vom Rechnungshof geforderten Maßnahmen zugesagt.

VII. Prüfungen bei einzelnen Behörden und Institutionen

Personalamt

Seminarraumkapazität und IT-Fortbildung

Die Seminarraumkapazität der neuen Räume des Zentrums für Aus- und Fortbildung im Normannenweg liegt über dem zum Zeitpunkt der Planung bekannten Bedarf.

Die vorangegangene Anmietung von Räumen im Gotenhof und ihr Umbau waren als Übergangslösung unwirtschaftlich. Nichtmonetäre Gründe für diese Entscheidung sind nicht ausreichend dokumentiert.

Die Wirtschaftlichkeit der Beauftragung von Dataport für IT-Schulungen kann wegen deren besonderer Preisbildung nicht beurteilt werden.

Seminarraumkapazität

398. Das Zentrum für Aus- und Fortbildung (ZAF) ist zum 1. Juli 2005 als Einrichtung nach § 15 Absatz 2 LHO im Geschäftsbereich des Personalamts gegründet worden.¹ Die für die fach- und ressortübergreifende Fortbildung genutzten Standorte Kupferhof, Verwaltungsschule und Gotenhof sowie Veranstaltungsräume der Behörden und externe Tagungsstätten sind im Sommer 2008 durch den neuen citynahen Standort Normannenweg weitestgehend abgelöst worden.²

Übergangslösung Gotenhof

399. Vor dem Hintergrund der geplanten Veräußerung der Verwaltungsschule und der seinerzeit noch ausstehenden Entscheidung über einen citynahen Standort hat sich das Personalamt 2005 mit der Schaffung eines Seminartraktes mit drei Seminarräumen zur vorübergehenden Nutzung im von ihm angemieteten Gebäude Gotenhof befasst. Mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat es die Vorteilhaftigkeit dieser Maßnahme begründet. Der Berechnung lagen Kapazitätsplanungen zugrunde, die die Bedarfe des Vor-

Kapazitätsplanung deutlich oberhalb des Bedarfs

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/2302 vom 24. Mai 2005.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/6275 vom 22. Mai 2007.

jahres um fast das Doppelte überstiegen und nicht durch neue Erwägungen belegt waren. Bei unveränderten Kapazitätsbedarfen wäre die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachtete Variante „Fremdanmietung“ günstiger gewesen. Unabhängig davon hätten Kapazitäten des Kupferhofs weiter genutzt werden können. Gleiches hat sich für freie und frei werdende Kapazitäten der Verwaltungsschule angeboten, da diese wegen des andauernden Ausbildungsbetriebs vor Bezug eines neuen Standortes nicht hätten aufgegeben werden können. Hierdurch hätten einmalige Ausgaben für Umbau- und Rückbaumaßnahmen in Höhe von rund 70.000 Euro sowie jährliche Ausgaben für Anmietung und Betrieb in Höhe von rund 38.000 Euro vermieden werden können. Die tatsächlichen Auslastungszahlen³ haben die ursprünglichen Planwerte auch nachträglich nicht bestätigen können.

Mit der Anmietung und dem Umbau des Seminartraktes im Gotenhof – der als provisorische Lösung nur eine Übergangszeit überbrücken sollte – ist bei rein monetärer Betrachtung gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) verstoßen worden.

400. Personalamt und ZAF haben ausgeführt, dass qualitative Entscheidungskriterien (zum Beispiel nachlassende Akzeptanz der Standorte Kupferhof und Verwaltungsschule bei Teilnehmenden, Dozenten und Behörden) nicht in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und auch sonst nicht in zusammenhängender Form enthalten und dokumentiert seien. Die Beteiligten im Personalamt seien jedoch in den Entscheidungsprozess auch unter diesem Aspekt eingebunden gewesen. Unter Einbeziehung dieser Kriterien sei die Entscheidung für die Anmietung und den Umbau des Seminartraktes im Gotenhof gefallen.

Der Rechnungshof hat diese Ausführungen zur Kenntnis genommen und darauf hingewiesen, dass im Interesse einer verfahrenssicheren Bearbeitung uneingeschränkt sichergestellt sein muss, dass die Entscheidungsgründe jederzeit nachvollziehbar sind.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die nicht-monetären Gründe, die letztlich zur Entscheidung für die Anmietung und den Umbau des fünften Obergeschosses des Gotenhofs zum Seminartrakt geführt haben, nicht ausreichend dokumentiert worden sind. Im Übrigen hat er gefordert, im Sinne einer Erfolgskontrolle gemäß § 7 Absatz 4 LHO die Gesamtwirtschaftlichkeit unter Einbeziehung aller erheblichen Umstände zu ermitteln.

Entscheidungsgründe nicht ausreichend dokumentiert

Endgültiger Standort Normannenweg

401. Die Flächenbedarfsermittlung für den neuen citynahen Standort mit 16 Seminarräumen erlaubt eine maximale Nutzungskapazität von 3.520 Veranstaltungstagen.⁴ Sie überschreitet die vormalige Kapazität (einschließlich der Übergangslösung Gotenhof) mit 30% deutlich. Im bislang veranstaltungsreichsten Jahr 2007 ist

³ Einschließlich der Nutzung für Nicht-Seminarzwecke.

⁴ Bei 220 Nutzungstagen je Raum/Jahr.

mit 1.618 Veranstaltungstagen noch nicht einmal die Hälfte der im Normannenweg geschaffenen Kapazität erreicht worden.

*Überkapazitäten
geschaffen*

Das ZAF hat bei der Entscheidung über die Raumplanung die vorhandenen Daten nicht zur Grundlage einer validen Einschätzung des Bedarfs gemacht und infolgedessen Überkapazitäten geschaffen. Der Rechnungshof beanstandet die damit verbundenen Verstöße gegen §§ 6 und 7 LHO.

402. Nur vor dem Hintergrund der zeitlich begrenzten Fortbildungsanstrengungen für die Rückkehrerinnen und Rückkehrer aus der Asklepios Kliniken Hamburg GmbH sind die vorhandenen Kapazitäten übergangsweise weitestgehend ausgelastet. Für eine dauerhafte Auslastung fehlt es mittelfristig an quantifiziertem Bedarf.

Der Rechnungshof hat das ZAF aufgefordert, bereits jetzt Raumnutzungskonzepte zu entwickeln, die eine ausreichende, zweckentsprechende Auslastung der Räume auch über die Jahre 2008/2009 hinaus sicherstellen. Dabei sollten nicht nur der Trend zu Halbtages-Veranstaltungen beachtet werden, sondern auch die weiter sinkende Bedienstetenzahl und ortsunabhängige Lernformen wie eLearning in die Überlegungen einfließen. Sich abzeichnende dauerhafte Überkapazitäten müssen gegebenenfalls abgebaut werden.

IT-Fortbildung

403. Der Rechnungshof hatte in seiner früheren Prüfung „Organisation der IuK-Schulung“⁵ u. a. empfohlen, die fachübergreifende IT-Fortbildung zu zentralisieren, die Zuständigkeit beim Personalamt anzusiedeln und Rahmenverträge mit Lehrkräften und externen Instituten abzuschließen.

Die fachübergreifende IT-Fortbildung wird inzwischen zentral vom ZAF angeboten. Die Durchführung ist weitgehend Dataport – Anstalt öffentlichen Rechts – (Dataport) als strategischem Partner übertragen worden (rund 70 % der geplanten Veranstaltungen in 2007), vier andere Anbieter haben ebenfalls Rahmenverträge erhalten.

404. In den Preisen von Dataport sind Anteile für inhaltlich-konzeptionelle Leistungen – umgelegt auf Teilnehmertag-Preise – enthalten. Deshalb kann das ZAF die reinen Schulungsleistungen von Dataport nicht mit denen anderer Anbieter vergleichen und somit nicht das wirtschaftlichste Angebot auswählen. Das ZAF kann auch nicht erkennen, wie hoch die Kosten für inhaltlich-konzeptionelle Arbeiten sind und ob diese angemessen sind. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Beauftragung von Dataport, gegebenenfalls unter Einbeziehung alternativer Anbieter, ist somit nicht möglich.

*Preisvergleich mit
anderen Anbietern
nicht möglich*

⁵ Vgl. Jahresbericht 2004, Tzn. 195 bis 201.

Der Rechnungshof hat das ZAF aufgefordert,

- sich leistungsbezogene Preise von Dataport darlegen zu lassen,
- auf dieser Basis die Aufteilung der fachübergreifenden IT-Schulungen auf Dataport und die anderen Anbieter zu überprüfen und
- die Beauftragung von inhaltlich-konzeptionellen Arbeiten auf der Grundlage einer klaren Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung vorzunehmen.

Stellungnahme der Verwaltung

405. Das Personalamt und das ZAF haben den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und zugesagt, seinen Forderungen nachzukommen.

Justizbehörde

Wirtschaftsführung im Justizvollzug

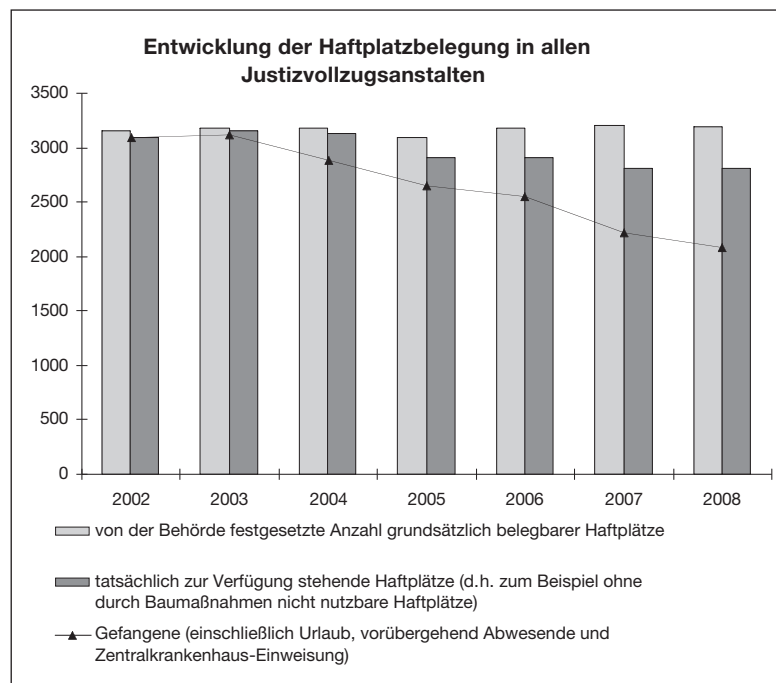
Erheblich sinkende Gefangenenzahlen hat die Behörde nicht zum Anlass genommen, Stellen abzubauen und damit den Haushalt zu entlasten.

Bei der Beschaffung von Nahrungsmitteln hat die Behörde erneut in erheblicher Weise gegen vergaberechtliche Vorschriften verstoßen.

Die Behörde ist aufgefordert, Leistungsbeziehungen zu einer Opferschutzorganisation eindeutig zu regeln.

Auslastung der Justizvollzugsanstalten

406. Die Zahl der Gefangenen im Hamburger Justizvollzug ist von 2003 bis Juni 2008 von rund 3.120 auf rund 2.030 und damit um rund 35 % gesunken.¹



Quelle: Auswertung statistischer Daten der Behörde durch den Rechnungshof

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5557 (Neufassung) vom 17. Januar 2007, deren Fragestellungen der Rechnungshof – wie gegenüber der Bürgerschaft angekündigt – bei seiner Prüfung zum Teil aufgenommen hat.

Die Behörde hat auf den Rückgang der Gefangenenzahlen nicht mit Reduzierung der Haftplatzkapazitäten und Stellenabbau reagiert. Vielmehr hat sie weiterhin Personal eingestellt und Bewachungsaufgaben auf Private übertragen, ohne zu prüfen, ob angesichts der geringeren Auslastung genügend eigenes Personal zur Verfügung steht. Die Behörde weist mit Hilfe eines eigenen Verteilungsschlüssels den Justizvollzugsanstalten das vorhandene Personal zu. Eine systematische Bemessung des quantitativen Personalbedarfs auf der Basis analytischer Methoden nimmt sie hingegen nicht vor.

Haftplätze und Personalbestand nicht an sinkende Gefangenenzahlen angepasst

Grundlage für die Entscheidung über die Schaffung und Auflösung von Haftplätzen – und damit langfristig auch über die Personalausstattung – ist der Haftplatzbedarf einschließlich einer von der Behörde eingerechneten Dispositionsreserve in Höhe von 10 %. Die Bemessung erfordert zumindest Annahmen für die Entwicklung der Gefangenenzahl als Planungs- und Steuerungsgrundlage des Vollzugs.

Gemäß §§ 6 und 7 LHO und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) sind die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die Behörden haben zu überwachen, ob sich Veränderungen in Art und Umfang der Aufgaben (zum Beispiel Rückgang, Einschränkung oder Wegfall) quantitativ auf den Personalbedarf auswirken und gegebenenfalls entsprechende Anträge bei der Finanzbehörde zu stellen (VV Nr. 4.1.2 zu § 17 Absätze 5 und 6 und § 49 LHO). Die Ausgaben sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen (VV Nr. 1.2 zu § 11 LHO).

Angesichts ihrer eigenen Statistiken zu Gefangenenzahlen und Haftplatzbelegungen hätte die Behörde bereits frühzeitig anhand von Szenarien zur Entwicklung von Gefangenenzahlen – auch unter Berücksichtigung von gesetzlichen Trennungsgeboten und Differenzierungen – Handlungsoptionen entwickeln können, die stufenweise zu einer adäquaten Haushaltsentlastung hätten beitragen können. Dazu hätte sie zum Beispiel als ersten Schritt die Einsparung von Personal entsprechend dem Umfang der von ihr weiterhin auf Basis von 3.200 Haftplätzen vorgehaltenen Dispositionsreserve² von 10 % in Angriff nehmen können. Dies entspräche zurzeit allein beim Allgemeinen Vollzugsdienst (AVD) rund 115 Stellen im Umfang von jährlich rund 6,5 Mio. Euro.³ Bezogen auf den Rückgang der Gefangenzahl um 35 % liegt das langfristige Einsparpotenzial allein beim AVD bei rund 400 Stellen mit Kosten von jährlich rund 22,8 Mio. Euro.

407. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert,

- Maßnahmen zu ergreifen, um die Personal- und Haftplatzkapazitäten der Entwicklung der Gefangenenzahlen anzupassen,

² Die Dispositionsreserve soll bei unerwarteten Schwankungen der Gefangenenzahlen die hinreichende Unterbringung und Betreuung sicherstellen.

³ Budgetwerte einschließlich Verwaltungsgemeinkostenzuschlag und Arbeitsplatzpauschalen.

- mit Hilfe von Prognoseinstrumenten (zum Beispiel der Szenario-Technik) Planungs- und Steuerungsgrundlagen zu schaffen,
- geeignete Methoden zur Personalbemessung einzusetzen,
- zunächst keine weiteren Bewachungsaufgaben an private Unternehmen zu vergeben, sondern vielmehr zu prüfen, inwieweit bereits vergebene Aufgaben auf eigenes Personal zurück übertragen werden können,
- zu prüfen, inwieweit überzähliges Justizvollzugspersonal auch in anderen Dienststellen innerhalb und außerhalb der Justiz für Bewachungsaufgaben eingesetzt werden kann und
- als Sofortmaßnahme freie und frei werdende Stellen zur Wiederbesetzung zu sperren.

408. Die Behörde hat darauf hingewiesen, dass sie bis 2007 den Haftplatzbedarf im Rahmen von Trendfortschreibungen – gegebenenfalls in Kombination mit der erwarteten Bevölkerungsentwicklung – abgeschätzt habe. Nunmehr habe sie die Kriminologische Zentralstelle beauftragt, einen multivariaten⁴ Analyseansatz zur Abschätzung von Haftplatzbedarfen und frühzeitigen Erkennung von Trendänderungen zu prüfen. Die Bewertung der Ergebnisse stehe noch aus.

In welchem Umfang ein Abbau von Haftplatzkapazitäten und eine Reduzierung vorhandener Stellen möglich sei, könne erst nach Abschluss der derzeit laufenden Arbeiten zur Neustrukturierung des Justizvollzuges bewertet werden.

Die Anregung des Rechnungshofs, regelmäßig Übersichten zur Belegungsentwicklung zu erstellen und systematisch auszuwerten, werde die Behörde aufgreifen.

Sie werde künftig bei steigender bzw. sinkender Gefangenenbelegung oder bei Aufgabenvermehrungen bzw. -wegfall die Auswirkungen auf bestehende Dienstposten bzw. die Notwendigkeit der Einrichtung neuer Dienstposten im Rahmen der Aufgabenkritik durch Einzelprüfungen untersuchen. Die Behörde hat darauf hingewiesen, dass aus dem Rückgang der Gefangenenzahlen nicht unmittelbar auf den Personalbedarf geschlossen werden könne. Sie halte ihre Personalbemessung für hinreichend.

Inwieweit an private Unternehmen vergebene Aufgaben auf eigenes Personal zurück übertragen werden könne, würde die Behörde bereits prüfen.

409. Der Rechnungshof begrüßt den von der Behörde nunmehr begonnenen Prozess zu weiter aufwachsender Kompetenz und Sicherheit im Umgang mit wechselnder Auslastung im Justizvollzug.

⁴ D. h. Berücksichtigung verschiedener Einflussgrößen.

Ungeachtet künftiger Schätzungen der Haftplatzbelegung nach Maßgabe besonderer – gegebenenfalls wissenschaftlich fundierter – Parameter bleibt die Behörde aufgefordert, ihre vorhandenen Daten fortwährend zu nutzen, um anhand unterschiedlicher Szenarien Maßnahmen zur Bewältigung möglicher Folgen wechselnder Auslastung im Vollzug einleiten zu können. Der Rechnungshof hält wegen der Auswirkungen auf den Haushalt eine umfassende Unterrichtung der Bürgerschaft für erforderlich.

Die Behörde versäumt es jedoch nach wie vor,

- die immer noch auf 3.200 Haftplätzen basierende Dispositionsreserve abzubauen, um zumindest die dafür nicht mehr notwendigen Personalkosten einzusparen (vgl. Tz. 406); der nicht mehr benötigte Umfang der Dispositionsreserve ist von gesetzlichen Trennungsgeboten und Differenzierungen nicht betroffen.
- als Sofortmaßnahme Stellen zur Wiederbesetzung zu sperren (vgl. Tz. 407).

Die Behörde hat nicht darlegen können, dass sie über ein auf analytischen Methoden beruhendes permanentes Personalbemessungssystem verfügt. Dem wird auch ihre Ankündigung von Einzelprüfungen nicht gerecht. Eine hinreichende Personalbemessung hätte die Behörde im Übrigen in die Lage versetzt, aus dem deutlichen Rückgang der Anzahl an Gefangenen Rückschlüsse auf den Personalbedarf zu ziehen, um daraus Einsparungen abzuleiten.

Nahrungsmittel

Beschaffungen

- | | | |
|------|--|---|
| 410. | <p>Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Behörde bei der Beschaffung von Nahrungsmitteln in erheblicher Weise gegen das Vergaberecht verstößt. So hat sie zum Beispiel</p> <ul style="list-style-type: none"> – Angebote entgegen § 21 Nr. 1 Absatz 3 Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) und § 30 Nr.1 VOL/A nicht gegen nachträgliche Änderungen gesichert, – Vergabeunterlagen entgegen § 9 Beschaffungsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (BO) lückenhaft aufbewahrt, – die Ermittlung von Jahresauftragswerten entgegen §§ 7, 11, 34 und 55 LHO sowie § 4 Nr. 4 BO, § 1 Nr. 1 BO teilweise unterlassen, – entgegen §§ 7 und 55 LHO sowie § 97 Absatz 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Einzelvergaben für Lieferungen durchgeführt, für die Rahmenvereinbarungen bestanden und | <p><i>Vergaberecht
nicht beachtet</i></p> |
|------|--|---|

- Gründe für Ausnahmen vom Grundsatz produktneutraler Ausschreibung entgegen § 97 Absatz 1 GWB und § 30 Nr.1 VOL/A nicht im Vergabevermerk festgehalten.

Ursächlich dafür sind nach wie vor⁵ eine unzureichende Dienst- und Fachaufsicht, Mängel beim Informationsmanagement sowie fehlende Schulungen.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Bestimmungen des Vergaberechts zu beachten sowie Ursachen für aufgetretene Mängel abzustellen.

411. Die Behörde hat die Prüfung des Rechnungshofs zum Anlass genommen, ihre Vergaben im Hinblick auf Jahresauftragswerte und Verbindlichkeit von Rahmenvereinbarungen zu überprüfen. Durch umfangreiche Schulungen, die bereits anlässlich einer Prüfung der Innenrevision begonnen hätten, einheitliche Handlungsanweisungen und ausreichende Dokumentation wolle sie das Beschaffungswesen auch im Nahrungsmittelbereich weiter verbessern.

Einnahmen

*Einnahmen
zu niedrig
veranschlagt*

412. Einnahmen aus Verpflegung hat die Behörde mit 105.000 Euro jährlich im Haushalt veranschlagt.⁶ Diese werden im Wesentlichen aus der Abgabe von Verpflegung an Bedienstete des Justizvollzugs erzielt (Kantinenessen). Tatsächlich vereinnahmt die Behörde seit 2004 jedoch erheblich höhere Beträge.⁷ Sie hat zwar die veranschlagte Summe zum Haushalt 2009/2010 erhöht, bleibt mit 114.000 Euro jedoch selbst bei einer zurückhaltenden Schätzung der Einnahmen zu deutlich hinter den in den vergangenen Jahren mindestens erzielten rund 151.000 Euro zurück.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Einnahmen aus Verpflegung künftig mit größtmöglicher Genauigkeit (§ 11 Absatz 2 LHO) realitätsnah zu veranschlagen.

Ausgaben

413. Die Ausgaben für Nahrungsmittel⁸ betragen 2007 rund 2,4 Mio. Euro. Für 2008 sind 2,9 Mio. Euro veranschlagt, von denen 0,4 Mio. Euro gesperrt sind. Im Haushaltsplan-Entwurf 2009/2010 sind jährlich 2,5 Mio. Euro für eine jährliche Durchschnittsbelegung mit 2.050 Gefangenen bei einem durchschnittlichen täglichen Soll-Richtsatz für Vollverpflegung (Soll-Richtsatz) pro Gefangenen in Höhe von 3,10 Euro veranschlagt.

⁵ Der Rechnungshof hatte bereits 2004 anlässlich seiner Prüfung in der Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand erhebliche Mängel festgestellt, deren Behebung die Behörde zugesagt hatte (vgl. Jahresbericht 2005, Tzn. 323 bis 335).

⁶ Titel 2300.125.09 „Einnahmen aus Verpflegung“.

⁷ 2004 rund 156.000 Euro; 2005: rund 175.000 Euro; 2006 rund 180.000 Euro; 2007 rund 151.000 Euro.

⁸ Titel 2300.533.69 „Nahrungsmittel“.

Die Behörde hatte den Soll-Richtsatz ab 2008 von 2,86 Euro auf 3,10 Euro erhöht. Sie ging dabei von einem für 2007 von ihr ermittelten durchschnittlichen täglichen Ist-Verpflegungssatz für den gesamten Justizvollzug von 2,92 Euro und steigenden Ausgaben aus. Den Ist-Verpflegungssatz hat sie auf der Basis der von den Justizvollzugsanstalten gemeldeten Ausgaben, den ausgegebenen Essensportionen und der Anzahl der an der Vollverpflegung teilnehmenden Gefangenen – unter Abzug pauschal berechneter Ausgaben für die Verpflegung Bediensteter – ermittelt.⁹ In diesen Ausgaben sind auch die Erstattungen der Justizvollzugsanstalten an die Bäckerei der Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel in Höhe von rund 266.000 Euro enthalten. Davon entfielen auf Ausgaben für Rohstoffe (Backzutaten) lediglich rund 93.000 Euro. Die restlichen rund 173.000 Euro dürfen in diese Berechnung, die zur Veranschlagung von Haushaltsmitteln führt, nicht einbezogen werden, da es sich um Beträge handelt, die bereits bei anderen Ausgabeposten veranschlagt sind.

*Verpflegungssatz
zu hoch kalkuliert*

Unter Berücksichtigung des von der Behörde selbst festgelegten Sollrichtsatzes in Höhe von 3,10 Euro und einer durchschnittlichen Jahresbelegung in Höhe von 2.050 Gefangenen sind die Haushaltsansätze für die Jahre 2009/2010 bereits um je rund 180.000 Euro zu hoch veranschlagt.

In den Produktinformationen weist die Behörde auch beim Ergebnis ausschließlich den Soll-Richtsatz aus.¹⁰ Der erzielte Ist-Verpflegungssatz wird Bürgerschaft und Senat damit nicht offen gelegt.

414. Für die Berechnung des Verpflegungssatzes kann die Behörde mit einem einfacheren Verfahren ein für die Zwecke der Steuerung und Haushaltsveranschlagung angemessenes Ergebnis erzielen, wenn sie die unmittelbar aus dem Buchungssystem ablesbaren Zahlungsergebnisse durch die vorhandenen Daten zur täglichen durchschnittlichen Zahl der Gefangenen dividiert.

Der daraus resultierende durchschnittliche tägliche Verpflegungssatz liegt – bei Berücksichtigung der Rohstoffkosten der Bäckerei und obwohl er die Ausgaben für Verpflegung für die Bediensteten anteilig enthält – für 2007 bei 2,78 Euro. Für 2008 würden demnach rund 650.000 Euro¹¹ weniger und ab 2009 bei durchschnittlich 2.050 Gefangenen jährlich rund 400.000 Euro¹² weniger Haushaltsmittel benötigt als veranschlagt.

*Ausgaben zu hoch
veranschlagt*

415. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert,

⁹ Gemeldete Ausgaben der Justizvollzugsanstalten – (Anzahl Bedienstetenessen x Pauschalsatz Bedienstetenessen) – (Anzahl Gefangene in fünf Teilverpflegungskategorien x jeweiliger Richtsatz) / Anzahl Gefangene mit Vollverpflegung = Ist-Verpflegungssatz.

¹⁰ Produktbereich 06 Justizvollzug, Produktgruppe Justizvollzugsanstalten, P 1.

¹¹ 2.900.000 Euro – (2,78 Euro x 365 Tage x durchschnittlich 2.218 Gefangene) = 649.295,40 Euro.

¹² 2.500.000 Euro – (2,78 Euro x 365 Tage x durchschnittlich 2.050 Gefangene) = 419.865,00 Euro.

- den Soll-Verpflegungssatz auf Basis eines zutreffenden Ist-Verpflegungssatzes unter Berücksichtigung der Preisentwicklung festzulegen,
 - für das Haushaltsjahr 2008 weitere 250.000 Euro Haushaltsmittel zu sperren sowie die Veranschlagung für den Doppelhaushalt 2009/2010 um jährlich 400.000 Euro zu reduzieren – hilfsweise zu sperren – und
 - in den Produktinformationen des Einzelplans 2 auch den Ist-Verpflegungssatz als Ergebnis aufzuführen.
416. Die Behörde hat auf die Abhängigkeit der Einnahmen aus Verpflegung und Ausgaben für Nahrungsmittel von der Preisentwicklung sowie auf ihre Verpflichtung zur ernährungsphysiologisch ausgewogenen Verpflegung der Gefangenen hingewiesen. Sie will prüfen, ob eine kurzfristige Umstellung der Kalkulation auf eine Vollkostenrechnung vor dem Hintergrund der Produktivsetzung des Neuen Haushaltswesens in der Justizbehörde ab 1. Januar 2010 zweckmäßig ist. In den Musterhaushalt der Behörde werde zur Darstellung der tatsächlichen Kosten eine Kennzahl „Kosten für Ernährung je Gefangenen“ eingestellt.
417. Den vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur angemessenen Kalkulation der Verpflegungssätze steht die Einbeziehung von Preisentwicklungen bei Lebensmitteln nicht entgegen.

„Santa-Fu-Produkte“

418. Die Behörde hat mit mehreren privaten Unternehmen einen schriftlichen Vertrag über Leistungen und Rechte zur gemeinsamen Vermarktung von Produkten des Strafvollzugs unter Gewinnbeteiligung abgeschlossen (Kooperationsvertrag). Der Vertrag sieht außerdem vor, dass die Behörde an eine im Opferschutz tätige Organisation 20 % des Gewinnaufschlags zur Unterstützung der Aufgaben dieser Organisation abführt. Regelungen zu etwaigen Gegenleistungen der Organisation hierfür enthält der Kooperationsvertrag nicht; sie hat danach ohne Gegenleistung Anspruch auf Zahlungen aus dem Kooperationsvertrag. Die Organisation ist selbst auch nicht als Vertragspartnerin der Kooperation aufgeführt, sondern wird ausdrücklich nur als begünstigte Dritte genannt.

Von Dezember 2006 bis Anfang September 2008 hat die Behörde der Opferschutzorganisation rund 27.000 Euro aus dem Titel 2300.546.01 „Abführungen an Vertragspartner der Eigenprodukte“ überwiesen.

Dieser Titel ermächtigt die Behörde indes nicht dazu, Zahlungen an die Opferschutzorganisation aufgrund des Kooperationsvertrags zu leisten, da es sich bei der Opferschutzorganisation nicht um eine Vertragspartnerin, sondern um eine begünstigte Dritte handelt.

419. Die Behörde vertritt die Auffassung, sie habe dadurch, dass sie den Namen der Opferschutzorganisation zu Werbezwecken nutzen dürfe und Zahlungen aus dem Kooperationsvertrag leiste, mit dieser konkludent einen entgeltlichen Lizenzvertrag geschlossen, der nicht der Schriftform bedürfe. Daher sei der Titel zu Recht in Anspruch genommen worden.
420. Der Rechnungshof kann die Ausführungen der Behörde nicht nachvollziehen. Sie widersprechen dem Wortlaut des Kooperationsvertrags, denn finanzielle Zuwendungen ohne Gegenleistung und Erwerb von Rechten gegen Entgelt schließen einander aus. Zudem bedürfen Erklärungen, durch die Hamburg privatrechtlich verpflichtet werden soll, der schriftlichen Form. Im Übrigen regelt auch der Kooperationsvertrag ausdrücklich, dass wirksame Änderungen, Ergänzungen und Nebenabreden zum Vertrag Schriftform erfordern.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Leistungsbeziehungen eindeutig zu regeln und entsprechende haushaltsrechtliche Ermächtigungen sicherzustellen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Leistungsbeziehung zu Opferschutzorganisation nicht eindeutig geregelt

¹³ Vgl. Abschnitt V der Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19.04.2001 – Amtl. Anz. 2001, S. 1433.

Behörde für Schule und Berufsbildung

Ressourceneinsatz in Grund-, Haupt- und Realschulen

Die Bemessung der Lehrerkapazität in Grundschulen berücksichtigt die von der Behörde sonst zugrunde gelegten Differenzierungsmöglichkeiten nach Sozialindizes nur teilweise. Minderausgaben in Höhe von mindestens 1,8 Mio. Euro könnten erzielt werden.

Der Einsatz von Lehrkräften in der offenen Eingangs- und Schlussphase der Verlässlichen Halbtagsgrundschule ist zu überprüfen. Einsparungen bis zu 2,5 Mio. Euro sind möglich.

Ohne ein gebundenes und rhythmisiertes Angebot in Ganztagschulen ist der zusätzliche Einsatz von Lehrkräften nicht begründet. Der derzeitige zeitliche Rahmen muss überprüft werden.

Zusätzliche Ressourcen in Höhe von rund 8,2 Mio. Euro für Integrative Regelklassen werden ohne diagnostizierten sonderpädagogischen Förderbedarf bereitgestellt.

421. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) stellt den Schulen die für den Unterrichtsbedarf notwendigen Lehrerressourcen überwiegend schülerzahlabhängig auf der Grundlage von der Bürgerschaft beschlossener Bedarfparameter^{1,2} zur Verfügung. Darüber hinaus weist sie den Schulen weitere Ressourcen im Wesentlichen für unterrichtliche Fördermaßnahmen, schulspezifische Sonderbedarfe und Vertretung zu.

Ressourcensteuerung nach Sozialindizes

422. Im Rahmen der „Initiative Lebenswerte Stadt Hamburg“ werden die Bedarfparameter im Lehrerstellenplan modifiziert und die

¹ Unterrichtsbedarf = Schülerzahl x Grundstunden x Durchschnittsfaktor pro Unterrichtsstunde : Basisfrequenz x 35 Wochenstunden für unterrichtsbezogene Aufgaben.

² Vgl. Haushaltsplan-Entwurf 2007/2008, Anlage 1 Stellenplan, Anhang 2.

Basisfrequenz³ in Grundschulen an Sozialindizes ausgerichtet.⁴ Aus den Erkenntnissen der Untersuchung „Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern – Jahrgangsstufe 4“ (KESS 4), die ökonomische, kulturelle, soziale und ethnische Hintergründe der Schülerschaft berücksichtigt, sind folgende sechs Indizes definiert worden:⁵

KESS-Index	Soziale Lage der Schülerschaft	Anzahl ⁶
1	stark belastet	6.144
2	eher stark belastet	6.260
3	tendenziell belastet	8.323
4	tendenziell bevorzugt	8.663
5	eher bevorzugt	7.385
6	bevorzugt	6.939
		43.714

423. Beginnend ab dem Schuljahr 2007/2008 ist die Basisfrequenz in Grundschulen für Schülerschaften mit KESS-Index 1 und 2 von 24 auf 18 Schülerinnen und Schüler abgesenkt worden.⁷ Eine Absenkung für Schülerschaften mit den KESS-Indizes 3 bis 6 war zunächst nicht vorgesehen.⁸

Im Rahmen der Weiterentwicklung des hamburgischen Schulwesens wird nunmehr ab dem Schuljahr 2008/2009 auch für Schülerschaften mit den KESS-Indizes 3 bis 6 die Basisfrequenz abgesenkt, und zwar von 24 auf 23 Schülerinnen und Schüler.^{9,10}

424. Indem die BSB die Schülerschaften mit KESS-Index 1 und 2 sowie 3 bis 6 zusammenfasst und innerhalb dieser Gruppen jeweils gleiche Ressourcen zuweist, nivelliert sie die von ihr sonst zugrunde gelegten Differenzierungsmöglichkeiten. Nach Berechnungen des Rechnungshofs führt allein der Verzicht auf die Absenkung der Basisfrequenz von 24 auf 23 für Schülerschaften mit KESS-Index 5 und 6 zu einem Minderbedarf in Höhe von rund 1,8 Mio. Euro jährlich.¹¹

Differenzierungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft

Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert zu prüfen, ob der Ressourceneinsatz durch die Ausschöpfung bestehender Differenzierungsmöglichkeiten weiter gesenkt werden kann.

³ Die Basisfrequenz bestimmt die Schülerzahl einer Klasse, die zur Erteilung des Grundunterrichts nach der Stundentafel mit den der Schule zur Verfügung stehenden Lehrkräften erforderlich ist (vgl. § 87 Absatz 1 Hamburgisches Schulgesetz).

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5462 vom 12. Dezember 2006.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/4461 vom 16. Juni 2006 und 18/6927 vom 14. September 2007.

⁶ Schülerinnen und Schüler im Kapitel 3100 „Grund-, Haupt- und Realschulen“ im Schuljahr 2007/2008.

⁷ Aufwachsend in den Schuljahren bis 2010/2011 – beschleunigt ab dem Schuljahr 2008/2009 für die Klassenstufen 3 und 4.

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5462 vom 12. Dezember 2006.

⁹ Beginnend im Schuljahr 2008/2009 für die Klassen 3 und 4. Im Schuljahr 2009/2010 für alle Klassenstufen.

¹⁰ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/555 vom 17. Juni 2008.

¹¹ Berechnungsbasis Schuljahr 2007/2008.

425. Die BSB hat dies zugesagt. Allerdings sei politisch vorgegeben, Klassen mit mehr als 25 Schülerinnen und Schülern zu vermeiden.¹²

Einsatz von Lehrpersonal für Betreuungsaufgaben

426. Die Verlässliche Halbtagsgrundschule (VHGS) hat einen verbindlichen Zeitrahmen für Unterricht und Betreuung von 8 bis 13 Uhr täglich und ist pädagogisch darauf ausgerichtet, dass Unterrichts- und Betreuungsfunktionen fließend ineinander übergehen.¹³ Schülerinnen und Schüler der ersten beiden Jahrgangsstufen, die an der nicht verpflichtenden offenen Eingangs- und Schlussphase teilnehmen, werden von Lehrkräften betreut; eine Erteilung von Pflichtunterricht¹⁴ erfolgt in diesen Phasen nicht.

*Einsparmöglich-
lichkeiten durch
Verzicht von
Lehrpersonal in
der offenen
Eingangs- und
Schlussphase*

427. Nach Berechnungen des Rechnungshofs hat die BSB dafür im Schuljahr 2007/2008 rund 110 Stellen Lehrerkapazität mit einem finanziellen Volumen von rund 7,2 Mio. Euro¹⁵ eingesetzt. Durch den Einsatz von Sozialpädagoginnen und -pädagogen bzw. von Erzieherinnen und Erziehern könnten rund 1,9 Mio. Euro bzw. 2,5 Mio. Euro freigesetzt werden.

Der Rechnungshof fordert die BSB auf, den Einsatz von Lehrkräften außerhalb verbindlich vorgegebener Unterrichtszeiten zu überprüfen.

428. Die BSB hat mitgeteilt, dass sie die Forderungen des Rechnungshofs aufnehmen und Alternativen zum Einsatz von Lehrkräften in der offenen Eingangs- und Schlussphase der VHGS im Rahmen der aktuellen Schulentwicklung prüfen werde.

Lehrerbedarf für Angebote in Ganztagschulen

429. Zusätzliche ganztagspezifische Ressourcen wurden den Schulen für die Berufsgruppen der Lehrkräfte sowie Erzieher/Sozialpädagogen und für den Einsatz von Honorarkräften mit dem prozentualen Verhältnis 30 : 30 : 40 zugewiesen. Diese Aufteilung der Professionen entsprach nach bisheriger Auffassung der BSB einem kostenbewussten und aufgabengerechten Einsatz der ganztagspezifischen Mehrbedarfe und berücksichtigte damit auch die Feststellungen des Rechnungshofs in einer früheren Prüfung.^{16,17}

¹² Das entspräche einer Absenkung der Basisfrequenz von 24 auf 23 Schülerinnen und Schüler.

¹³ Vgl. Verordnung über die Stundentafeln für die Grundschulen vom 13. Juli 1999.

¹⁴ Die Verordnung über die Stundentafeln für die Grundschule sieht für die erste und zweite Jahrgangsstufe 24 Schülergrundstunden für Pflichtunterricht und drei Schülergrundstunden für die offene Eingangs- und/oder Schlussphase vor.

¹⁵ Budgetwert Personalkostentabelle 2006 für Lehrkraft A 13 in Höhe von 65.100 Euro x 109,9 Stellen.

¹⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/525 vom 21. Juni 2004.

¹⁷ Vgl. Jahresbericht 2004, Tzn. 340 bis 342 und 347.

Seit dem Schuljahr 2008/2009 werden im Rahmen der Weiterentwicklung des hamburgischen Schulwesens¹⁸ die zusätzlichen ganztagspezifischen Ressourcen sowohl für einen Teil der bestehenden als auch für die neu einzurichtenden Ganztagschulen mit dem prozentualen Verhältnis 40 : 40 : 20 zugewiesen.

430. Der überwiegende Teil der derzeit bestehenden Ganztagschulen wird unverändert in offener oder teilweise gebundener Form geführt. Nur eine Teilnahmepflicht, also die gebundene Form, bietet die Möglichkeit, den vormittäglichen Unterricht mit den nachmittäglichen Aktivitäten zu verzahnen. Ohne diese Rhythmisierung ist eine flächendeckende Zuweisung zusätzlicher Lehrerressourcen jedoch nicht begründet.

*Voraussetzungen
für zusätzlichen
Lehrerbedarf
nicht erfüllt*

Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, einen veränderten Verteilungsschlüssel für die Professionen nur anzuwenden, wenn dies aufgrund eines gebundenen und rhythmisierten Angebots erforderlich ist.

431. Das zeitliche Angebot für Ganztagschulen in Hamburg übersteigt den durch die Kultusministerkonferenz (KMK) definierten Standard.

Bereits in seinem Jahresbericht 2004¹⁹ hat der Rechnungshof ausgeführt, dass beispielsweise durch eine Anwendung des KMK-Standards (sieben Zeitstunden an drei Tagen) rund 4 Mio. Euro und selbst noch bei einer Annäherung an den KMK-Standard (sieben Zeitstunden an vier Tagen) rund 2 Mio. Euro jährlich eingespart werden könnten.

Er hat die BSB aufgefordert zu prüfen, ob und in welchem Umfang Ganztagsangebote in Schulen zugunsten außerschulischer Aktivitäten zeitlich reduziert werden können.

432. Die BSB hat mitgeteilt, sowohl die Angemessenheit der Personalressourcen als auch Alternativen zum Zeitrahmen der schulischen Angebote zu prüfen. Dabei soll untersucht werden, ob die Ganztagsbeschulung zielgerichtet, effektiv und leistungsvermittelnd ausgerichtet ist.

Integrative Regelklassen

433. Der Schulversuch „Integrative Regelklassen“ (IR-Klassen) hat zum Schuljahr 1991/1992 begonnen. Das Konzept unterstellt, dass zwei Schülerinnen und Schüler mit einer Lern- bzw. Sprachbehinderung oder einer Verhaltensstörung je Klasse vorhanden sind. Auf eine Eingangsdiagnostik und die Feststellung eines tatsächlich vorliegenden sonderpädagogischen Förderbedarfs wird verzichtet.

*Ressourcens-
einsatz ohne
nachgewiesenen
Förderbedarf*

¹⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/555 vom 17. Juni 2008.

¹⁹ Tzn. 340 bis 342 und 347.

434. Im Schuljahr 2007/2008 hat die BSB in 29 Grundschulen²⁰ für 275 eingerichtete IR-Klassen, d. h. für 550 förderbedürftige Schülerinnen und Schüler, zusätzliche Ressourcen²¹ im Umfang von rund 97 Stellen Sonderschullehrkraft und rund 33 Stellen Erzieherin/Erzieher mit einem finanziellen Volumen in Höhe von rund 8,2 Mio. Euro eingesetzt. Nach Berechnungen des Rechnungshofs werden je Schülerin und Schüler in IR-Klassen für die nicht diagnosegestützte Förderung rund 10 Stunden wöchentliche Arbeitszeit (WAZ)²² nach dem Lehrerarbeitszeitmodell aufgewendet.²³
435. Aufgrund eines bürgerschaftlichen Ersuchens pilotiert die BSB daneben in zwei Regionen Integrative Förderzentren „für eine optimale Unterstützung der sonderpädagogischen Förderung in der Primarstufe und im Vorschulbereich in den Bereichen Sprache, Lernen sowie emotionale und soziale Entwicklung“.²⁴ Die Integrativen Förderzentren ordnen nach Feststellung eines diagnostizierten sonderpädagogischen Förderbedarfs Sonderschullehrkräfte im Umfang von 5,4 WAZ je Schülerin und Schüler²⁵ zur sonderpädagogischen Unterstützung an die 41 am Pilotversuch teilnehmenden Grundschulen ab.
436. Die nicht diagnosegestützte Förderung in IR-Klassen (10 WAZ) übersteigt den diagnosegestützten Förderbedarf (5,4 WAZ) je Schülerin und Schüler um nahezu 100 %. Die BSB hat bisher nicht begründet, ob im Hinblick auf das qualitative Ergebnis der Fördermaßnahmen ein nahezu doppelter Ressourceneinsatz in IR-Klassen gerechtfertigt ist.

Förderbedarf sollte diagnostisch festgestellt werden

Der Rechnungshof hat der BSB im Interesse eines bedarfsgerechten Mitteleinsatzes empfohlen, den sonderpädagogischen Förderbedarf bei Schülerinnen und Schülern künftig diagnostisch festzustellen und Ressourcen auf dieser Grundlage zuzuweisen. Überdies hat er die BSB aufgefordert, ihm die Ergebnisse der Evaluierung der Integrativen Förderzentren und die daraus resultierenden Entscheidungen mitzuteilen.

437. Die BSB hat zugesagt, Ergebnisse der Evaluierung in eine umfassende Überarbeitung der sonderpädagogischen Fördermaßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung von Primar- und Stadtteilschule einfließen zu lassen. Eine neue Gesamtkonzeption werde nicht vor Ende 2009 vorliegen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

²⁰ Im Kapitel 3100.

²¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 13/6477 vom 11. Juli 1990.

²² Vgl. Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrerinnen und Lehrer an staatlichen Schulen (Lehrkräfte-Arbeitszeit-Verordnung „LehrArbzVO“) vom 1. Juli 2003, § 4 Absatz 3; WAZ: 1.770 Stunden : 38 Unterrichtswochen = 46,57 Stunden.

²³ Berechnung des Rechnungshofs: Gemittelter Budgetwert A 13/A 14 Sonderschullehrkraft je WAZ = 39,44 Euro; eingesetztes Gesamtvolumen = 8.169.800 Euro : 550 Schülerinnen und Schüler = 14.854 Euro je Schülerin und Schüler pro Jahr : 38 Unterrichtswochen : 39,44 Euro = rund 10 WAZ je Schülerin und Schüler.

²⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/860 vom 8. September 2004 und 18/6969 vom 9. Oktober 2007.

²⁵ Berechnungsformel: Schüler x 3 Grundstunden x Zeitfaktor 1,35 x Arbeitszeit je Stelle 46,57: Unterrichtszeit je Stelle 35 = rund 5,4 WAZ.

Behörde für Kultur, Sport und Medien

Umwandlung des Planetariums Hamburg in einen Landesbetrieb

Die mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb verfolgten wirtschaftlichen Ziele wurden bislang nur teilweise erreicht. Kontrolle und Steuerung des Landesbetriebs Planetarium weisen erhebliche Defizite auf.

438. Mit der Umwandlung des Planetariums zum 1. Januar 2004 in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO verfolgte der Senat neben einer Attraktivitätssteigerung für die Besucher vor allem das Ziel, neue Organisationsstrukturen einzuführen, betriebswirtschaftliche Instrumente verstärkt zu nutzen und langfristig die staatliche Finanzierung durch weit überwiegend selbst erwirtschaftete Erträge zu reduzieren.¹ Als Aufsicht führende Behörde überwacht die Behörde für Kultur, Sport und Medien (BKSM) die Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Landesbetriebs. Darüber hinaus nimmt sie die Personalverwaltung für den Landesbetrieb mit seinen elf Beschäftigten wahr.

Zuschussbedarf

439. Das Planetarium ist seit seiner Umwandlung mit modernster multimedialer Technik ausgestattet und konnte seine Veranstaltungen entsprechend ausweiten. Im Vergleich der Jahre 1998 bis 2001² mit den ersten vier Jahren als Landesbetrieb hat sich jahresdurchschnittlich sowohl die Zahl der Veranstaltungen als auch die der Besucher verdreifacht. In der Folge stiegen die Erträge des Planetariums um das Sechsfache, während die Aufwendungen sich knapp verfünffachten. Der Kostendeckungsgrad beträgt heute 85 % gegenüber 62 % vor der Umwandlung.

In absoluten Zahlen stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

	Ø 1998 bis 2001	Ø 2004 bis 2007
Erträge	357 Tsd. Euro	2.493 Tsd. Euro
Aufwendungen	569 Tsd. Euro	2.928 Tsd. Euro
Defizit	212 Tsd. Euro	435 Tsd. Euro

Quelle: BKSM, Berechnungen des Rechnungshofs

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3488 vom 14. Oktober 2003.

² 2002 und 2003 sind wegen der Umbaumaßnahmen weniger repräsentativ.

440. Das mit der Umwandlung angestrebte Ziel, die Zuschüsse der Stadt langfristig weitgehend zu reduzieren, konnte bislang weder erreicht werden noch ist dies derzeit absehbar. Vor der Umwandlung hat die BKSM ein jährliches Defizit des Planetariums in Höhe von rund 200.000 Euro abgedeckt. Für die Jahre 2004 bis 2007 erhielt das Planetarium Zuschüsse aus dem Haushalt in Höhe von insgesamt rund 2,3 Mio. Euro. Diese dienten allerdings nicht nur der Aufrechterhaltung des Betriebs, sondern auch der Rückzahlung seitens der BKSM vorfinanzierter Investitionen; mit der letzten Rate ist im Jahr 2007 der Betriebszuschuss von 600.000 auf rund 350.000 Euro jährlich abgesenkt worden. Für die Jahre 2008 bis 2010 soll der jährliche Zuschuss aus dem Haushalt weiterhin 349.000 Euro betragen³ und liegt damit einstweilen rund 150.000 Euro höher als vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb.

Fester Zuschuss widerspricht Ziel der Abschmelzung

441. Allerdings hat die BKSM diesen Betriebszuschuss nicht anhand des konkret zu erwartenden Finanzbedarfs des Landesbetriebs kalkulatorisch ermittelt. Vielmehr handelt es sich um eine fortgeschriebene Festbetragsfinanzierung, mit der kaum Anreize zur Reduzierung ihrer Inanspruchnahme verbunden sind. Diese Form der Bemessung trägt nicht dem erklärten Ziel Rechnung, den Zuschussbedarf abzuschmelzen.

Mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung nutzen

Zwischenzeitlich hat die BKSM vom Landesbetrieb eine mittelfristige Investitions- und Finanzplanung eingefordert, wie sie in den VV-Landesbetriebe⁴ vorgesehen ist. Der Rechnungshof hält diese Vorgabe auch deshalb für sachgerecht, weil sich die Höhe der Zuschüsse an dieser Planung zutreffender bemessen lässt und weil das Planetarium zum Erhalt seines hohen technischen Standards und seiner Attraktivität regelmäßig beträchtliche Investitionen tätigt.

Die BKSM hat zugesagt, die künftigen Betriebszuschüsse anhand der ihr vorzulegenden mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanung zu bemessen.

Wirtschaftsplan

442. Das Planetarium hat nach den VV-Landesbetriebe vor Beginn eines Geschäftsjahres einen aus Erfolgs-, Finanzierungs- und Stellenplan bestehenden Wirtschaftsplan-Entwurf aufzustellen. Der Entwurf eines Lageberichts über das abgelaufene Geschäftsjahr und die künftige Entwicklung⁵ ist beizufügen.

Ergebnis des abgeschlossenen Geschäftsjahres im Finanzierungsplan berücksichtigen

Der der BKSM vorgelegte und von ihr akzeptierte Wirtschaftsplan-Entwurf für 2009/2010 ist jedoch unzureichend:

- In den Ansätzen des Finanzierungsplans für 2009 bleibt das 2008 vorgelegte und geprüfte Ergebnis aus 2007 unberücksichtigt, obwohl es vorliegt und überdies stark vom ursprünglichen Ansatz abweicht. Dem Ansatz 2009 hätte der Landes-

³ Vgl. Wirtschaftsplan-Entwurf 2009/2010.

⁴ Verwaltungsvorschriften (VV) zu §§ 26, 74, 85 und 87 LHO.

⁵ Vgl. Nr. 6.1.1 VV-Landesbetriebe.

betrieb das letzte Ist, also das Ergebnis des Jahres 2007, zugrunde legen müssen.

- Die Lageberichte des Landesbetriebs enthalten keine Ausführungen zum Verlauf des abgeschlossenen Geschäftsjahres und zur künftigen Entwicklung des Betriebs. Ursachen für Fehlbeträge oder die Entwicklung der Umsatzerlöse werden nicht genannt.

Lageberichte nicht aussagekräftig

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKSM aufgefordert, künftig im Wirtschaftsplan-Entwurf die Ergebnisse der Vorjahre zu berücksichtigen sowie auf einen Lagebericht hinzuwirken, der den Anforderungen der VV-Landesbetriebe entspricht.

Die BKSM beabsichtigt, diesen Forderungen zu entsprechen.

Stellenausstattung

443. Andere Stellen als Planstellen sind gemäß § 17 Absatz 6 LHO im Stellenplan nach dem Stand zum Zeitpunkt seiner Aufstellung nachrichtlich auszuweisen. Dieser Forderung nach Aktualität und Nachvollziehbarkeit wird die BKSM im Stellenplan des Landesbetriebs Planetariums nicht gerecht. So ist beispielsweise weder die zusätzliche Stelle des kaufmännischen Geschäftsführers noch die aus zwei Technikerstellen geschaffene höherwertige Stelle im Produktionsbereich aufgenommen.

Stellenplan ist zu aktualisieren

Stellen dürfen nur für Aufgaben in Anspruch genommen werden, für die sie nach dem Verwaltungsgliederungsplan vorgesehen und entsprechend beschrieben und bewertet sind.⁶ Stellenbeschreibungen und -bewertungen liegen für die Beschäftigten des Planetariums teilweise nicht vor oder sind veraltet. Einige Beschäftigte sind oberhalb der Stellenwertigkeit eingruppiert. Damit hat die BKSM die Personalverwaltung für das Planetarium nicht ordnungsgemäß wahrgenommen.

Stellenbeschreibungen und -bewertungen nicht ordnungsgemäß

444. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKSM aufgefordert,
- den Stellenplan dem tatsächlichen Bestand anzupassen,
 - die Stellenbeschreibungen nachzuholen bzw. zu aktualisieren,
 - auf dieser Grundlage ihre Bewertungen vorzunehmen sowie
 - die Eingruppierung der Stelleninhaber zu überprüfen und den Rechnungshof über das Ergebnis zu unterrichten.

Die BKSM hat zugesagt, den Stellenplan und die Stellenbeschreibungen zu aktualisieren sowie die Stellenwertigkeiten zu überprüfen.

⁶ Vgl. VV Nr. 8.2 zu § 17 Absätze 5 und 6 und § 49 LHO.

Steuerungsinstrumente

- Weder Zielbild noch Unternehmens- und Organisationskonzept fixiert* 445. Seine kulturellen Ziele hat der Landesbetrieb in einem Internet-Auftritt dargestellt. Entgegen der VV-Landesbetriebe liegt jedoch auch vier Jahre nach der Umwandlung kein schriftlich fixiertes und mit der BKSM abgestimmtes Zielbild vor, das die in der Umwandlungsdrucksache genannten wirtschaftlichen Ziele aufgreift. Das Planetarium hat bisher auch kein schriftliches Unternehmenskonzept, das ein mittelfristiges Handlungsprogramm einschließt, erarbeitet. Darüber hinaus konnte der Landesbetrieb kein dokumentiertes Konzept zur Einführung neuer Organisationsstrukturen vorlegen.
- Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKSM aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Zielbild sowie Unternehmens- und Organisationskonzept erarbeitet und mit ihr abgestimmt werden.
- Die BKSM hat zugesagt, entsprechend zu verfahren.
- Betriebswirtschaftliche Instrumente bisher nur teilweise genutzt* 446. Der Landesbetrieb verfügt über Controllinginstrumente, setzt diese aber nur punktuell und projektbezogen ein, sodass kein systematisches Controlling im Sinne eines kontinuierlichen Soll-Ist-Vergleichs mit entsprechender Steuerungsrelevanz durchgeführt wird. Im Übrigen hat der Landesbetrieb zwar eine Kostenrechnung eingeführt, diese ist jedoch insbesondere im Bereich der Produktionen intransparent, weil zum Beispiel Gemeinkosten nicht zugeordnet werden. Für einen Kostenvergleich und damit eine aussagekräftige Berechnung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Vorstellungen ist sie insoweit nicht geeignet.
- Der Rechnungshof hat die BKSM aufgefordert, im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion die Vorteile eines regelmäßigen strategischen Controllings zu nutzen und gemeinsam mit dem Landesbetrieb eine angemessene und aussagekräftige Kostenrechnung zu erarbeiten. Die Behörde hat dies zugesagt.
- Zustimmung der Fachbehörde nicht eingeholt* 447. Das Planetarium lässt einige Aufgaben (zum Beispiel Pressearbeit und Veranstaltungstechnik) durch externe Dienstleister erbringen. Dabei hat sie es versäumt, hierfür in den Fällen erheblicher finanzieller Bedeutung die erforderliche Zustimmung der BKSM einzuholen. Darüber hinaus hat der Landesbetrieb hierbei entgegen der Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Stadt⁷ teilweise nur mündliche Aufträge erteilt.
- Der Rechnungshof hat die BKSM aufgefordert sicherzustellen, dass sie bei zustimmungsbedürftigen Vorgängen rechtzeitig eingeschaltet wird, und dafür Sorge zu tragen, dass das Planetarium Verträge in Schriftform schließt.
- Die BKSM hat dies zugesagt.

⁷ Amtl. Anz. 2001, S.1433 f.

448. Insgesamt ist die BKSM ihrer Aufgabe als Aufsicht führende Behörde nur unzureichend nachgekommen. So hat sie bisher auch nicht überprüft, ob und inwieweit der Landesbetrieb die in der Umwandlungsdrucksache genannten Ziele erreicht hat.

*Aufsicht insgesamt
unzureichend
wahrgenommen*

Der Rechnungshof hat die BKSM aufgefordert, die gebotene Evaluation durchzuführen, und ihr empfohlen, turnusmäßig aussagekräftige Berichte zu erstellen, wie sie zum Beispiel einem Verwaltungsrat vorzulegen wären.

Die BKSM hat zugesagt, künftig entsprechend zu verfahren. Zwischenzeitlich hat sie personelle Vorkehrungen getroffen, um die Aufsicht über den Landesbetrieb zu verbessern und den aufgezeigten Mängeln entgegenzuwirken.

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

Gemeinsame Zentrale Adoptionsstelle

Bei Adoptionen mit Auslandsbezug stellen die bestehenden Regelungen die Einhaltung des Haager Übereinkommens über den Schutz von Kindern derzeit nicht sicher.

449. Die Gemeinsame Zentrale Adoptionsstelle (GZA) ist 1980 auf der Grundlage eines Länderabkommens der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein als überregionale Einrichtung gegründet worden und wurde bei der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) eingerichtet.
450. Die GZA nimmt Aufgaben nach dem Adoptionsvermittlungsgesetz und seit 2002 auch nach dem Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoptionen (Abkommen) wahr.

Die Prüfung der GZA erfolgte gemeinsam mit dem Niedersächsischen Landesrechnungshof.

Umsetzung des Haager Übereinkommens

451. Ziele des Abkommens¹ sind es, durch ein System der Zusammenarbeit der Vertragsstaaten das Kindeswohl sicherzustellen und Kinderhandel zu bekämpfen. Mit seinem Beitritt zum Haager Übereinkommen beabsichtigte Deutschland, auch die Adoptionen aus Nicht-Vertragsstaaten an den hohen Qualitätsstandards des Abkommens zu orientieren.²
452. Wesentliche deutsche Vorschrift für internationale Adoptionen³ ist das Adoptionsvermittlungsgesetz, das die Vermittlung solcher Adoptionen grundsätzlich⁴ nur über staatliche oder anerkannte Adoptionsvermittlungsstellen freier Träger regelt. Unter Mitglieds-

¹ Inzwischen sind dem Haager Übereinkommen über 70 Staaten beigetreten.

² Bundesamt für Justiz, Internationale Adoption, 5. Auflage Bonn 2007, S. 5.

³ Eine internationale Adoption liegt immer dann vor, wenn entweder das Kind oder die Bewerber den gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben oder das Kind innerhalb der letzten zwei Jahre vor Beginn der Vermittlung mit dem Ziel der Adoption ins Inland gebracht wurde (§ 2 a Absatz 1 Adoptionsvermittlungsgesetz). Maßgeblich ist der Aufenthaltswechsel des Kindes zwischen zwei Staaten. Neben Fremdadoptionen gehören hierzu auch Stiefkind- bzw. Verwandtenadoptionen.

⁴ Ausnahmen vgl. § 5 Absatz 2 Adoptionsvermittlungsgesetz.

staaten des Abkommens ist eine solche Beteiligung zwingend vorgeschrieben.⁵

453. Internationale Adoptionen erfolgen aber daneben auch ohne Beteiligung einer hiesigen staatlichen oder anerkannten Adoptionsvermittlungsstelle eines freien Trägers (sogenannte unbegleitete Adoptionen). Ihre nachträgliche Anerkennung⁶ – gegebenenfalls erst nach längerem Aufenthalt des Kindes in Deutschland – ist trotz Nichtbeachtung des vorgeschriebenen Adoptionsverfahrens in Deutschland möglich.
454. Bei unbegleiteten Adoptionen sind die Adoptionsvermittlungsstellen in Deutschland (GZA, kommunale⁷ oder anerkannte Vermittlungsstellen) nicht beteiligt, d. h. sie haben keine Möglichkeit, vor der Einreise des Kindes, die Eignung der aufnehmenden Eltern, insbesondere im Zusammenhang mit dem konkreten Vermittlungsvorschlag, zu prüfen. Die Adoptionsvermittlungsstellen können daher die Einhaltung der Bestimmungen des Abkommens (bei Adoptionen aus Vertragsstaaten) bzw. der im Abkommen niedergelegten Ziele, den Kinderhandel zu bekämpfen und das Kindeswohl sicherzustellen (bei Adoptionen aus Nicht-Vertragsstaaten), nicht gewährleisten. Bundesweit wurden 2006 mindestens 500 internationale Adoptionen ohne Einschaltung einer Adoptionsvermittlungsstelle durchgeführt.⁸ Nach Auskunft der GZA gibt es auch in ihrem Zuständigkeitsbereich internationale Adoptionen ohne Beteiligung der zuständigen hiesigen Adoptionsvermittlungsstellen.
455. Um die Ziele des Abkommens bei allen Adoptionen mit Auslandsbezug wirksam umzusetzen, sollten sämtliche internationalen Adoptionen ausschließlich über staatliche Adoptionsvermittlungsstellen oder freie Träger mit Anerkennung durchgeführt werden.
456. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, die von ihm aufgezeigte Problematik auf Länderebene zu thematisieren und gegebenenfalls eine entsprechende Gesetzesänderung über den Bundesrat zu initiieren.

Einhaltung der Ziele des Haager Übereinkommens sicherstellen

Die BSG hat dies zugesagt.

Beschränkung auf staatliche Kernaufgaben

457. Zur internationalen Adoptionsvermittlung sind neben den zentralen Adoptionsstellen wie der GZA und den kommunalen Adop-

⁵ Artikel 4 und 5 Haager Übereinkommen.

⁶ Durch die Vormundschaftsgerichte gemäß § 16 a Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit in Verbindung mit § 5 Adoptionswirkungsgesetz; materiell ist danach eine Auslandsadoption anzuerkennen, soweit sie nicht mit wesentlichen Grundsätzen des deutschen Rechts offensichtlich unvereinbar ist.

⁷ In Hamburg ist die kommunale Adoptionsvermittlung beim Bezirksamt Hamburg-Nord zentralisiert.

⁸ So waren im Jahr 2006 nur in rund der Hälfte der mehr als 1.000 nach § 5 Absatz 3 Adoptionswirkungsgesetz zentral gemeldeten internationalen Adoptionen deutsche Vermittlungsstellen beteiligt (Schlauß in FamRZ 2007, S. 1699 ff.), von den darin enthaltenen 365 Adoptionsfällen aus Vertragsstaaten wurden nur 183 Fälle von einer Vermittlungsstelle begleitet (vgl. Weitzel in NJW 2008, 186 ff.).

tionsvermittlungsstellen auch anerkannte Auslandsvermittlungsstellen in freier Trägerschaft befugt.⁹ Anerkennung und Aufsicht der freien Träger ist Aufgabe der zentralen Adoptionsstellen.

458. Freie Träger können dabei aufgrund ihrer Spezialisierung auf ein oder wenige Herkunftsländer und der dadurch erworbenen Spezialkenntnisse sowie aufgrund ihrer oft langjährigen Präsenz und Akzeptanz im Ausland den Adoptionswilligen mehr Vermittlungsvorschläge machen als die staatlichen Adoptionsvermittlungsstellen.¹⁰ Der GZA kommt dabei als Anerkennungs- und Aufsichtsbehörde die staatliche Kontrollfunktion¹¹ zu.
459. Der Rechnungshof hat die BSG deshalb aufgefordert, zu prüfen, ob
- die allgemeine Adoptionseignung (Sozialbericht)¹² ausschließlich durch staatliche Adoptionsvermittlungsstellen festgestellt werden sollte,
 - sich die GZA und kommunale Adoptionsvermittlungsstellen im weiteren Verfahrensverlauf auf die gesetzlich vorgesehenen Mitwirkungen und Verfahrensbeteiligungen, wie zum Beispiel auf die Prüfung des konkreten Vermittlungsvorschlags eines infrage kommenden Adoptivkindes, beschränken und
 - die anerkannten freien Träger die sonstigen Verfahrensschritte der internationalen Fremdadoption, insbesondere im Herkunftsland des Kindes, durchführen sollten.¹³

Die BSG hat entsprechende Prüfungen zugesagt.

⁹ § 2 a Absatz 3 Adoptionsvermittlungsgesetz.

¹⁰ Die GZA zum Beispiel hat als Auslandsvermittlungsstelle im Vergleich zu freien Trägern allein wegen ihres begrenzten Personalbestands (6,5 Stellen) eingeschränkte Möglichkeiten. Hiermit verringern sich die Möglichkeiten von Eltern, die sich über die GZA um ein Adoptivkind bemühen, für eine zeitnahe und erfolgreiche Vermittlung.

¹¹ Gemäß Artikel 32 Haager Übereinkommen darf niemand aus einer Tätigkeit im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption unstatthafte Vermögens- oder sonstige Vorteile erlangen; vgl. auch § 4 Absatz 1 Satz 2 Adoptionsvermittlungsgesetz.

¹² § 7 Adoptionsvermittlungsgesetz.

¹³ Die GZA hat gemäß § 2 Absatz 2 Satz 3 Adoptionsübereinkommens-Ausführungsgesetz eine Auffangzuständigkeit zum Beispiel für Verfahren mit Staaten, für die kein freier Träger eine Zulassung hat oder den Fall übernehmen will oder für Stiefkind- oder Verwandtenadoptionen mit Auslandsberührung. Diese Auffangzuständigkeit bliebe hiervon unberührt.

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Anbindung der Hafencity an die angrenzenden Stadtteile

Eine Baumaßnahme ist veranschlagt und begonnen worden, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen.

Trotz eines ablehnenden Gutachtens und eines fehlenden Nachweises der Wirtschaftlichkeit ist ein Realisierungswettbewerb für eine Fußgängerbrücke durchgeführt worden, der mit Kosten von mindestens 250.000 Euro verbunden war.

Erst auf Betreiben des Rechnungshofs wurden Varianten der fußläufigen Anbindung der Elbphilharmonie mit Einsparpotenzialen von etwa 3,3 Mio. Euro geprüft.

Der vorzeitige Umbau einer Straße hat zu vermeidbaren Mehrkosten von etwa 663.000 Euro geführt.

Die Hafencity Hamburg GmbH hat Jahre nach Beginn der Baumaßnahmen für die innere Erschließung der Hafencity immer noch keine Legitimation für ihre Durchführung.

460. Im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung der Hafencity müssen auch die angrenzenden Infrastruktureinrichtungen zur Aufnahme der entstehenden Verkehre angepasst werden („Äußere Erschließung“). Hierfür gibt der Senat voraussichtliche Gesamtkosten von rund 70 Mio. Euro¹ an.

Umgestaltung Brooktorkai

461. Im Jahr 2005 standen für die Erschließung der Hafencity zunächst rund 2 Mio. Euro zur Verfügung.² Im April 2005 hat die Hafencity Hamburg GmbH (HCH) im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) die Umgestaltung der Straße Brooktorkai durch zwei Teilbaumaßnahmen³ begonnen. Dem Antrag des

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/3806 vom 28. Februar 2006 und 18/7198 vom 16. Oktober 2007 (zurückgezogen).

² Vgl. Titel 6300.788.02 „Erschließung Hafencity“.

³ Stützwand (Auftragssumme zulasten des Haushalts rund 1,189 Mio. Euro) sowie Erdbau (Auftragssumme zulasten des Haushalts rund 477.000 Euro).

Senats, dafür rund 5 Mio. Euro bereitzustellen,⁴ hat die Bürgerschaft Ende Juni 2005 zugestimmt. Zu diesem Zeitpunkt überschritten die Verpflichtungen und Ausgaben die bereitgestellten Mittel schon um mindestens 250.000 Euro. Entgegen der Darstellung gegenüber der Bürgerschaft lagen bei Baubeginn keine Bau- und Kostenunterlagen nach § 54 LHO vor.

462. Das Eingehen von Verpflichtungen setzt eine entsprechende Ermächtigung durch die Bürgerschaft voraus.⁵ Tief- und sonstige Ingenieurbaumaßnahmen mit Baukosten von mehr als 2,5 Mio. Euro sind grundsätzlich einzeln zu veranschlagen. Außerdem müssen nach § 54 Absatz 1 Satz 1 LHO vor Baubeginn ausführliche Entwurfszeichnungen und Kostenberechnungen vorliegen.

*Haushalts-
überschreitung* 463. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU die Baumaßnahme ohne vorherige Ermächtigung durch die Bürgerschaft begonnen hat. Der Baubeginn ohne eine entsprechende Ermächtigung stellt eine Haushaltsüberschreitung dar. Er hat außerdem beanstandet, dass

*Haushaltsrecht-
liche Vorgaben
nicht beachtet*

- die nach § 54 LHO erforderlichen Ausführungsunterlagen bei Baubeginn nicht vorgelegt haben,
- die Bürgerschaft durch die Darstellung, vor Baubeginn lägen Bau- und Kostenunterlagen vor, falsch unterrichtet worden ist,
- die Maßnahme Brooktorkai mit Kosten von rund 5 Mio. Euro nicht einzeln veranschlagt wurde.⁶

464. Die BSU hat erklärt, dass die Bau- und Kostenunterlagen zum Baubeginn nicht unterschrieben vorgelegt hätten, da das betriebene Genehmigungsverfahren aus zeitlichen Gründen nicht bis zum Baubeginn abgeschlossen werden können. Insofern sei die Bürgerschaft materiell nicht falsch unterrichtet worden.

Auch habe die HCH die Maßnahme vorfinanziert und damit allein das Finanzierungsrisiko getragen, wodurch es zu keiner Haushaltsüberschreitung gekommen sei. Die BSU hat zugesagt, künftig die Kostengrenzen für die Veranschlagung von Baumaßnahmen zu beachten.

465. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass zu Beginn der Maßnahme Brooktorkai nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen die von der Technischen Aufsichtsinstanz der BSU geprüften und genehmigten – d.h. unterschriebenen – Unterlagen hätten vorliegen müssen. Die HCH war nicht berechtigt, beim Umbau der Straße Brooktorkai als Beitrag zur Äußeren Erschließung Aufgaben zu übernehmen, für die die BSU verantwortlich ist. Insofern ist die Vorfinanzierung durch die HCH auch nur im Sinne einer Dienstleistungsbeauftragung mit Rückzahlungsverpflichtung erfolgt.

⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/2335 vom 31. Mai 2005.

⁵ Vgl. Artikel 66 und 68 HV sowie §§ 1, 2, 3 und 38 in Verbindung mit § 37 LHO.

⁶ Vgl. Jahresbericht 2008, Tzn. 476 bis 480.

Architektenwettbewerb

Vorbereitung und Durchführung

466. Im Rahmen der „Äußeren Erschließung Hafencity“ hat die BSU eine Möglichkeit gesucht, die trennende Wirkung der Willy-Brandt-Straße in der Fußwegachse Jungfernstieg – Hafencity zu mindern. Ein Gutachten aus dem Jahr 2004 hatte eine Fußgängerbrücke im Vergleich zur vorhandenen Situation negativ bewertet. Gründe dafür waren eine geringe Verbindungsqualität, mangelnde Akzeptanz und hohe Kosten. Dennoch hat die BSU die Bürgerschaft im Jahr 2006 darüber informiert, dass die Brückenlösung „nach gegenwärtigem Stand“ für geschätzte 10 Mio. Euro realisiert werden sollte.⁷
467. Die Finanzbehörde hatte im Jahr 2005 u. a. gefordert, im Vorwege Bedarf und Akzeptanz der Brücke zu untersuchen, um so die Wirtschaftlichkeit dieser Lösung nachzuweisen. Ohne dem nachzukommen, hat die BSU einen Realisierungswettbewerb zum Bau einer Fußgängerbrücke für mindestens 250.000 Euro durchgeführt, ohne dass dieser einen Nutzen ergab. Die im Wettbewerb prämierte Brückenlösung wurde im Weiteren zugunsten der Planungen zur Verbesserung der vorhandenen niveaugleichen Fußgängerquerung nicht weiter verfolgt.
468. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU einen Realisierungswettbewerb für eine Fußgängerbrücke durchgeführt hat, die durch ein Gutachten bereits negativ bewertet und deren grundsätzliche Wirtschaftlichkeit nicht dargelegt worden war. Vor dem Hintergrund der hierbei entstandenen, vermeidbaren Kosten von mindestens 250.000 Euro hat er die BSU aufgefordert, künftig erst auf der Grundlage von Kosten- und Nutzenüberlegungen zu entscheiden, ob ein Projekt überhaupt umgesetzt werden soll, bevor mit Aufwand dessen Gestaltung und Konkretisierung ausgearbeitet wird.
469. Die BSU hat erklärt, dass der Wettbewerb durchgeführt worden sei, um in einem Kreis hochqualifizierter Büros nicht nur gestalterische Ideen entwickeln zu lassen, sondern auch unterschiedliche technische Umsetzungs- und Vorentwurfsvarianten zu erhalten. Erst nach Vorliegen der ausgearbeiteten Varianten sei es möglich, den Aspekt der Wirtschaftlichkeit ausreichend beurteilen zu können.
470. Der Verzicht der Behörde auf eine Brückenlösung bestätigt, dass die Durchführung des Architektenwettbewerbs nicht notwendig war, um zu klären, ob eine Brücke erforderlich und wirtschaftlich sein würde. Bei geeigneten Maßnahmen sind Nutzen-Kosten-Betrachtungen anzustellen. Der Nutzen ergibt sich hier im Wesentlichen aus dem Grad der Akzeptanz durch die Fußgänger. Dieser war bereits zuvor gutachterlich negativ bewertet worden. Auch der Kostenrahmen stand als Vorgabe fest. Der Wettbewerb konnte somit unter Beachtung der vorgegebenen Randbedingungen

Wettbewerb trotz ablehnenden Gutachtens

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3806 vom 28. Februar 2006.

weder hinsichtlich des Nutzens noch der Kosten Erkenntnisse erbringen, mit denen der Aufwand eines Wettbewerbs zu rechtfertigen gewesen wäre.

Wettbewerbsvorgaben

- Beiträge prämiert, die Vorgaben nicht erfüllten*
471. Die BSU hat, ohne dies zu begründen, festgelegt, dass Sollvorgaben aus dem verbindlich eingeführten Regelwerk (GRW 1995)⁸, nach dem nur Entwürfe prämiert werden dürfen, die verbindliche Vorgaben erfüllen, nicht zur Anwendung kommen sollten. Vor diesem Hintergrund wurden mehrere Wettbewerbsentwürfe prämiert, die gegen die bindenden Vorgaben des Auslobers verstießen und nicht realisierbar gewesen wären. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
472. Die BSU hat erklärt, dass die diesbezüglichen Vorgaben der GRW 1995 nicht „ergebnisorientiert“ und deshalb nicht anwendbar seien. Im Übrigen handele es sich in diesem Wettbewerb nicht um bindende Vorgaben, da diese in der Auslobung nicht abschließend formuliert seien; zudem könne nicht jeder Teilnehmer die Vorgaben erfüllen.
473. Der Rechnungshof hat wiederholt und mit Zustimmung der Bürgerschaft die Bedeutung der Verbindlichkeit von Vorgaben betont⁹ und weist ergänzend auf Folgendes hin:
- Die Aussage der BSU, in der Regel hätten die Teilnehmer eines Wettbewerbs nicht die Möglichkeit, die getroffenen Vorgaben und Anforderungen zu 100 % umzusetzen, macht eher eine unzureichende Vorbereitung deutlich. Die Wertung, einige Inhalte der GRW seien in der Praxis nicht anwendbar, würde bedeuten, dass diese Abschnitte des verbindlich eingeführten Regelwerks grundsätzlich als untauglich anzusehen und deshalb auszuschließen seien. Dies ist aber nicht der Fall, da hierdurch sichergestellt wird, dass ausschließlich diejenigen Entwürfe prämiert werden, die ohne Weiteres realisierbar sind. Im Übrigen können die Formulierungen aus der Auslobungsunterlage¹⁰ nur als verbindliche und zwingend einzuhaltende Vorgaben interpretiert werden.

Wirtschaftlichkeit

- Kostenangaben bei Prämierung vernachlässigt*
474. Die überschlägigen Kostenangaben der Wettbewerbsteilnehmer wurden in der Vorprüfung nicht auf Plausibilität überprüft. Dadurch fehlte bei der Preisgerichtsentscheidung eine Vergleichsbasis für die Beurteilung der Frage, ob der vorgegebene Kostenrahmen eingehalten wird, bzw. wie sich die zu erwartenden unterschiedlichen Betriebs- und Unterhaltungskosten auswirken werden. Im

⁸ Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens (GRW 1995).

⁹ Vgl. Jahresbericht 2008, Tzn. 226 bis 239.

¹⁰ Zitate aus der Auslobungsunterlage: „verbindliche Vorgabe“, „... können nicht reduziert werden.“, „... müssen beachten, dass die Sichtbarkeit ... erhalten bleibt.“, „... muss eine lichte Höhe von 4,70 m überspannen“.

Übrigen geht aus dem Protokoll der Preisgerichtssitzung nicht hervor, ob die von den Entwurfsverfassern genannten Baukosten bei der Bewertung und Prämierung überhaupt berücksichtigt worden sind. Somit konnte schon aus methodischen Gründen nicht sichergestellt werden, dass eine wirtschaftliche Lösung prämiert wurde. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

475. Die BSU hat erklärt, dass die Wirtschaftlichkeit als „Teilaspekt“ nur nachrangig gesehen und die „Aspekte der Wirtschaftlichkeit“ auch nicht weiter überprüft worden seien. Da preisrelevante Kostenaspekte weder vor noch innerhalb des Wettbewerbs hätten fixiert und die detaillierten Rahmenbedingungen definiert werden können, seien diese Aspekte aus dem Verfahren herausgenommen worden. Auf eine weitere Überprüfung der Aspekte der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Wettbewerbsarbeiten sei aus den dargelegten Gründen verzichtet worden.
476. Die Antwort der BSU bestätigt, dass sie sich mit der Wirtschaftlichkeit unzulänglich befasst hat. Dies macht auch eine unzureichende Vorbereitung des Wettbewerbsverfahrens deutlich.

Fußläufige Anbindung der Elbphilharmonie

477. Der Rechnungshof hatte aufgrund der seinerzeit bevorstehenden Entscheidung für einen Neubau der Sandtorhafenklappbrücke festgestellt, dass ein 5 m breiter Gehweg auf der Westseite der Brücke nicht notwendig ist.

Er hatte die BSU aufgefordert, Varianten für die Entscheidung zum Erhalt oder zum Neubau der Sandtorhafenklappbrücke zu untersuchen und die Maßnahme haushaltsrechtlich korrekt vorzubereiten.¹¹ Die BSU hat dies zum Anlass genommen, die Variantenprüfung für eine verbesserte fußläufige Anbindung der Elbphilharmonie an die U-Bahnhaltestelle Baumwall unter Berücksichtigung der Darlegungen des Rechnungshofs nachzuholen und zu dokumentieren.

Variantenprüfung mit Einsparpotenzial von 3,3 Mio. Euro angestoßen

478. Der Rechnungshof hat ergänzend darauf hingewiesen, dass
- es bei Abweichungen von der erforderlichen Fußwegbreite von maximal 3,20 m besonderer Begründungen unter Berücksichtigung von Kosten und Komfortgewinn bedarf,
 - die Wilhelminen- und Niederbaumbrücke nicht für mindestens 1,8 Mio. Euro verbreitert werden müssen, da der westliche Gehweg zulasten der daran anschließenden und ohnehin aufzugebenden Straßenfläche soweit verbreitert werden kann, dass eine komfortable Gehwegbreite sichergestellt ist,
 - bei einer Umgestaltung der Station Baumwall ein minimaler Eingriff in die Konstruktion angestrebt werden sollte. So könnte zum Beispiel die rund 2 Mio. Euro teure Verlegung der

¹¹ Vgl. Jahresbericht 2008, Tzn. 476 bis 480.

Betriebstechnik durch separate Treppentürme neben den vorhandenen Fahrstühlen vermieden werden. Für diese Variante könnten rund 1,5 Mio. Euro eingespart werden.

479. Die BSU hat erklärt, sie wolle der Bürgerschaft über das Ergebnis der Untersuchungen berichten. Dabei werde sie die Hinweise des Rechnungshofs berücksichtigen.

Umbau der Straße Am Sandtorkai

480. Die BSU hat die Straße Am Sandtorkai ab 2006 als Teil der Äußeren Erschließung vorwiegend im ursprünglichen Querschnitt grunderneuert und verstärkt. Vor der Baumaßnahme waren die Fahrbahnen in einem verkehrssicheren Zustand und für den anstehenden Verkehr ausreichend. Die Geh- und Radwege sowie die Parkbuchten waren bereits im Zuge der Inneren Erschließung endgültig hergestellt worden.

*Vermeidbare
Mehrkosten
von etwa
663.000 Euro*

481. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Ausbau des etwa 620 m langen Abschnitts westlich des Einmündungsbereichs der Straße Großer Grasbrook frühestens mit Bau der fußläufigen Anbindung der Elbphilharmonie ab 2009 notwendig geworden wäre. Er hat beanstandet, dass die vorzeitige Durchführung vermeidbare Mehrkosten von etwa 663.000 Euro ergeben hat.

482. Die BSU hat die Terminierung der Baumaßnahme nachträglich mit einem unansehnlichen und vor allem für Fußgänger und Radfahrer verkehrsunsicheren Zustand sowie mit der Beseitigung von Konfliktsituationen in den Ladebereichen der Speicher begründet. Dabei sei der Bebauung von West nach Ost folgend ein funktionsfähiger und ansprechender Straßenraum zügig gestaltet worden.

483. Die Einlassungen der BSU hinsichtlich mangelnder Qualität und Sicherheit des Straßenverkehrs überzeugen nicht, da die Flächen für die Fußgänger und Radfahrer auf der neu bebauten Südseite der Straße bereits anforderungsgerecht hergestellt waren und für den gesamten Straßenzug keine einschränkende Auflagen der Straßenverkehrs- und Straßenbaubehörden vorlagen. Die sich tatsächlich durch eine spätere Ausführung ergebenden Einschränkungen, die sich im Wesentlichen auf eine zeitweise verminderte gestalterische Qualität bezogen hätten, rechtfertigen – auch unter Beachtung der besonderen Bedeutung der HafenCity – die erheblichen vermeidbaren Mehrkosten nicht.

Erschließungsvertrag HafenCity

*Zuständig-
keitsregelung
für die
HafenCity fehlt*

484. Der Senat hat 2001 die Kostentragung für die Infrastrukturmaßnahmen der Äußeren und der Inneren Erschließung der HafenCity nach dem Territorialprinzip abgegrenzt, die bestehenden Zuständigkeiten nach dem Hamburgischen Wegegesetz aber nicht geändert. Ungeachtet dessen kann die BSU als für die Infrastruktur der HafenCity zuständige Fachbehörde und Wegebausträgerin

nach dem Hamburgischen Wegegesetz¹² die Erschließungsaufgabe gemäß § 124 Baugesetzbuch ganz oder teilweise durch öffentlich-rechtlichen Vertrag oder nach Maßgabe bestehender Rechtsvorschriften auf Dritte (hier HCH) übertragen.

Damit die HCH die Innere Erschließung für Hamburg nach dem Hamburgischen Wegegesetz durchführen kann, soll ein Erschließungsvertrag¹³ abgeschlossen werden, der die HCH verpflichtet, die Erschließung der HafenCity nach bestimmten Vorgaben, Richtlinien und Regelwerken herzustellen. Die Stadt Hamburg verpflichtet sich, die erstellten Anlagen in ihre Unterhaltungs- und Verkehrssicherungspflicht zu übernehmen sowie die Äußere Erschließung zu erstellen.

485. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine Regelung immer noch nicht vorliegt und die HCH in der HafenCity Baumaßnahmen an öffentlichen Anlagen durchführt, ohne dazu bisher vertraglich ermächtigt worden zu sein. Er hat die BSU in Anbetracht des hohen finanziellen Volumens, der rechtlich unregelmäßigen Abhängigkeiten und der schon fortgeschrittenen Maßnahmen aufgefordert, einen Erschließungsvertrag nunmehr kurzfristig abzuschließen.
486. Die BSU hat erklärt, dass sie den öffentlich-rechtlichen Vertrag nach § 124 Baugesetzbuch zur Übertragung der Aufgaben der Inneren Erschließung nach dem Hamburgischen Wegegesetz auf die HCH umgehend abschließen werde.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹² Anordnung zur Durchführung des Hamburgischen Wegegesetzes vom 16. Oktober 1973 mit Änderung vom 4. Oktober 2005 (Amtl. Anz. 2005, S. 1810).

¹³ Aktueller Entwurf vom 9. November 2007.

Kostenanteil Hamburgs an der Aufhebung der Bahnübergänge in Wandsbek

Der zuletzt im Jahr 2001 aktualisierte Kosten- und Maßnahmenstand ist veraltet und für die Bürgerschaft fortzuschreiben.

Haushaltsmittel wurden ohne Berücksichtigung der Ausgabenreste veranschlagt.

Eine Vorteilsausgleichszahlung von rund 200.000 Euro wurde von der Hamburger Stadtentwässerung nicht geleistet.

Unnötige Maßnahmen führten zu Mehrkosten von rund 660.000 Euro.

Rahmenbedingungen

487. Hamburg und die Deutsche Bahn AG (DB AG) haben 1990 vereinbart, in Wandsbek 14 Bahnübergänge an der Bahnstrecke Lübeck-Hamburg aufzuheben.¹ Die Durchführung und Finanzierung dieser Kreuzungsmaßnahmen erfolgen auf der Basis von Einzelvereinbarungen. Neben den beteiligten Baulastträgern DB AG (Schiene) und Hamburg (Straße) trägt auch der Bund ein Drittel der Kosten.

Kosten- und Maßnahmenstand

488. Die Haushaltsunterlage – Bau – nach § 24 LHO (HU-Bau) zu der 1990 geschlossenen Rahmenvereinbarung wies für die Aufhebung der 14 Bahnübergänge Kosten von rund 131 Mio. Euro aus. Aufgrund von Preissteigerungen und der Konkretisierung der Planung wurden die Kosten im Haushaltsplan 1996 auf rund 182 Mio. Euro erhöht. 2001 erfolgte eine Fortschreibung mit einem 1. Nachtrag zur HU-Bau auf Kosten von rund 201 Mio. Euro.
489. Eine Aktualisierung ist seitdem nicht erfolgt, obwohl inzwischen sieben Bahnübergänge durch Bauwerke mit Ausgaben von bisher rund 79 Mio. Euro² ersetzt worden sind, zum 1. Januar 2007 die Umsatzsteuer auf 19 % erhöht wurde, anteilige Personalkosten seit der Gründung des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer von der Maßnahme getragen werden müssen und ein fortgeschrittener Planungsstand erreicht wurde.
490. Der Rechnungshof hat der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) aufgrund der oben genannten Änderungen empfohlen,

Keine Fortschreibung des Kosten- und Maßnahmenstandes

¹ Rahmenvereinbarung gemäß § 5 Eisenbahnkreuzungsgesetz vom 27. März 1990.

² Ausgabenstand nach Bauzeitenkostenplan der BSU vom 24. April 2008.

die Kosten der Maßnahme „Aufhebung der Bahnübergänge in Wandsbek“ in einem 2. Nachtrag fortzuschreiben und entsprechend die Bürgerschaft damit zu befassen.

Ausgabenentwicklung

491. Der jährliche Mittelabfluss der Ausgaben bei dem 1991 erstmalig eingerichteten Titel 6300.891.20 „Kostenanteil Hamburgs an der Aufhebung der Bahnübergänge in Wandsbek“ lag vielfach erheblich unter den jeweils im Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Mitteln. So hätten in den Jahren 2000 bis 2007 die jährlichen Ausgaben ohne eine Veranschlagung neuer Mittel bereits aus den jeweils übertragenen Resten gedeckt werden können.
492. 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. Vor dem Hintergrund der Restentwicklung hätte die BSU daher prüfen müssen, inwieweit eine Veranschlagung zusätzlicher Mittel erforderlich war. Angesicht über Jahre kontinuierlich gestiegener, hoher Haushaltsreste ist dies nicht hinreichend geschehen.
493. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2007 beanstandet, dass die BSU ihre Veranschlagung der Restentwicklung nicht angepasst und damit § 11 Absatz 2 LHO nicht ausreichend Rechnung getragen hat.³

Veranschlagung lässt geringeren Mittelbedarf unberücksichtigt

Er erwartet, dass die BSU ihrer seinerzeitigen Ankündigung, bei der Veranschlagung die Entwicklung übertragener Reste zu berücksichtigen, nunmehr nachkommt.

Sielbau

494. Die Aufhebung der Bahnübergänge Tonndorfer Hauptstraße, Sonnenweg und Dammwiesenstraße erforderte Bauarbeiten an Sielanlagen der Hamburger Stadtentwässerung – Anstalt öffentlichen Rechts – (HSE) mit Kosten in Höhe von rund 2,7 Mio. Euro.

Zahlung von Vorteilsausgleichen bisher nicht erfolgt

Entsprechend der Begründung zu § 13 Stadtentwässerungsgesetz trägt der Straßenbaulastträger Hamburg zwar die Kosten des Sielbaus, er hat jedoch unter bestimmten Voraussetzungen, zum Beispiel für neue Anlagenteile, einen Anspruch auf Vorteilsausgleich.

Diesen Vorteil hat die BSU im September 2005 gegenüber der HSE zusammen mit weiteren offenen Vorteilsausgleichszahlungen für ältere Maßnahmen in Bergedorf⁴ eingefordert.

³ Vgl. Jahresbericht 2007, Tzn. 443 und 444.

⁴ Bahnübergänge Chrysanderstraße/Möörkenweg.

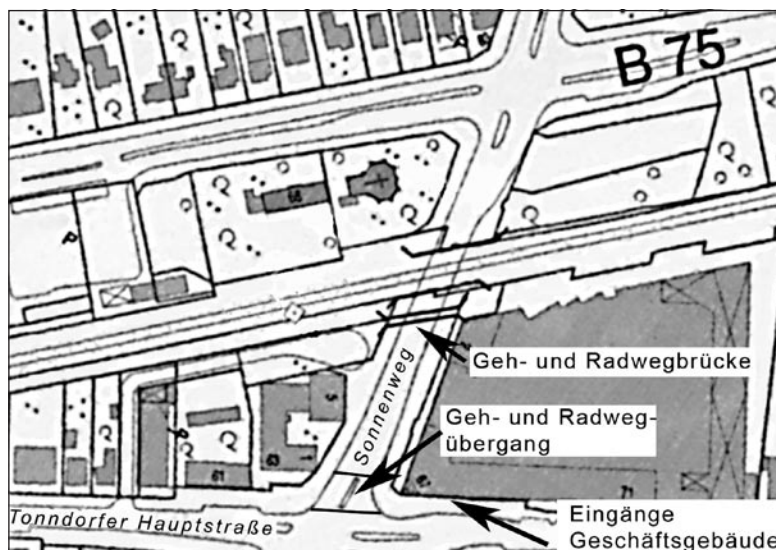
Im April 2006 hat die HSE zu begleichende Vorteile von insgesamt rund 200.000 Euro⁵ eingeräumt. Zahlungen hat sie allerdings bis heute nicht geleistet.

495. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die unverzügliche Realisierung der Forderung angemahnt. Im Übrigen hat er in Anknüpfung an den Jahresbericht 2001⁶ empfohlen, in den HU-Bau für die jeweilige Sielbaumaßnahme künftig nur die unter Berücksichtigung des Vorteilsausgleichs ermittelten Ausgaben zu berücksichtigen. Die frühzeitige Ermittlung des Vorteilsausgleichsbetrags würde die Berücksichtigung schon bei Abschluss der Kreuzungsvereinbarung nach § 5 Eisenbahnkreuzungsgesetz sicherstellen und für die Kreuzungsbeteiligten Klarheit schaffen.

Nicht notwendige Maßnahmen

Vermeidbare
Kosten von
rund
660.000 Euro

496. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei der Eisenbahnüberführung Sonnenweg vermeidbare Mehrkosten entstanden sind:
- In unmittelbarer Nähe zur Eisenbahnüberführung ist eine Geh- und Radwegbrücke als flankierende Maßnahme erstellt worden, obwohl etwa 80 Meter südlich davon ein lichtsignalgeregelter Geh- und Radwegübergang besteht. Hierdurch sind Mehrkosten von rund 150.000 Euro entstanden.



Quelle: Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung, Rechnungshof

- Die Breite der Gehwege ist unterhalb der Eisenbahnüberführung auf das doppelte Maß⁷ aufgeweitet worden, um – trotz der schon erheblichen Gesamtbreite der Unterführung – den „Raumeindruck“ zu verbessern. Dadurch wurden Mehrkosten von mindestens 500.000 Euro verursacht.

⁵ Bergedorf: 105.000 Euro, Wandsbek: 93.500 Euro.

⁶ Vgl. Jahresbericht 2001, Tzn. 338 bis 339.

⁷ Von 1,80 m auf rund 3,90 m.



Blick auf die Straßenunterführung von Süden

Foto: Rechnungshof

- Der Bedarf für eine auf der Nord-Ost-Seite der Eisenbahnüberführung erstellte Treppe war nicht gegeben, da sie zu einem unbebauten Flurstück führt, das über die Stein-Hardenberg-Straße bereits erschlossen ist. Dieses hat zu Mehrkosten von rund 9.000 Euro geführt.



Treppe an der Nordostseite

Foto: Rechnungshof

Der Rechnungshof hat die Durchführung dieser nicht notwendigen Maßnahmen beanstandet. Es sind entgegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 6, 7 Absatz 1 LHO) vermeidbare Ausgaben von rund 660.000 Euro geleistet worden.

Stellungnahme der Verwaltung

497. Die BSU hat die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Anregungen nachzukommen.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Finanzierung und Verwaltung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II

Mit rund 29,2 Mio. Euro hat die Stadt von 2005 bis 2007 Arbeitsgelegenheiten gefördert, obwohl der Bund hierfür der gesetzlich vorgesehene Kostenträger ist und die Bundesmittel nicht ausgeschöpft waren.

Sie hat 2007 und 2008 darüber hinaus die Kosten des neu eingeführten „Zentralen Zuweisungs- und Buchungssystems“ für Arbeitsgelegenheiten getragen, obwohl es sich dabei weit überwiegend um Verwaltungsaufgaben der ARGE handelt. Dadurch hat Hamburg allein im Jahr 2007 rund 3,6 Mio. Euro mehr an Verwaltungskosten für die ARGE übernommen, als es dem festgelegten kommunalen Finanzierungsanteil entsprochen hätte.

498. Für Arbeitsuchende, die keine Arbeit finden können, sollen gemäß § 16 Absatz 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Sie dienen zur Eingliederung in Arbeit für solche erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die nicht unmittelbar in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können und sind gegenüber anderen Eingliederungsleistungen nachrangig. Seit Einführung des SGB II zum 1. Januar 2005 konzentriert sich die Förderung in Hamburg auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (sogenannte 1-Euro-Jobs). Arbeitsgelegenheiten gehören zu den Leistungen des SGB II, die von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erbracht werden. In Hamburg nimmt die team.arbeit.hamburg als Arbeitsgemeinschaft gemäß § 44 b SGB II (ARGE) die Aufgaben der Agentur für Arbeit Hamburg (Agentur für Arbeit) als Leistungsträger nach dem SGB II wahr.

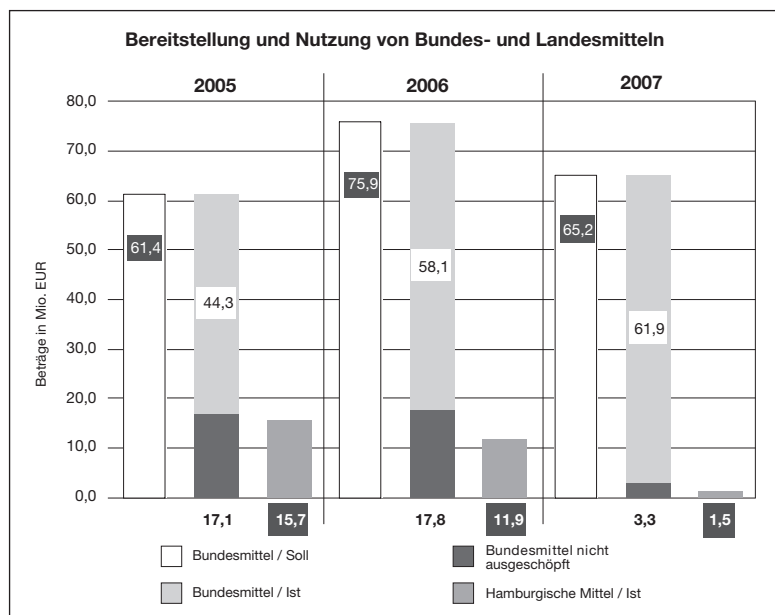
Finanzierung von Arbeitsgelegenheiten

499. Für Leistungen, die von der Bundesagentur erbracht werden, trägt der Bund gemäß § 46 Absatz 1 Satz 1 SGB II die Aufwendungen einschließlich der Verwaltungskosten. Trotz dieser grundsätzlichen Zuständigkeit der Bundesagentur leistet Hamburg auch eigene Beiträge zur Mitfinanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

zur Integration der Arbeitslosengeld II-Empfänger in den Arbeitsmarkt. Der Senat strebt damit an, neben dem Ziel einer überdurchschnittlichen Senkung der Arbeitslosenquote einen größeren Einfluss auf die Struktur arbeitsmarktpolitischer Programme, die Zielgruppenorientierung und die Nutzung der aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente für spezifische stadtpolitische Zwecke zu erreichen.¹

Die jährlich für die Eingliederung von Hilfeempfängern nach dem SGB II zur Verfügung stehenden Mittel speisen sich demgemäß aus dem auf Hamburg entfallenden Anteil der im Bundeshaushalt pauschal für Eingliederungsleistungen bereitgestellten Bundesmittel sowie zusätzlichen hamburgischen Haushaltsmitteln. Dieses „Eingliederungsbudget“ wird im Planungsprozess von der ARGE bzw. der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) auf einzelne arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verteilt. Über die Verwendung der hamburgischen Mittel schließt die BWA jährliche Verwaltungsvereinbarungen mit der ARGE ab.

500. Die Stadt hat in den Jahren 2005 bis 2007 rund 29,2 Mio. Euro² zur Finanzierung von Arbeitsgelegenheiten eingesetzt, obwohl die für den gleichen Zweck bereitgestellten Bundesmittel nicht ausgeschöpft worden sind. Die Einzelbeträge verteilen sich auf die Jahre wie folgt:



Aus dem vorstehenden Schaubild wird deutlich, dass die nicht in Anspruch genommenen Bundesmittel in jedem der genannten Jahre die eingesetzten hamburgischen Mittel überstiegen. Die Ausschöpfung der Bundesmittel hätte somit eine Mitfinanzierung durch Hamburg entbehrlich gemacht.

Mitfinanzierung durch Hamburg nicht zwingend geboten

¹ Vgl. Finanzbericht 2005/2006 S. 188 f.

² Die zusätzliche „Förderung des stadtpolitischen Nutzens bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“ als flankierende Maßnahme ist darin nicht enthalten, vgl. hierzu gleichlautenden Beitrag Tzn. 539 bis 552.

501. Die Behörde hat auf die seitens des Senats formulierte Zielsetzung (vgl. Tz. 499) verwiesen. Zudem habe sie sich vertraglich zu einer Teilfinanzierung verpflichtet, wobei zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verwaltungsvereinbarungen mit der ARGE nicht absehbar gewesen sei, dass sich die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Programme der ARGE verzögern und dafür bereitgestellte Bundesmittel nicht abgefordert würden. Die Mitfinanzierung neuer Bewilligungen durch Hamburg sei seit 2007 nicht mehr vorgesehen.

*Möglichkeit zu
sparsamerer
Haushalts-
führung nicht
genutzt*

502. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass Hamburg trotz nicht ausgeschöpfter Bundesmittel Ausgaben für die Förderung von Arbeitsgelegenheiten geleistet und damit eine Möglichkeit zur sparsameren Haushaltsführung nicht genutzt hat. Hinsichtlich der abgeschlossenen Vereinbarungen hätte angesichts der tatsächlichen Entwicklung und des Gebots sparsamer Haushaltsführung zumindest der Versuch unternommen werden können, eine Reduzierung des Mitteleinsatzes herbeizuführen. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass seit 2007 eine Finanzierung neuer Bewilligungen für Arbeitsgelegenheiten nicht mehr vorgesehen ist.

Zukünftiger Mitteleinsatz

503. Die Zusammenarbeit der Agenturen für Arbeit mit den übrigen Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarkts bei der Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit ist in § 18 Absatz 1 SGB II ausdrücklich festgelegt. Mit der Neufassung des Vertrags über die ARGE Anfang 2006³ übernahm Hamburg die Mehrheit in der Trägerversammlung der ARGE. Gleichzeitig wurde der Trägerversammlung die Festlegung des arbeitsmarktpolitischen Programms übertragen und bestimmt, dass diese über die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik entsprechend den regionalen Anforderungen zu entscheiden hat.⁴ Der Senat hob hervor, die Stadt sei mit der Neufassung des Vertrags über die ARGE in der Lage, entscheidenden Einfluss auf wesentliche strategische und geschäftspolitische Entscheidungen, wie die Verteilung der Eingliederungsmittel auf die Arbeitsmarktprogramme und -instrumente, zu nehmen.⁵

504. Mit der Neufassung des Vertrags über die ARGE ist auch die Bedeutung einer Mitfinanzierung bundesweiter arbeitsmarktpolitischer Instrumente zur Sicherung des Einflusses der Stadt auf Planung und Gestaltung des arbeitsmarktpolitischen Programms der ARGE zurückgegangen.

*Einsatz
hamburgischer
Mittel konse-
quent
überprüfen*

Der Rechnungshof hat die Behörde daher aufgefordert, künftig konsequent zu überprüfen, ob angesichts der weitgehenden Zuständigkeit des Bundes und dafür bereitgestellter Bundesmittel ein Einsatz hamburgischer Haushaltsmittel jeweils geboten und bei insgesamt begrenzten Haushaltsmitteln gerechtfertigt ist.

³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3537 vom 17. Januar 2006.

⁴ § 5 Absatz 5 bzw. § 13 Absatz 4 Satz 2 des Vertrags.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3537 vom 17. Januar 2006, Abschnitt IV.

Vermittlung, Zuweisung und Abrechnung von Arbeitsgelegenheiten

Grundlagen und Vertragsgestaltung

505. Zu den Aufgaben der ARGE gehören u. a. die Vermittlung und Zuweisung von Arbeitsgelegenheiten sowie die Abrechnung gegenüber Beschäftigungsträgern und Leistungsempfängern. Die BWA stellte im Februar 2006 hierbei erhebliche Defizite fest. Sie kam zu dem Ergebnis, dass ein geregeltes Zuweisungsverfahren praktisch nicht bestehe, weil u. a.

- zugewiesene Teilnehmer sich in hohem Maße entweder gar nicht bei den Beschäftigungsträgern meldeten oder die Aufnahme der Tätigkeit ablehnten,
- es zu Fehlbelegungen und Liquiditätsengpässen bei den Beschäftigungsträgern kam,
- es der ARGE aufgrund von Mängeln der IT-Systeme der Bundesagentur an steuerungsrelevanten Informationen fehlte,
- ein sogenanntes „Profiling“ der Arbeitslosen nicht durchgeführt wurde, was zu einer mangelnden Rechtssicherheit des Verfahrens führte.

Da eine Optimierung innerhalb der ARGE nach Einschätzung der BWA nicht möglich war, weil u. a. die Bundesagentur Schnittstellen für ergänzende IT-Systeme nicht zugelassen habe, plante sie als Trägerin der ARGE, die Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH (HAB) mit einem neu zu entwickelnden „Zentralen Zuweisungs- und Buchungssystem“ zu beauftragen. Für die HAB war hierbei die Rolle eines Verwaltungshelfers vorgesehen, während alle hoheitlichen Aufgaben bei der ARGE verbleiben sollten.

506. Zur Umsetzung des Vorhabens schloss die Behörde im Dezember 2006 mit der ARGE eine Vereinbarung,⁶ in der sie bestimmte Aufgaben der ARGE zur Weiterübertragung an die HAB übernahm. Die BWA verpflichtete sich darin u. a., die Vorgaben der ARGE sowie die Anforderungen bzw. Qualitätsstandards des Bundes einzuhalten und in Abstimmung mit der ARGE ein Erfolgscontrolling zu entwickeln. Für die Übernahme der Aufgaben sollten der Behörde durch die ARGE keine Kosten erstattet werden.

507. Zugleich übertrug sie die zuvor von der ARGE übernommenen Verwaltungsaufgaben vertraglich auf die HAB.⁷ Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Einrichtung und Pflege einer Datenbank zur Steuerung, Koordinierung, Belegung und Abrechnung von Arbeitsgelegenheiten,

⁶ Vereinbarung zwischen der ARGE und der BWA vom 20. Dezember 2006.

⁷ Vgl. Vertrag über die Umsetzung der Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16 Absatz 3 SGB II vom 20. Dezember 2006.

- Durchführung von Aufnahmegesprächen einschließlich Feststellung zu Fähigkeiten und Eignung sowie Auswahl von Arbeitsgelegenheiten,
- Durchführung der „Aufsuchenden Beratung“ zur Aktivierung von zugewiesenen Hilfeempfängern, die Terminvereinbarungen nicht nachkommen,
- Abrechnungsaufgaben.

Auslagerung war nicht vorrangig geboten

508. Der Rechnungshof hat nicht feststellen können, dass die Behörde im Rahmen der Trägerversammlung der ARGE nachhaltig auf eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung hingewirkt und von der Bundesagentur als zuständigem Leistungsträger nachdrücklich die Schaffung der dafür erforderlichen Grundlagen eingefordert hat. Die Verbesserung des Zuweisungsverfahrens war zwar geboten, jedoch nicht vorrangig durch die Auslagerung der Verwaltungsaufgaben.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Agentur für Arbeit von der ihr und nicht Hamburg obliegenden Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Erledigung dieser wichtigen Teilaufgabe entbunden worden ist, obwohl die Mängel vom Grundsatz her mit einer angemessenen Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb der ARGE hätten behoben werden müssen.

509. Die Behörde übernahm gegenüber der ARGE als zuständigem Leistungsträger erhebliche Gewährleistungspflichten in Bezug auf die Durchführung der Aufgaben, die zusätzlichen Kontrollaufwand gegenüber der HAB mit sich brachten und für die die Stadt einzustehen hat.

ARGE hätte Dritten unmittelbar beauftragen können

Der Rechnungshof hat die gewählte Vertragskonstruktion bemängelt. Die ARGE als eigenständiger Leistungsträger hätte sich auch unmittelbar eines Dritten zu ihrer Unterstützung bedienen können. Einer vorherigen Aufgabenübertragung an die BWA hätte es in diesem Fall nicht bedurft.

Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

510. Allen finanzwirksamen Maßnahmen sind gemäß § 7 Absatz 2 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde zu legen. Die Behörde hat ihre Entscheidung zur Beauftragung der HAB als Verwaltungshelferin jedoch getroffen, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme unter Einbeziehung möglicher Alternativen untersucht zu haben. Auch hätte sich die Durchführung eines Interessenbekundungsverfahrens angeboten, um im Wettbewerb Wirtschaftlichkeitsreserven zu erschließen.

Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet.

Grundlagen für Steuerung und Kontrolle fehlen

511. Die Behörde hat es versäumt, als Grundlage für eine Kontrolle der Aufgabenerfüllung mit der HAB operable Ziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Zeitrahmen der Aufgabenerfüllung zu vereinbaren. Die Entwicklung eines angemessenen Erfolgscontrollings im Hinblick auf die Erfüllung der von der HAB übernommenen Aufgaben ist unterblieben.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde die Grundlagen für eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung durch die HAB nicht gelegt hat, obwohl sie hieran in Anbetracht der von ihr selbst gegenüber der ARGE übernommenen Gewährleistungspflichten ein erhebliches Interesse hätte haben müssen.

512. Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben der ARGE auf die HAB hat im Geschäftsprozess zur Wiederholung von Arbeitsschritten und der wiederholten Erhebung und Eingabe von Daten in unterschiedliche, nicht durch Schnittstellen verbundene IT-Verfahren geführt.

Mängel im Geschäftsprozess durch Aufgabenverlagerung

Der Rechnungshof hat gefordert, diese Mängel im Zuge einer Neugestaltung des Geschäftsprozesses bei der ARGE zu vermeiden.

Finanzierung

513. Die Behörde gewährte der HAB für die Jahre 2007 und 2008 nicht rückzahlbare Zuwendungen im Wege der institutionellen Förderung. Die zugewendeten Beträge beliefen sich auf rund 7,8 Mio. Euro für 2007 und rund 8,6 Mio. Euro für 2008. Sie umfassten nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht nur die für die Erledigung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel, sondern in beträchtlichem Umfang auch Mittel zur Abdeckung von Defiziten der HAB (vgl. hierzu Tz. 519 ff.). Der auf das Zuweisungs- und Buchungssystem entfallende Anteil, der in den Zuwendungsbescheiden nicht näher spezifiziert ausgewiesen ist, belief sich nach einer Kalkulation der HAB auf rund 4,1 Mio. Euro für das Jahr 2007 und rund 4,5 Mio. Euro für das Jahr 2008.

514. Die Behörde nahm für die Finanzierung des Zuweisungs- und Buchungssystems einen Haushaltstitel in Anspruch, bei dem es sich um Programmmittel zur Förderung der Integration von Arbeitslosengeld II-Beziehenden in den Arbeitsmarkt durch die ARGE handelt.⁸ Die Behörde hat insoweit geltend gemacht, es handele sich um inhaltliche Aufgaben, die der Zweckbestimmung des Titels zugeordnet werden könnten.

Der Rechnungshof hat dem entgegengehalten, dass die von der HAB im Rahmen des Zuweisungs- und Buchungssystems übernommenen Aufgaben (vgl. Tz. 507) weit überwiegend Verwaltungsfunktionen betreffen. Für die darauf entfallenden Kosten hätte nach dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der sachlichen Bindung (§ 35 Absatz 1 und § 45 Absatz 1 LHO) dieser Titel nicht in Anspruch genommen werden dürfen.

Grundsatz der sachlichen Bindung nicht beachtet

Der Rechnungshof hält es zur Vermeidung von Fehlern in der Buchführung und Haushaltsrechnung für notwendig, eine Korrektur der bisherigen Zuordnung der Ausgaben im Rahmen der Titel

⁸ 7400.636.02 „Zuweisung an team.arbeit.hamburg für die Förderung der Integration von Arbeitslosengeld II-Beziehenden in den Arbeitsmarkt“.

Fehler in Buchführung und Haushaltsrechnung vermeiden und Transparenz im Haushalt herstellen

des Kapiteldeckungskreises 05 Arbeitsmarktpolitik vorzunehmen und hat in diesem Zusammenhang auf einen 2007 durch Beschluss der Bürgerschaft⁹ neu eingerichteten Titel für Verwaltungskosten der ARGE¹⁰ hingewiesen. Er hat die Behörde darüber hinaus aufgefordert, künftig für eine inhaltlich stimmige Gestaltung der Zweckbestimmungen von Haushaltstiteln zu sorgen, die der Bürgerschaft transparent verdeutlichen, für welche inhaltlichen Zwecke und an welche Empfänger Haushaltsmittel fließen sollen.

Auswirkungen auf den kommunalen Finanzierungsanteil

Festgelegter kommunaler Finanzierungsanteil deutlich überschritten

515. Der kommunale Finanzierungsanteil an den Verwaltungsausgaben des Bundes bei der ARGE ist auf 12,6 % festgelegt. Bei der Vermittlung, Zuweisung und Abrechnung von Arbeitsgelegenheiten handelt es sich zum weit überwiegenden Teil um Verwaltungsaufgaben der ARGE, deren Kosten somit vom Bund zu 87,4 % zu tragen sind. Die BWA hat jedoch in den Jahren 2007 und 2008 die Kosten des Zuweisungs- und Buchungssystems in Höhe von 4,1 Mio. Euro bzw. 4,5 Mio. Euro allein getragen und mit der ARGE vereinbart, dass ihr für die Erfüllung der Aufgaben keine Kosten erstattet werden (vgl. Tz. 506). Der reale kommunale Finanzierungsanteil der Stadt an den Verwaltungskosten erhöhte sich damit im Jahr 2007 auf 16,1 % und lag um rund 3,6 Mio. Euro über dem vertraglich festgelegten Anteil von 12,6 %. Für das Jahr 2008 ist ein noch höherer Anteil zu erwarten.

516. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen den Grundsatz sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung beanstandet. Die während der Prüfung entstandene Absicht der BWA, die Verträge mit HAB und ARGE zu beenden, hat er zustimmend zur Kenntnis genommen und die Behörde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der für die Jahre 2007 und 2008 zulasten des hamburgischen Haushalts eingetretene Nachteil wieder ausgeglichen wird.

Stellungnahme der Verwaltung

517. Die BWA hat den Feststellungen des Rechnungshofs weitgehend zugestimmt. Sie hat darauf hingewiesen, dass für eine Bewertung des Mitteleinsatzes die gesamte Arbeitsmarktpolitik der Stadt und das Eigeninteresse an ihrer Gestaltung betrachtet werden müssen. Für einen künftigen Mitteleinsatz hat die Behörde zugesagt, stets zu prüfen, ob eine Beteiligung der Stadt geboten ist.

Kündigung des Vertrags zum Ende des Jahres 2008

518. Die Behörde hat mitgeteilt, dass sie die Vereinbarung mit der ARGE und den Vertrag mit der HAB fristgemäß zum Ende des Jahres 2008 gekündigt habe und damit die alleinige Finanzierung des Zuweisungs- und Buchungssystems beenden werde. Es sei beabsichtigt, die Aufgabe wieder in die ARGE zurückzuverlagern. In diesem Zusammenhang sollen auch die Mängel im Geschäftsprozess (vgl. Tz. 512) behoben werden.

⁹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/6282 vom 22. Mai 2007.

¹⁰ 7400.631.03 „Kommunaler Finanzierungsanteil an den Verwaltungskosten des Bundes bei team.arbeit.hamburg (ARGE SGB II)“.

Die Beauftragung der HAB hat die BWA mit deren Fachkompetenz und Weisungsgebundenheit als öffentliches Unternehmen begründet und darauf verwiesen, dass nur die Beauftragung der HAB eine rasche Umsetzung ermöglicht habe. Die Behörde hat eingeräumt, keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt zu haben, jedoch zugesichert, die Anforderungen des § 7 LHO bei künftigen Maßnahmen zu beachten.

Die Behörde hat Zweifel, ob eine vollständige Rückforderung der über den festgelegten kommunalen Finanzierungsanteil hinausgehenden Verwaltungskosten aufgrund der vertraglich eingegangenen Verpflichtungen durchsetzbar sei. Sie hat jedoch zugesagt, im Rahmen der Verhandlungen über eine künftige Verwaltungsvereinbarung mit der ARGE auf eine Kompensation hinzuwirken.

Zur Problematik der Gestaltung und Bewirtschaftung der Haushaltstitel hat die BWA darauf hingewiesen, dass diese aufgrund der Kündigung der Finanzierung gegenüber der HAB ab 2009 entfallen. Die Hinweise des Rechnungshofs zur künftigen Gestaltung der Haushaltstitel werde sie berücksichtigen

Förderung der Hamburger Arbeit- Beschäftigungsgesellschaft mbH

Die Gesellschaft erwirtschaftet seit 2005 strukturelle Verluste in Millionenhöhe, die von der Behörde bisher ohne erkennbare Sanierungsperspektive ausgeglichen worden sind. Für die in den Jahren 2007 und 2008 gewährten Zuschüsse fehlten die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen.

Die nunmehr beabsichtigte Überprüfung des staatlichen Interesses zur Beibehaltung der Beteiligung an der Gesellschaft ist umgehend vorzunehmen.

519. Die Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH (HAB) ist ein öffentliches Unternehmen der Stadt, das im Jahre 1983 gegründet wurde, um Sozialhilfeempfängern im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach § 19 Bundessozialhilfegesetz sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze anzubieten und ihre (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Seit Einführung des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) im Jahr 2005 bietet die HAB u.a. Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II für Arbeitslosengeld II-Empfänger an, stellt Ausbildungsplätze im Rahmen eines Ausbildungsbetriebs bereit und führt Schuldnerberatungen durch.¹ Für die Durchführung von Arbeitsgelegenheiten gründete die HAB Ende 2006 als Tochtergesellschaft die „komm.pass.arbeit GmbH“.

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) übertrug der HAB ab 2007 zusätzlich die Aufgabe, ein „Zentrales Zuweisungs- und Buchungssystem“ für Arbeitsgelegenheiten neu einzurichten und zu betreiben.²

Die fachliche Steuerung der HAB liegt seit 2004 in der Zuständigkeit der BWA.

Finanzierung struktureller Defizite

520. Die HAB erwirtschaftet seit 2005 strukturelle Defizite. In Folge der seit 2005 durchgeführten Interessensbekundungsverfahren zur Trägerauswahl sowie der neu eingeführten Fallkostenpauschalen ist sie bzw. ihre Tochtergesellschaft komm.pass.arbeit dem Wettbewerb mit anderen Beschäftigungsträgern ausgesetzt und kann weder Auftragsvolumina noch Entgelte in einer Höhe realisieren,

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/300 vom 27. Mai 2008 (Beteiligungsbericht), S. 197 ff.

² Vgl. Tzn. 505 bis 507.

die notwendig wären, um kostendeckend zu wirtschaften. Ursachen dafür sieht die Gesellschaft vor allem in

- dem für die Stamm-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter geltenden tariflichen Regelwerk, das im Vergleich zu konkurrierenden freien Trägern zu nicht wettbewerbsfähigen Lohnkosten führe,
- eingegangenen Verpflichtungen der Gesellschaft zu Zahlungen für die Altersversorgung,
- einem Personalüberhang im Umfang von rund 30 bis 35 Stellen sowie
- einem Überhang an Betriebsstätten und -flächen aufgrund des zurückgegangenen Auftragsvolumens.

Im Hinblick auf den Kündigungsschutz langjähriger Beschäftigter und den Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen durch die Stadt als Gesellschafterin sei eine Reduzierung der Personalkosten nur über Fluktuation und nicht kurzfristig möglich. Eine Reduzierung betrieblich nicht mehr notwendiger Betriebsstätten und -flächen sei aufgrund bestehender Mietverträge nicht im erforderlichen Umfang umsetzbar.

521. Die BWA sagte der Gesellschaft bereits im Dezember 2004 eine Absicherung eventueller bestandsgefährdender Risiken zu, weil sie aus arbeitsmarkt- und stadtpolitischen Gründen ein Interesse am Erhalt der Gesellschaft habe.
522. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden der Gesellschaft 2005 und – entgegen den ab Mitte 2006 für alle Träger von Arbeitsgelegenheiten geltenden Bedingungen – auch 2006 nicht belegte Plätze für Arbeitsgelegenheiten vergütet. Die BWA hatte eine entsprechende Nebenabrede zum Bewilligungsbescheid zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten³ getroffen. Die Zahlungen beliefen sich für das Jahr 2005 auf rund 1,9 Mio. Euro und für 2006 auf rund 2 Mio. Euro.
523. Die für unbelegte Plätze geleisteten Zahlungen erfolgten durch die BWA zunächst zulasten der für Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung gestellten Bundesmittel. Die Bundesagentur für Arbeit forderte jedoch die auf das Jahr 2006 entfallenden Beträge unter Hinweis auf die von ihr getroffene Regelung, wonach ausschließlich belegte Teilnehmerplätze förderfähig seien, zurück. Nach Angaben der BWA sind rund 1 Mio. Euro inzwischen aus dem Haushalt der Stadt erstattet worden, der Restbetrag sei noch strittig.
524. Die Behörde gewährte der Gesellschaft für 2007 einen nicht rückzahlbaren Zuschuss zur institutionellen Förderung in Höhe von rund 8,5 Mio. Euro, den sie später mit Änderungsbescheid auf rund 7,8 Mio. Euro reduzierte. Für das Jahr 2008 weist der Zuwen-

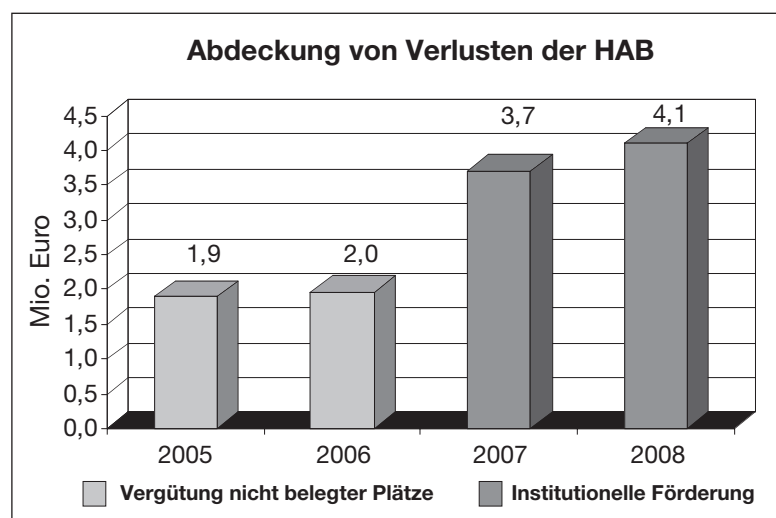
*Finanzierung
nicht belegter
Plätze für Arbeits-
gelegenheiten*

³ Die Behörde war seinerzeit von der ARGE mit der Durchführung des Bewilligungsverfahrens betraut worden.

dungsbescheid eine Förderung von rund 8,6 Mio. Euro aus. Die BWA nahm hierfür Mittel aus dem Titel 7400.636.02 „Zuweisung an team.arbeit.hamburg für die Förderung der Integration von Arbeitslosengeld II-Beziehenden in den Arbeitsmarkt“ in Anspruch.

Diese Zuwendungen dienten nach den Feststellungen des Rechnungshofs nur im Umfang von 4,1 Mio. Euro (2007) bzw. 4,5 Mio. Euro (2008) der Finanzierung des Zuweisungs- und Buchungssystems (vgl. Tz. 519), im Übrigen jedoch der Abdeckung von Verlusten der Gesellschaft.⁴

525. Die der Gesellschaft seit 2005 in Hinblick auf den Ausgleich struktureller Verluste gewährten Zahlungen stellen sich damit wie folgt dar:



Quelle: Auswertungen des Rechnungshofs

526. Für die Jahre 2007 und 2008 ließen weder die Zweckbestimmung des Titels noch die Erläuterungen im Haushaltsplan eine Verwendung für die Finanzierung der Betriebsverluste der HAB zu, denn weder erfolgte eine Zahlung an die ARGE noch wurde die Integration von Hilfeempfängern nach dem SGB II in den Arbeitsmarkt gefördert. Die Gewährung entsprechender Leistungen stellt daher für 2007 eine verdeckte Haushaltsüberschreitung dar. Buchführung (§ 71 Absatz 1 LHO) und Haushaltsrechnung (§ 81 Absatz 1 LHO) sind fehlerhaft. Diese Folge würde auch für das Jahr 2008 eintreten, falls keine Korrektur der Veranschlagung veranlasst wird.

*Verdeckte
Haushaltsüber-
schreitung*

527. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Mittel in einem gesonderten Titel zu veranschlagen. Dem ist die Behörde insoweit gefolgt, als sie im Haushaltsplanentwurf für die Jahre 2009 und 2010 jeweils 4,4 Mio. Euro als „Betriebszuschuss für die HAB“ ausweist.⁵

⁴ Vgl. Tz. 513.

⁵ Titel 7400.682.37.

Darstellung der HAB im Beteiligungsbericht

528. Mit der Berichterstattung über die Geschäftsberichte und Jahresabschlüsse öffentlicher Unternehmen im Rahmen des Beteiligungsberichts kommt der Senat dem Informationsbedürfnis von Parlament und Öffentlichkeit nach.⁶ Diesem Anliegen entsprechend ist es unabdingbar, dass die Einzeldarstellungen der Unternehmen ein zutreffendes Bild der Geschäftstätigkeit und der Unternehmensdaten vermitteln.
529. Im 7. Beteiligungsbericht 2008 wird die HAB als ein Unternehmen beschrieben, das erforderliche Umstrukturierungsmaßnahmen „gut bewältigt“ und im Jahre 2006 ein positives Jahresergebnis von rund 1,7 Mio. Euro erwirtschaftet habe.

Der Bericht des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses 2006 der HAB weist demgegenüber darauf hin, dass ohne die im Rahmen der Bestandsgarantie der Stadt geflossenen Erträge sowohl das Betriebsergebnis als auch das Jahresergebnis negativ gewesen wären.

530. Der Rechnungshof hat die Berichterstattung im Beteiligungsbericht kritisiert. Die defizitäre wirtschaftliche Lage der Gesellschaft (vgl. Tz. 520 ff.) wird darin nicht realistisch beschrieben. Er hat gefordert, die Berichterstattung über die Gesellschaft im Sinne einer der tatsächlichen Lage des Unternehmens entsprechenden Darstellung zu verändern.

Darstellung im Beteiligungsbericht nicht realitätsgerecht

Überprüfung von Zweck und Tätigkeit der Gesellschaft

531. Nach § 65 LHO soll sich die Stadt an der Gründung eines Unternehmens privaten Rechts u. a. nur bei Vorliegen eines „wichtigen staatlichen Interesses“ und nur dann beteiligen, wenn der angestrebte Zweck sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Höhe und Dauer der Beteiligung sollen dem damit verfolgten Zweck entsprechen.⁷ Insoweit hat eine einzelfallbezogene Überprüfung der Voraussetzungen für ein öffentliches Unternehmen zumindest dann stattzufinden, wenn sich die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit des Unternehmens nachhaltig verändert haben.
532. Das „wichtige staatliche Interesse“ der Stadt ist in einem Zielbild, das Handlungslinie für die Geschäftsführung und Kontrollmaßstab für die Aufsichtsratsmitglieder ist, zu konkretisieren. Es ist wie eine Gesellschafteranweisung gemäß § 37 GmbH-Gesetz zu betrachten und bestimmt grundlegende Maßstäbe für die Ausrichtung der Unternehmenssteuerung.⁸

⁶ Vgl. u. a. Bürgerschaftsdrucksache 18/3810 vom 28. Februar 2006.

⁷ Vgl. „Hinweise für die Beteiligungsverwaltung“, Abschnitt 2.1.1.2, Rdnr. 12.

⁸ Vgl. dto., Rdnr. 9 nebst Anlage 1.

- Zielbild veraltet*
533. Das Zielbild für die HAB stammt aus dem Jahre 1986 und ist jedenfalls seit Einführung des SGB II zum 1. Januar 2005 in seinen Grundlagen nicht mehr aktuell. Die Behörde hat dazu erklärt, sie beabsichtige bereits seit 2004 eine Aktualisierung des Zielbilds. Hierzu sei es wegen der häufigen Veränderungen der Aufgabenbereiche der Gesellschaft bisher nicht gekommen.
534. Angesichts der Bedeutung eines Zielbilds für die Steuerung eines öffentlichen Unternehmens hält der Rechnungshof die offensichtlich nachrangige Behandlung der Aktualisierung des Zielbilds für nicht akzeptabel. Er hat den Mangel beanstandet und die Behörde aufgefordert, unverzüglich ein den Anforderungen entsprechendes aktuelles Zielbild zu erarbeiten.
535. Mit der Bürgerschaftsdrucksache 17/3280 vom 2. September 2003 hatte der Senat die Bürgerschaft über die Kategorisierung der Beteiligungen der Stadt im Hinblick auf das staatliche Interesse informiert. Die HAB wurde den „Unternehmen, die zur Erfüllung fachspezifischer Ziele von strategischer Bedeutung sind“ (Kategorie 3) zugeordnet. Der Senat teilte gleichzeitig mit, er werde prüfen, ob und in welchem Umfang auf der Basis erster Erfahrungen mit der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen eine vollständige oder teilweise Privatisierung der Gesellschaft möglich sei.
- Keine weitere Überprüfung des staatlichen Interesses vorgenommen*
536. Im April 2005 hielt die BWA in einem internen Vermerk fest, dass die Gesellschaft nach dem Wegfall der BSHG-Programme (vgl. Tz. 519) als Anbieter von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II mit anderen Beschäftigungsträgern vergleichbar sei und spezifische Programme, die ein besonderes Interesse an einer Eigentümerschaft der Stadt begründen könnten, nicht mehr durchführe. Gleichwohl hat es nach den Feststellungen des Rechnungshofs seither keine weitere Überprüfung der Voraussetzungen des § 65 LHO oder der Möglichkeit einer vollständigen bzw. teilweisen Privatisierung der Gesellschaft gegeben. Erst die Absicht der Behörde, die 2007 der HAB übertragene Aufgabe des Zuweisungs- und Buchungssystems für Arbeitsgelegenheiten ab 1. Januar 2009 wieder in die ARGE zurück zu verlagern, hat dazu geführt, dass die Behörde eine grundsätzliche Klärung künftiger Aufgabenfelder der Gesellschaft anstrebt.
- Verlustabdeckung ohne Sanierungsperspektive*
537. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass seit 2005 trotz erheblicher struktureller Defizite keine Überprüfung der Frage, ob ein wichtiges staatliches Interesse die Beibehaltung der Beteiligung der Stadt im Sinne des § 65 LHO rechtfertige, stattgefunden hat. Er hat ferner beanstandet, dass eine fortlaufende Abdeckung der Verluste aus Haushaltsmitteln – nach den Haushaltsplanungen des Senats auch in den kommenden Jahren im Umfang von jährlich bis zu 4,4 Mio. Euro – ohne bisher erkennbare Perspektiven für eine Sanierung des Unternehmens vorgesehen ist. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, eine Überprüfung nunmehr umgehend vorzunehmen und diese in Hinblick auf die Frage der Fortführung des Unternehmens ergebnisoffen zu gestalten.

Stellungnahme der Verwaltung

538. Die Behörde hat zugesagt, für die Überprüfung von Zweck und Tätigkeit der HAB bis zum Jahresende ein Projekt einzusetzen. Sie wolle ergebnisoffen prüfen, welche Aufgaben von der Gesellschaft künftig wahrgenommen werden könnten, ob sich hieraus ein „Alleinstellungsmerkmal“ für die Gesellschaft ableiten ließe und wie ein Abbau der Kostenüberhänge ermöglicht werde. Die Behörde hat angekündigt, die Prüfung bis zum 30. Juni 2009 abschließen zu wollen und hierzu zu berichten. In diesem Zusammenhang solle – inhaltlich abhängig vom Ergebnis der Prüfung – auch ein aktualisiertes Zielbild vorgelegt und der Beteiligungsbericht mit dem Ziel einer realitätsgerechten Darstellung der HAB verändert werden.

In Hinblick auf die Veranschlagung der Mittel für die Verlustabdeckung im Haushalt (vgl. Tz. 526) hat die Behörde erläutert, sich im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften gewähnt zu haben. Die Kritik des Rechnungshofs habe sie zum Anlass genommen, für die nächsten Jahre einen neuen Haushaltstitel einzurichten. Die Möglichkeit einer Korrektur für das laufende Haushaltsjahr werde sie prüfen.

Förderung des stadtpolitischen Nutzens bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Die Förderziele des stadtpolitischen Nutzens hat die Behörde bisher unzulänglich definiert, die Bedarfe für das Förderprogramm wurden nicht konkret ermittelt. Damit fehlte die Grundlage für die Gewährung zielgerichteter Zuwendungen und die Durchführung entsprechender Erfolgskontrollen.

Auf keiner Stufe des Zuwendungsverfahrens wurden die einschlägigen Bestimmungen eingehalten.

539. Im Rahmen der Förderung des stadtpolitischen Nutzens wurden von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) in den Jahren 2003 bis 2006 den Trägern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ergänzend 70 Zuwendungen mit einem Mittelvolumen von rund 9 Mio. Euro aus dem Hamburger Haushalt bewilligt.

Die Förderung soll den Beschäftigungs- und Integrationszweck arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ergänzen: So werden u.a. Schulspeisungen, Gebäudesanierungen oder ökologische Maßnahmen ermöglicht, die für die Stadt einen zusätzlichen Nutzen bewirken.

Ziele, Bedarfsermittlung und Erfolgskontrollen

540. Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn ein erhebliches Interesse Hamburgs an den mit ihnen verfolgten Zwecken besteht.¹ Gemäß Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO muss der Zuwendungszweck genau bezeichnet werden; er muss nach Umfang, Qualität und Zielsetzung eindeutig und detailliert festgelegt werden. Als Grundlage dazu bedarf es einer Beschreibung der Ziele.
541. Die Bewilligungen erfolgen erst seit Beginn des Jahres 2005 auf der Grundlage von „Richtlinien über die Förderung des stadtpolitischen Nutzens eines arbeitsmarktpolitischen Projekts“. Diese beinhalten zwar eine Reihe von Voraussetzungen, die mit der Antragstellung zu erfüllen sind, enthalten jedoch keine Beschreibungen des stadtpolitischen Nutzens und der damit verbundenen Zielsetzungen. Vielmehr überlassen sie es ausdrücklich dem jeweiligen Antragsteller selbst, das öffentliche Interesse und die Zusätzlichkeit des stadtpolitischen Nutzens darzustellen. Soweit der Senat als politische Zielsetzung des stadtpolitischen Nutzens

*Beschreibung
des stadtpolitischen
Nutzens fehlt in
Förderrichtlinie*

¹ § 44 Absatz 1 Satz 1 LHO in Verbindung mit § 23 LHO.

Ende 2005 „soziale und gemeinnützige Aufgaben sowie Qualifikationsmaßnahmen in Stadtteilen“ allgemein beschrieben und mögliche Zielgruppen sowie Projektbeispiele genannt hat, ist dies nicht zum Gegenstand der Förderrichtlinie oder sonstiger nach Außen gerichteter Mitteilungen gemacht worden.

542. Dementsprechend hat die Verwaltung inhaltliche Bedarfe für ein Programm mit Maßnahmen des stadtpolitischen Nutzens ebenso wenig geprüft wie einzelne Bedarfe der konkret beantragten Projekte. Vielmehr bestand die eigentliche Zwecksetzung der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel darin, bestimmte arbeitsmarktpolitische Projekte mit ergänzenden Finanzierungsmitteln auszustatten, die aufgrund ihrer spezifischen Kostenstruktur nach Einführung der Fallkostenpauschalen aus diesen allein nicht mehr auskömmlich zu finanzieren waren. Die Träger der Projekte wurden auf die Möglichkeit der Ergänzungsfinanzierung von „Mehrkosten aus stadtpolitischen Gründen“ im Zusammenhang mit Vergabeverfahren für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausdrücklich hingewiesen, ohne dass in diesem Zusammenhang inhaltliche Konkretisierungen erfolgten.

*Fehlende
Bedarfsprüfungen*

Angesichts einer nicht hinreichenden Definition des stadtpolitischen Nutzens und Festlegung seiner Ziele fehlt bereits die Grundlage für eine systematische Erfolgskontrolle dieses zuwendungsfinanzierten Programms.

*Keine Grundlage für
Erfolgskontrolle*

543. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, das bisherige System der Zuwendungsgewährung einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen und im Falle der Fortführung des Förderprogramms eine inhaltliche Zielbestimmung, die mit einer Bedarfsermittlung verbunden sein muss, sowie eine inhaltliche Steuerung des Zuwendungsgeschehens vorzusehen.

Zuwendungsverfahren

Antragsbearbeitung

544. Zuwendungsanträge sind mit den für die Entscheidungsfindung notwendigen Unterlagen zu versehen. Deren Umfang ist in der genannten Richtlinie (vgl. Tz. 541) im Einzelnen konkretisiert worden. Der Rechnungshof hat in einer Vielzahl von Fällen in den Zuwendungsakten unvollständige Anträge vorgefunden. Hinweise auf gegebenenfalls in anderen Akten (zum Beispiel sogenannte Trägerakten) abgelegte Unterlagen gab es nicht. In einer Reihe von Anträgen fanden sich zum zentralen inhaltlichen Punkt der Beschreibung des öffentlichen Interesses sowie der Zusätzlichkeit des stadtpolitischen Nutzens allgemeine und nichtssagende Formulierungen.
545. Um die getroffene Entscheidung nachvollziehbar zu machen, ist das Ergebnis der Antragsprüfung in den Zuwendungsunterlagen der Behörde zu vermerken. Dabei sind spezifische Anforderungen an Umfang und Inhalt zu erfüllen.² Einen insoweit ordnungsmä-

*Keine vollständigen
Ergebnisvermerke zur
Antragsprüfung in
Zuwendungsakten*

² Vgl. VV Nr. 3.3 bis 3.3.7 zu § 44 LHO.

Bigen vollständigen Antragsprüfungsvermerk hat der Rechnungshof in keiner der 70 Zuwendungsakten feststellen können.

Weitere Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen

546. Bei Zuwendungen über 50.000 Euro soll nach der Dienstvorschrift „Zuwendungen“ der BWA eine betriebswirtschaftliche Stellungnahme eingeholt werden. Sofern von den Empfehlungen abgewichen werden soll, ist Einvernehmen herzustellen bzw. eine Entscheidung der Amtsleitung einzuholen. Derartige Stellungnahmen wurden lediglich für die Jahre 2003 und 2004 angefordert, wobei kritischen Anmerkungen nur in wenigen Fällen dokumentiert nachgegangen worden ist. In den Jahren 2005 und 2006 unterblieb dann die Einholung von Stellungnahmen gänzlich.

Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen beanstandet und für die Zukunft deren Beachtung eingefordert.

Zuwendungshöhe

547. Die Finanzierung von Zuwendungen soll nur in besonders zu begründenden Ausnahmefällen vollständig aus öffentlichen Mitteln erfolgen. Im Regelfall ist ein Eigenanteil des Zuwendungsnehmers zu vereinbaren.³

Keine regelmäßige Prüfung eines Eigenanteils des Trägers

Die BWA hat in einer Reihe von Fällen Zuwendungen als Vollfinanzierung gewährt, ohne diese Finanzierungsart zu begründen und regelmäßig die Möglichkeit eines Eigenanteils des Trägers zu prüfen.

548. Auch soweit Projekte unter Einsatz von Eigenmitteln der Träger erfolgen, unterliegt die Vergabe von Zuwendungen in Form ergänzender Fehlbedarfsfinanzierungen dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot des § 7 Absatz 1 LHO.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind Überlegungen zur angemessenen Höhe des Eigenanteils nicht regelmäßig angestellt worden, obwohl die Träger nach der Förderrichtlinie verpflichtet waren, ihre Jahresabschlüsse vorzulegen, und entsprechende Unterlagen zur Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den Akten auch vorhanden waren.

Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Haushaltsrecht beanstandet.

Bewirtschaftung

Auszahlungen erfolgten vor Erteilung der Zuwendungsbescheide

549. Bei der Auszahlung der Zuwendungsmittel hat die Behörde in einigen Fällen die Kassenbestimmungen missachtet. Zahlungsanordnungen bedürfen einer Begründung zu Zweck und Anlass sowie Gegenstand und Rechtsgrund.⁴ In den Jahren 2005 und 2006

³ VV Nr. 2.3 in Verbindung mit Nr. 3.3.4 zu § 44 LHO.

⁴ VV Nrn. 5.1.7, 10.1 und 10.2 zu § 70 LHO.

wurden in zwölf vom Rechnungshof festgestellten Fällen Auszahlungen ohne einen Zuwendungsbescheid und damit ohne Rechtsgrund geleistet. Die Bescheide wurden mit zum Teil deutlicher Verspätung nachgeholt. Dies rechtfertigt die vorgezogene Auszahlung der Mittel jedoch nicht.

Der Rechnungshof hat die rechtswidrigen Auszahlungen beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Rechtsvorschriften zukünftig zu beachten.

Verwendungsnachweise

550. Die Verwendung der bewilligten Mittel und die durch sie erzielten Erfolge sollen durch einen Nachweis der Einnahmen und Ausgaben sowie einen Sachbericht nachgewiesen werden.⁵

Für die Zuwendungsjahre 2003 bis 2005 war in 19 von 52 Fällen kein Sachbericht eingegangen. Soweit Sachberichte vorlagen,

Keine oder unzureichende Sachberichte

- genügten sie mangels präziser Ergebnisbeschreibungen und valider Kennzahlen nicht den Anforderungen an eine Erfolgskontrolle,
- wurden keine Beanstandungen seitens der Behörde erhoben oder gleichwohl das Erreichen der Leistung bestätigt.

Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und des Erfolges der Zuwendungen war deshalb regelmäßig nicht möglich.

Der Rechnungshof hat gefordert, die fehlenden Sachberichte einzuholen und zu prüfen sowie Konsequenzen aus der Verletzung von Berichtspflichten durch die Träger zu ziehen.

551. Die Fristen für die Prüfung von Verwendungsnachweisen sind in der Dienstvorschrift der BWA geregelt. Für die Zuwendungsjahre 2003 bis 2005 sind zum Teil erhebliche Überschreitungen festzustellen. Dies kann Nachteile für die Stadt zur Folge haben, da Rückforderungsansprüche zu verjähren drohen, wenn sie nicht umgehend geltend gemacht werden. In mehreren Fällen sind Rückforderungsansprüche verspätet erhoben worden.

Fristen für Verwendungsnachweisprüfungen nicht eingehalten

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, das Verfahren der Zuwendungsprüfung so zu beschleunigen, dass die Prüfungsfristen eingehalten werden, sowie für das gesamte Zuwendungsverfahren wirksame Controllingstrukturen zu etablieren.

Stellungnahme der Verwaltung

552. Die BWA hat der Kritik an der bisher unzureichenden Beschreibung von Inhalten und Zielen des stadtpolitischen Nutzens insge-

⁵ VV Nr. 10.2 zu § 44 LHO.

samt sowie fehlenden konkreten Kriterien für die Entscheidungsfindung im Einzelfall zugestimmt. Sie habe – auch vor dem Hintergrund der im bisherigen Vorgehen gesammelten Erfahrungen – das Verfahren inzwischen geändert. Künftig werde im Rahmen des Interessenbekundungsverfahrens zur Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auch ein Wettbewerbsverfahren für Projekte zum stadtpolitischen Nutzen durchgeführt. Die Förderrichtlinie sei überarbeitet worden. Darin genannte Kriterien würden der Bewertung der Projektvorschläge beim Auswahlverfahren zugrunde gelegt. Weitere Prüfungen zur Verbesserung der Festlegung von Zielen und Inhalten sowie des Wettbewerbsverfahrens seien begonnen worden.

Die Behörde hat darüber hinaus zugesagt, die festgestellten Mängel im Zuwendungsverfahren abzustellen.

Behörde für Inneres

Personalsituation bei der Polizei

Trotz mehr als 640 neu bewilligter Stellen sind weder die Polizeikommissariate gestärkt noch die örtliche uniformierte Polizei-Präsenz deutlich erhöht worden.

Den auf die Kapazitätserhöhung durch Arbeitszeitverlängerung entfallenden Stellenabbau im Polizeivollzugsdienst will die Behörde nur bei niedrig bewerteten Stellen durchführen. Entbehrliche höher bewertete Stellen in Führungs- und Stabsbereichen will sie erhalten, obgleich deren Streichung die Anzahl abzubauen Stellen reduzieren könnte.

Hohe Einsparpotenziale bleiben ungenutzt.

Ausstattung der Polizeikommissariate

553. Die Bürgerschaft bewilligte der Behörde zur Stärkung der Inneren Sicherheit – u. a. mit dem Ziel der Erhöhung der uniformierten Polizei-Präsenz – in den Jahren 2002/2003 mehr als 640 zusätzliche Stellen, davon 392 Stellen für den Polizeivollzug und 250 Stellen für Angestellte im Polizeidienst.¹ Die Polizei hat diese Stellen zwar teilweise den Polizeikommissariaten zugewiesen. Im Ergebnis hat sie aber im Zuge weiterer organisatorischer Maßnahmen dort von Dezember 2002 bis Dezember 2007 den Bestand an Planstellen im Polizeivollzugsdienst um insgesamt 59 Stellen, also rechnerisch um mehr als zwei Stellen je Polizeikommissariat, reduziert; zusätzlichen Stellenzuweisungen für die Polizeikommissariate aus dem Konzept Innere Sicherheit standen Verlagerungen von Stellen aus den Polizeikommissariaten in andere Polizeibereiche in mehr als doppelter Anzahl² gegenüber. Die Polizei hat insoweit die angestrebte deutliche Erhöhung der örtlichen uniformierten Polizei-Präsenz nicht erreicht. In einigen Führungs- und Stabsbereichen³ hat sie im gleichen Zeitraum den Stellenbestand um mindestens 30 Stellen erhöht.

Keine Erhöhung des Stellenbestands an Polizeikommissariaten

Erhöhung des Stellenbestands in Führungs- und Stabsbereichen

554. Die Polizei verwendet regelmäßig Stellen⁴ für andere Aufgaben als nach dem Verwaltungsgliederungsplan vorgesehen (Fremdnut-

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 17/180 vom 18. Dezember 2001 (Haushaltsplan-Entwurf 2002, Konzept Innere Sicherheit) und 17/1000 vom 24. Juni 2002 (Haushaltsplan-Entwurf 2003).

² 51 Stellenzuweisungen und 110 Stellenverlagerungen.

³ Der Rechnungshof hat hierzu exemplarisch die Stellenveränderungen im Präsidialstab, im Stab des Führungs- und Lagedienstes sowie im Leitungs- und Stabsbereich der Verkehrsdirektion untersucht.

⁴ Stellen, die sich zur Erfüllung von Streichverpflichtungen in einem sogenannten Pool P 151 befinden, hat der Rechnungshof nicht berücksichtigt.

zungen). Sie setzt damit in den jeweils begünstigten Bereichen zusätzliches Personal über das zugewiesene Stellen-Soll hinaus ein und entzieht damit Personal dort, wo es nach dem Stellen-Soll als erforderlich gilt. Rund ein Drittel der zusätzlich bewilligten Polizeivollzugsstellen (vgl. Tz. 553) verwendete die Polizei, um einen Teil der zulasten der Polizeikommissariate bestehenden Fremdnutzungen wieder aufzulösen. Hierdurch konnte sie zwar mehr Personal an den Polizeikommissariaten einsetzen als vor der Bewilligung der zusätzlichen Stellen aus dem Konzept Innere Sicherheit, damit aber allenfalls die dort bis zu diesem Zeitpunkt vorgesehene Soll-Personalstärke wieder herstellen.

Ende 2007 hatte die Polizei an insgesamt rund 1.800 Stellen zumindest anteilig Fremdnutzungen eingerichtet. Rund 29 % aller Fremdnutzungen bestanden bereits länger als zwei Jahre. Mehr als 100 Fremdnutzungen waren zulasten der Polizeikommissariate eingerichtet.

555. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Behörde die Polizeikommissariate trotz zusätzlicher Stellen nicht gestärkt, sondern durch Stellenverlagerungen dauerhaft geschwächt hat. Zudem hat er beanstandet, dass die Behörde Fremdnutzungen teilweise länger als 24 Monate und damit unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht⁵ aufrecht gehalten hat.

Er hat die Behörde aufgefordert, den Personalbedarf insbesondere in den verstärkten Stabsbereichen aufgabenkritisch zu untersuchen. Zudem hat er gefordert, die andauernden Fremdnutzungen auf ihre Notwendigkeit mit dem Ziel zu überprüfen, vorrangig die zulasten der Polizeikommissariate bestehenden Fremdnutzungen aufzulösen.

Zusätzliche Stellen für die Einstellungsoffensive

556. Der Behörde wurden 12,5 Stellen für die Bewältigung der mit der Einstellungsoffensive (vgl. Tz. 553) verbundenen Aufgaben⁶ neu bewilligt. Gebotene aufgabenbezogene Wegfallvermerke (kw-Vermerke)⁷ wurden weder zum Zeitpunkt der Bewilligung noch später ausgebracht. Sieben dieser Stellen verlagerte die Polizei – teilweise schon vor Beendigung der Einstellungsoffensive – in andere Aufgabenbereiche, vier davon ersatzlos. Zwei Stellen hat sie inzwischen zur Finanzierung von Stellenhebungen gestrichen. Die restlichen Stellen nutzt sie weiterhin für die vorgesehenen Zwecke.

Die ersatzlosen Stellenverlagerungen sowie die Stellenstreichungen zur Finanzierung von Stellenhebungen belegen, dass Daueraufgaben nicht in allen Fällen gegeben waren. Auch eine

⁵ Verwaltungsvorschriften (VV) Nrn. 8.2.1.1 und 8.3.1 zu § 17 Absätze 5 und 6 und § 49 LHO sowie Rundschreiben des Senatsamtes für den Verwaltungsdienst vom 15. Dezember 1994 – Delegation II –.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/180 vom 18. Dezember 2001, zum Beispiel Personalwerbung, -einstellung und -sachbearbeitung.

⁷ VV Nrn. 1.1.1 und 1.1.2 zu §§ 21 und 47 LHO.

dauerhafte Bewilligung von Stellen entbindet im Übrigen nicht von der Pflicht, den Bedarf auch später aufgabenkritisch zu überprüfen und gegebenenfalls Wegfallvermerke auszubringen.

557. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde die Stellen ohne kw-Vermerke ausgebracht und nach Wegfall der vorgesehenen Aufgaben zweckfremd verwendet bzw. zur Hebung von anderen Stellen aus dem Polizeivollzugsdienst gestrichen hat. Aufgabenbezogene kw-Vermerke hätten die Behörde spätestens nach Beendigung der Ausbildungsinitiative veranlasst, gemäß § 47 LHO zu verfahren und die Stellen zur Streichung aufzugeben, um so Einsparpotenziale in Höhe von rund 180.000 Euro⁸ zu realisieren. Die fehlenden Wegfallvermerke führten in der Folge dazu, dass Senat und Bürgerschaft nicht über Bedarf und Finanzierung von Stellenhebungen und neuen Stellen für andere Aufgaben entscheiden konnten.

*Einsparungen
in Höhe von rund
180.000 Euro
möglich*

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert zu prüfen, ob ein Bedarf an den Verstärkungsstellen weiterhin belegt ist und gegebenenfalls die Streichung zu veranlassen.

Stellenhebungen

558. Für die Funktion des stellvertretenden Leiters an ausgewählten Polizeikommissariaten hatte die Behörde sieben Stellenhebungen von A 11 nach A 13 höherer Dienst (hD) beantragt⁹ und bewilligt¹⁰ bekommen. Die Behörde hat Senat und Bürgerschaft mit ihren Stellenhebungsanträgen nicht darüber informiert, dass diese Funktion bereits an allen Polizeikommissariaten nach A13 gehobener Dienst (gD) bewertet und mit Polizeivollzugsbeamten der entsprechenden Besoldungsgruppe besetzt war und dass die zur Hebung vorgesehenen A11-Stellen in keinem Zusammenhang mit der Funktion des stellvertretenden Leiters an Polizeikommissariaten standen; angesichts der im Zeitpunkt der Beantragung bestehenden Stellenausstattung der Funktion des stellvertretenden Leiters an Polizeikommissariaten wären daher Hebungen von Stellen der Wertigkeit A 13 gD nach A 13 hD ausreichend gewesen.

Bereits vor der ersten Hebung hat die Polizei entschieden, diese Stellen A 13 hD nicht für die Vertreterfunktion an den Polizeikommissariaten auszubringen. Eine Begründung hierfür ist nicht dokumentiert. Sie hat diese Stellen auch mehr als 3,5 Jahre nach den Hebungen bis auf eine Ausnahme nicht für die gegenüber der Bürgerschaft angegebene Funktion verwendet, sondern – teilweise unter vollständiger Ausnutzung der gehobenen Wertigkeit – für unterschiedliche andere Aufgaben eingesetzt.¹¹ Soweit die Behörde angegeben hat, die Stellenhebungen aus Gründen der Personalentwicklung vorgenommen zu haben, um einer bestimmten An-

⁸ Personalkostentabellen-Werte (PKT-Werte) der vier ersatzlos verlagerten bzw. zur Finanzierung von Stellenhebungen gestrichenen Stellen.

⁹ Zu den Stellenplänen 2004 und 2005.

¹⁰ Vgl. Haushaltspläne 2004 und 2005/2006.

¹¹ Zum Beispiel in Führungs- und Stabsbereichen sowie im Landeskriminalamt.

zahl von Bediensteten der Besoldungsgruppe A 11 nach qualifizierender Ausbildung den Aufstieg in den höheren Dienst zu ermöglichen, ist nicht nachvollziehbar, warum sie die Hebungen dann nicht mit einer entsprechenden Begründung beantragt hat.

- Budgetrecht der Bürgerschaft verletzt* 559. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde Senat und Bürgerschaft mit ihren Stellenhebungsanträgen nicht zutreffend über die entscheidungserheblichen Tatsachen informiert und insofern das Budgetrecht der Bürgerschaft verletzt hat.

Einsatz von Polizeivollzugsbeamten für Verwaltungsaufgaben

560. Die Behörde setzt mindestens 80 Polizeivollzugsbeamte für Verwaltungsaufgaben ein, die nicht dem Polizeivollzugsdienst zuzuordnen sind, u. a. in den Bereichen Innerer Dienst, Personal, Finanzen sowie in der Informations- und Kommunikationstechnik. Teilweise hat sie für die gleichen Aufgaben sowohl Verwaltungs- als auch Polizeivollzugsstellen ausgebracht und sowohl Polizisten als auch Verwaltungspersonal mit der Wahrnehmung der Aufgaben betraut.

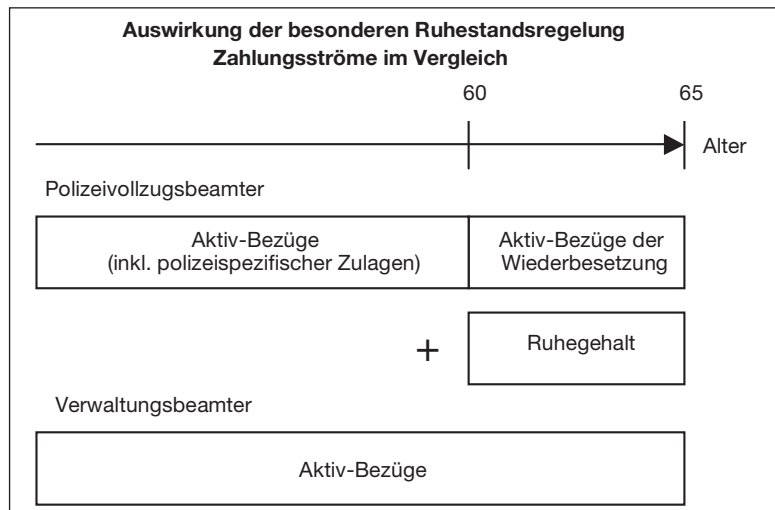
Ein Einsatz von Polizeivollzugsbeamten für solche Aufgaben trägt der besonderen und im Vergleich zur Verwaltungsausbildung teureren Ausbildung für polizeiliche Fachaufgaben nicht Rechnung und steht im Widerspruch zur Schwerpunktsetzung „Innere Sicherheit“. Zudem birgt er die Gefahr, dass Verwaltungsaufgaben nicht effizient wahrgenommen werden, da die Ausbildung von Polizeivollzugsbeamten nicht auf die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ausgerichtet ist. Durch dienst- und besoldungsrechtliche Besonderheiten verursacht dieser Personaleinsatz vermeidbare Mehrkosten in Höhe von mindestens 340.000 Euro¹² pro Jahr.

Vermeidbare Personalausgaben in Höhe von 340.000 Euro pro Jahr

561. Polizeivollzugsbeamte treten gemäß § 45 Satz 2 in Verbindung mit § 121 Hamburgisches Beamtengesetz mit Vollendung des 60. Lebensjahres in den Ruhestand. Durch den regelmäßig um fünf Jahre früheren Ruhestand gegenüber dem der Verwaltungsbeamten fallen für die mindestens 80 Polizeivollzugsbeamten mit Verwaltungstätigkeiten grundsätzlich Mehrkosten in Höhe von rund 13 Mio. Euro¹³ an:

¹² Der Kostenvergleich unterstellt einen Einsatz von Verwaltungsbeamten der jeweils gleichen Besoldungsgruppe.

¹³ Modellrechnung: Ruhegehalt (auf Basis der Besoldungsgruppe A 11) gemäß § 14 Beamtenversorgungsgesetz zuzüglich Ausgleichszahlung gemäß § 48 Beamtenversorgungsgesetz für rund 80 Polizeivollzugsbeamte für die Dauer von fünf Jahren; bei jährlicher Betrachtung entstehen Mehrkosten in Höhe von rund 2,6 Mio. Euro.



Quelle: Eigene Darstellung

562. Der Rechnungshof hat den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten für Verwaltungstätigkeiten kritisiert. Er hat die Behörde aufgefordert, Stellenstruktur und Personaleinsatz im Sinne einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung anzupassen und die Einsparpotenziale zur Haushaltskonsolidierung zu nutzen.

In diesem Zusammenhang hat er die Behörde gebeten, die generelle und belastungsunabhängige Geltung der besonderen Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand von Polizeivollzugsbeamten zu überprüfen und gegebenenfalls nur noch für durch besondere Belastungen geprägte Fallgruppen (insbesondere langjähriger Schicht- und Außendienst) beizubehalten.¹⁴

Ruhestandsregelung für Polizeivollzugsbeamte überprüfen

Polizeizulage

563. Die Behörde gewährt allen Polizeivollzugsbeamten – unabhängig von ihrer tatsächlichen Funktion und Aufgabenwahrnehmung – allein aufgrund ihrer Laufbahnzugehörigkeit eine Zulage.¹⁵ Für die rund 80 mit Verwaltungsaufgaben betrauten Polizeivollzugsbeamten (vgl. Tz. 560) entstehen beispielsweise hieraus Ausgaben in Höhe von mindestens 125.000 Euro pro Jahr.
564. Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass es nicht gerechtfertigt sei, die Laufbahnzugehörigkeit als alleiniges Kriterium für die Gewährung dieser Zulage heranzuziehen.¹⁶ Unter Gleichbehandlungsgrundsätzen ist es

Vermeidbare Personalausgaben in Höhe von mindestens 125.000 Euro pro Jahr

¹⁴ Vgl. Regelung des Landes Rheinland-Pfalz, die das Bundesverfassungsgericht mit Entscheidung vom 23. Mai 2008, Aktenzeichen 2 BvR 1081/07, für verfassungsgemäß erklärt hat. Danach bildet das vollendete 60. Lebensjahr die Altersgrenze nur noch für Polizeibeamte, die mindestens 25 Jahre lang in bestimmten Sonderfunktionen (u. a. Wechselschichtdienste, Mobile Einsatzkommandos oder Sondereinsatzkommandos) eingesetzt waren. Für alle anderen Polizeivollzugsbeamten wurde die Altersgrenze je nach Laufbahngruppe und Geburtsjahrgang heraufgesetzt. Die allgemeine Altersgrenze bildet das vollendete 65. Lebensjahr.

¹⁵ 127,38 Euro monatlich nach einer Dienstzeit von zwei Jahren; § 42 Absatz 1 Bundesbesoldungsgesetz in Verbindung mit Nr. 9 Absatz 1 der Vorbemerkungen zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

¹⁶ Vgl. Jahresbericht 2003, Tzn. 167 bis 171.

kaum vermittelbar, Polizisten im Innendienst eine Zulage für Tätigkeiten zu gewähren, für die das Verwaltungspersonal keine erhält.

Im Zuge der Föderalismusreform ist die ehemals konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Besoldung der Landesbeamten zum 1. September 2006 in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen.

*Änderung der
Regelung zur
Polizeizulage
geboten*

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, angesichts der nunmehr gegebenen Gesetzgebungskompetenz Hamburgs eine eigene landesgesetzliche Regelung zur Polizeizulage zu initiieren und dabei den Anspruch ausdrücklich an die Wahrnehmung vollzugspolizeilicher Aufgaben zu binden.

Wissenschaftliches, technisches und Verwaltungspersonal auf Polizeivollzugsstellen

565. Die Behörde besetzt dauerhaft 64 Planstellen des Polizeivollzugsdienstes mit wissenschaftlichen und technischen Mitarbeitern¹⁷ sowie mit Verwaltungspersonal¹⁸. Die auf diesen Stellen wahrgenommenen Aufgaben setzen weder eine Polizeiausbildung noch vollzugspolizeiliche Kenntnisse und Erfahrungen voraus.
566. Die Ausweisung der 64 Planstellen als Vollzugsstellen vermittelt Bürgerschaft und Öffentlichkeit den falschen Eindruck, dass diese Stellen unmittelbar für vollzugspolizeiliche Aufgaben verwendet werden. Die fehlende Kongruenz von Aufgabe und Stellenqualität trägt dem Gebot der Haushaltswahrheit nicht Rechnung.
567. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, sämtliche dauerhaft mit Verwaltungs- und wissenschaftlichem bzw. technischem Personal besetzte Vollzugsstellen unverzüglich in Verwaltungsstellen umzuwandeln. Eine Umwandlung dieser Stellen im Interesse der Haushaltswahrheit führt nicht zu einer Schwächung der Inneren Sicherheit, da diese Stellen weder für vollzugspolizeiliche Tätigkeiten genutzt noch aufgabenbedingt mit Polizeivollzugsbeamten besetzt werden.

Haushaltswahrheit muss hergestellt werden

Polzeiorchester

568. Die Behörde betreibt ein überwiegend aus Berufsmusikern bestehendes Polzeiorchester,¹⁹ welches im Katastrophenfall Kommunikationsdienste²⁰ leistet. In dieser Funktion wurde das Personal in den letzten vier Jahren nur bei zwei Anlässen eingesetzt; Übungen und Schulungen finden kaum noch statt.

¹⁷ Zum Beispiel als Sachverständige für Schusswaffen und -spuren, Werkzeug- und sonstige Formspuren, Telekommunikationsüberwachung in den technischen Bereichen des Landeskriminalamtes.

¹⁸ Zum Beispiel als Sachbearbeiter in den Bereichen Einkauf/Verwertung/Rechnungswesen, Personalangelegenheiten, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling in der Landespolizeiverwaltung.

¹⁹ Hierfür hat die Behörde 27 Stellen für angestellte Berufsmusiker sowie acht Stellen für Polizeivollzugsbeamte, von denen sechs Stellen im Orchester eingesetzt werden, eingerichtet.

²⁰ Im Wesentlichen die Besetzung des Bürgertelefons.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, den Umfang an fachbezogenen Kommunikationsaufgaben zu ermitteln und diese bei Bedarf in anderen geeigneten Organisationsbereichen wahrnehmen zu lassen.

569. Die Kosten für das Polizeiorchester betragen jährlich über 1,7 Mio. Euro;²¹ dies entspricht täglichen Kosten in Höhe von mehr als 4.600 Euro. Die Auftrittsentgelte des Polizeiorchesters decken lediglich rund 2 % der jährlichen Kosten und damit nicht einmal die Kosten der Stelle eines Musikers.²²

*Jährliche Kosten
von über
1,7 Mio. Euro*

Als musizierende Einheit soll das Polizeiorchester der Repräsentation der Stadt sowie der Werbung für die Polizei dienen;²³ operable Ziele sind allerdings nicht definiert. In den letzten drei Jahren wurde weniger als ein Drittel der Auftritte in Orchesterstärke absolviert. Die Auftritte erfolgen überwiegend in Klein- und Kleinstbesetzungen.²⁴ Sie finden schwerpunktmäßig in sozialen Einrichtungen oder bei polizeiinternen Veranstaltungen statt. Mangels operabler Zielvorgaben ist bisher nicht belegt, ob und inwieweit die Veranstaltungen, speziell die in Klein- und Kleinstbesetzungen, geeignet sind, die beabsichtigten Repräsentations- und Werbeeffekte zu erreichen beziehungsweise ob es effizientere Möglichkeiten hierfür gibt. Beispielsweise setzt die Polizei besonders ausgebildete Polizeivollzugsbeamte²⁵ insbesondere in sozialen Einrichtungen ein.

*Auftritte überwie-
gend in sozialen
Einrichtungen*

570. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, kritisch zu überprüfen, ob die Aufrechterhaltung eines Orchesters, die erhebliche finanzielle Mittel bindet und nicht zu den Kernaufgaben der Polizei gehört, weiterhin vertretbar ist. In diesem Zusammenhang ist auch abzuwägen, inwieweit das Vertrauen in die Arbeit sowie das Ansehen der Polizei bereits mit dem Einsatz besonders ausgebildeter Polizeivollzugsbeamter wirksam gestärkt wird.

*Aufrechterhaltung
Polizeiorchester
überprüfen*

Stelleneinsparungen aufgrund der Arbeitszeiterhöhung

571. Die Behörde muss bis Ende 2009 aufgrund der mit der Arbeitszeiterhöhung aus dem Jahr 2002 korrespondierenden Einsparverpflichtung in Höhe von 4,76 Mio. Euro²⁶ Stellenstreichungen im Polizeivollzugsdienst erbringen. Sie will dies durch Aufgabe von 151 Stellen erreichen, was der Anzahl der ihr im Rahmen der Arbeitszeitverkürzung 1989/90 neu bewilligten Stellen entspricht.

²¹ Den auf die Kommunikationsdienste im Katastrophenfall bezogenen Kostenanteil bemisst die Behörde mit 20 %.

²² PKT-Wert 2007 eines Musikers der Entgeltgruppe E 8: 42.100 Euro, Auftrittsentgelte 2007: 33.530 Euro.

²³ Vgl. Produktinformationen zum Haushaltsplan 2007/2008, Einzelplan 8.1, Produktbereich 05, Produktgruppe 04.

²⁴ Zum Teil nur eine Person.

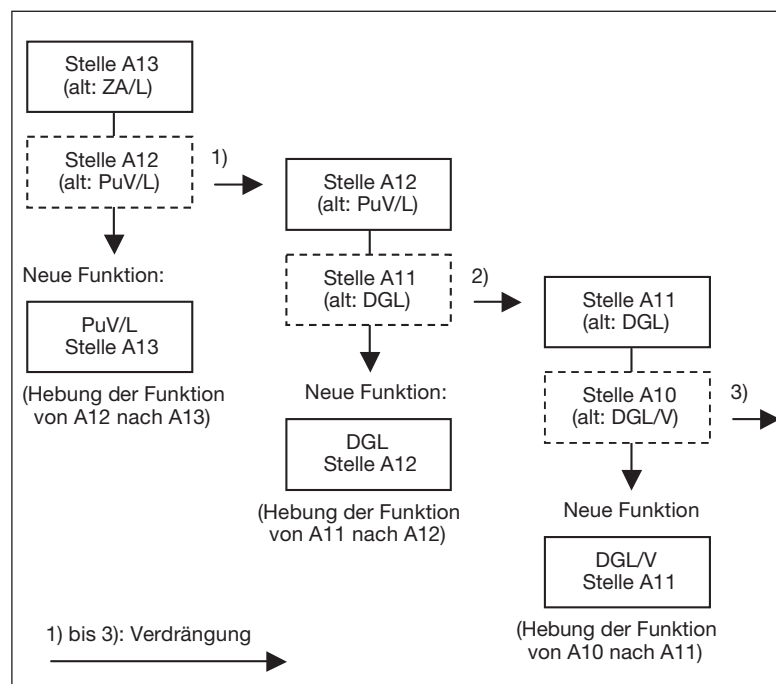
²⁵ Die Polizei setzt zum Beispiel 88 eigens als Seniorenberater ausgebildete Polizeivollzugsbeamte ein.

²⁶ Der Senat hatte in seiner Klausurtagung im Mai 2002 in Jesteburg die Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit der Beamten zum 1. August 2002 beschlossen. Damit sollte ein Kapazitätsgewinn und in der Folge ein Personalminderbedarf erzielt werden. Das Personalkostenbudget der Behörde wurde erstmals zum Doppelhaushalt 2005/2006 um strukturell 4,76 Mio. Euro abgesenkt.

Die Behörde hatte bekannt gegeben, nicht bei den Polizeibeamten sparen zu wollen, die für den Bürger „auf der Straße“ tätig und präsent seien. Vielmehr habe sie den Auftrag, diese Stellen bei den Stäben einzusparen.²⁷

Keine
Streichung
höherwertiger
Stellen
vorgesehen

572. Zur Umsetzung der Einsparverpflichtung hat die Polizei neben Stellen des mittleren Dienstes auch höherwertige Funktionen als entbehrlich identifiziert. Sie sieht die höherwertigen Stellen allerdings nicht zur Streichung vor, sondern verwendet sie für andere, u. a. zuvor niedriger dotierte Aufgaben. Mit Hilfe eines „Kaskadenprinzips“ werden alle höheren Wertigkeiten erhalten und im Ergebnis nur Stellen des mittleren Dienstes zur Streichung aufgegeben. Beispielsweise wird durch den Wegfall einer Funktion „Leiter Zentrale Aufgaben“ (ZAL) folgende Stellenkaskade ausgelöst:



Quelle: Eigene Darstellung

- Die Stelle A 13 wird künftig für die Funktion „Leiter Prävention und Verkehr“ (PuV/L) verwendet und verdrängt die bis dahin dort verwendete Stelle A 12.
- Die verdrängte Stelle A 12 wird neu für die Funktion Dienstgruppenleiter (DGL) verwendet und verdrängt die bis dahin dort verwendete Stelle A 11.
- Diese Stelle A 11 wird im Folgenden für die Funktion des Vertreters eines Dienstgruppenleiters (DGL/V) verwendet und verdrängt die bis dahin dort verwendete Stelle A 10.

Im weiteren Verlauf einer Kaskade wird am Ende eine Stelle des mittleren Dienstes zur Streichung freigesetzt, obwohl die entbehrliche Funktion mit einer höherwertigen Stelle ausgestattet war. Der

²⁷ Presseerklärung des Innensenators vom 24. Juni 2004 sowie Pressestelle des Senats vom 24. Januar 2006.

Erhalt höherwertiger Stellen für attraktive Aufstiegsmöglichkeiten führt letztlich dazu, dass sich die Aufgabenwahrnehmung bei der Polizei systematisch verteuert.

573. Im Zuge einer sparsamen Haushaltsführung sind die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen. Stellen, die entbehrlich oder nicht mehr entsprechend ihrer bisherigen Wertigkeit erforderlich sind, sind unverzüglich zur Streichung bzw. Rückwandlung aufzugeben²⁸ bzw. gemäß den VV²⁹ zu §§ 21 und 47 LHO als künftig wegfallend bzw. künftig umzuwandeln zu vermerken.
574. Der Rechnungshof hat gerügt, dass die Behörde Stellen, die sie als entbehrlich identifiziert hat, nicht zur Streichung vorsieht und angesichts der zeitlich bis Ende 2009 zu erbringenden Einsparverpflichtung hierfür keine zeitbezogenen Wegfallvermerke ausgebracht hat. Er hat ferner kritisiert, dass die Behörde mit dem „Kaskadenprinzip“ höhere Wertigkeiten entbehrlicher Stellen für die Hebung von anderen Funktionen verwendet hat. Das Vorgehen der Behörde steht im Widerspruch zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung, da sie im Falle gehobener Funktionen für dieselben Aufgaben künftig mehr Personalausgaben aufwenden muss als vor der Anwendung der Stellenkaskade. Durch die ausschließliche Streichung von Stellen des mittleren Dienstes vollzieht sie außerdem – im Widerspruch zu ihrer erklärten Absicht (vgl. Tz. 571) – einen Personalabbau „auf der Straße“. Eine Verpflichtung, genau die Anzahl von Stellen zu streichen, die ihr seinerzeit zusätzlich bewilligt worden waren, besteht nicht. Maßgebend für den Stellenabbau ist die Höhe des einzusparenden Personalbudgets.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, alle bereits als entbehrlich identifizierten Stellen – und damit auch Stellen höherer Wertigkeiten – zur Streichung vorzusehen und für noch zu konkretisierende Stellen entsprechend zu verfahren. Hierdurch könnte sie – im Sinne des Konzepts Innere Sicherheit (vgl. Tz. 553) – die Einsparsumme von 4,76 Mio. Euro mit weniger als 151 abzubauen Stellen erreichen.

Stellungnahme der Behörde

575. Die Behörde hat mitgeteilt, dass bei der Abwägung, welche Personalbedarfe vorrangig realisiert werden sollen, der uniformierten Präsenz ein zentraler Stellenwert zukomme. Sie hat darauf hingewiesen, dass sie neben dem Ziel der uniformierten Präsenzverstärkung auch weiteren Vorgaben des Senats (u. a. Neuordnung der Führungsstruktur in der Polizei, Bekämpfung der Schwerekriminalität, Umsetzung des Stellenabbaus infolge der Arbeitszeitverlängerung) habe gerecht werden müssen. Die Reduktion von Stellen an den Polizeikommissariaten sowie die Erhöhung des Stellenbestands in den Stabsbereichen resultierten im Wesent-

²⁸ VV Nr. 4.1.4 zu § 17 Absätze 5 und 6 und § 49 LHO.

²⁹ Nrn. 1.1.1 und 1.2.1.

lichen aus entsprechenden Aufgaben- und Kapazitätsverlagerungen sowie dem Stellenabbau. Darüber hinaus könne die Behörde nur mit einer angemessenen Kapazität für Intendanz- und Stabsaufgaben auch den vielfältigen verwaltungsinternen, medialen und parlamentarischen Berichtspflichten und -anforderungen gerecht werden.

Die Behörde ist unter Bezugnahme auf die Delegationsregelung II vom 15. Dezember 1994 (vgl. Fn. 5) der Ansicht, dass sich ihr Handeln im Rahmen der delegierten stellenwirtschaftlichen Befugnisse bewege. Insbesondere aufgrund der Zuständigkeitsregelungen für die Umschichtung und die geänderte Verwendung von Stellen (Nrn. 1 und Ziffer II.1.1.1 Buchstabe b) der Delegation II) seien die stellenwirtschaftlichen Regelungen zu Fremdnutzungen und deren zulässige Höchstdauer innerhalb des Polizeivollzuges nicht einschlägig. Die unter die oben angegebene Regelung fallenden Bereiche – wie der Polizeivollzug – seien berechtigt, in eigener Verantwortung über eine jederzeit geänderte Verwendung zu entscheiden. Auch die Befugnis zur Bewertung von Stellen im Polizeivollzugsdienst sei im Rahmen der stellenwirtschaftlichen Delegation weitestgehend auf die Behörde übertragen worden. Die Behörde weise daher sowohl den Vorwurf des Verstoßes gegen Vorschriften der LHO als auch den gegen das Etatrecht der Bürgerschaft zurück.

Die Behörde hat zugesagt, einzelfallbezogen den Einsatz von Vollzugspersonal für Verwaltungsaufgaben sowie den Einsatz von Verwaltungspersonal auf Vollzugsstellen zu überprüfen und die Forderungen des Rechnungshofs gegebenenfalls umzusetzen.

Die Behörde will Personalbemessung in fallzahlorientierten Verwaltungsbereichen durchführen, während sie für Stabsfunktionen messbare Personalbedarfskriterien kaum für definierbar hält. Für den Polizeivollzugsdienst hält die Behörde die Entwicklung von Personalbemessungssystemen vor dem Hintergrund ständig wechselnder Anforderungen weder für sinnvoll noch für zielführend. Die ursprünglich für die Einstellungsoffensive bewilligten verbliebenen Stellen hält sie für nicht entbehrlich.

Am Polizeiorchester will die Behörde festhalten; sie sieht keine Notwendigkeit, dessen Aufrechterhaltung zu überprüfen. Auch an der einheitlichen besonderen Altersgrenze für Polizeivollzugsbeamte will sie im Rahmen der Neuregelung des Hamburgischen Beamtenrechts festhalten, weil Polizeiarbeit hohe Anforderungen an die psychische und physische Belastbarkeit stelle und eine besondere körperliche Fitness erfordere. Sie will auch künftig allen Polizeivollzugsbeamten ungeachtet der konkret wahrgenommenen Aufgabe eine Zulage gewähren, weil sie von einem „summarischen“ Funktionsbezug ausgehe. Im Rahmen der Neufassung des Hamburgischen Besoldungsgesetzes beabsichtige sie, auf eine eindeutige Regelung hinzuwirken.

Bewertung durch den Rechnungshof

576. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Behörde die Stärkung der örtlichen Polizeipräsenz im Rahmen laufender Organisationsmaßnahmen und umzusetzender Stellenstreichverpflichtungen leisten musste. Letztere stehen einer Stärkung der Polizeipräsenz per se aber nicht entgegen. Durch ihr Vorgehen lässt die Behörde Überlegungen, die Einsparsumme in Höhe von 4,76 Mio. Euro bei Streichung auch höherwertiger Stellen mit weniger als 151 Stellen erreichen zu können, außer Acht. Der von ihr verfolgte Erhalt höherwertiger Stellen geht zulasten der Polizeipräsenz und wird den von der Bürgerschaft bestätigten Zielen des Senats in Bezug auf die Stärkung der örtlichen Polizeipräsenz nicht gerecht.

Angesichts der geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen³⁰ ist die Auffassung der Behörde zum stellenwirtschaftlichen Ermächtigungsrahmen und zur Bedeutung von Fremdnutzungen nicht nachvollziehbar. Ihre Interpretation der Delegation II widerspricht den dortigen Regelungen. Im Übrigen hat die Behörde selbst in Fällen, die auch nach ihrer eigenen Ansicht nicht von dieser Ausnahmeregelung erfasst sind, Fremdnutzungen über 24 Monate und damit entgegen dem geltenden Haushaltsrecht eingerichtet.

Jegliches Verwaltungshandeln muss sich an den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichten. Die Haltung der Behörde zur geforderten Personalbedarfsuntersuchung sowie zu den aufgezeigten Einsparpotenzialen entspricht weder den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung noch lässt sie Bereitschaft zur notwendigen Aufgabenkritik erkennen. Dies gilt auch für ihre mangelnde Bereitschaft, mit der erforderlichen differenzierten Sichtweise die besondere Altersgrenze für Polizeivollzugsbeamte, die Polizeizulage sowie das Polizeiorchester kritisch zu überprüfen. Der Rechnungshof hält eine kritische Auseinandersetzung mit den aufgezeigten Einsparpotenzialen für zwingend geboten.

Im Rahmen der Beteiligung der Bürgerschaft ist diese in jedem Fall über alle entscheidungserheblichen Tatsachen hinreichend und zutreffend zu informieren.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

³⁰ LHO und die dazu erlassenen VV.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig- Holstein (AÖR)

Die mit der Fusion der Statistischen Landesämter Hamburg und Schleswig-Holstein möglichen Einsparpotenziale wurden bisher nicht ausgeschöpft.

Die Einsparvorgaben der Träger von 2003 beruhten auf undifferenzierten Schätzungen und vagen Annahmen. Sie waren auch durch den Erhalt von zwei Standorten wenig ambitioniert.

Aufgabenwahrnehmung und Organisation des Statistikamtes Nord bedürfen einer kontinuierlichen Weiterentwicklung. Hierfür sind eine auf langfristige Planungshorizonte ausgerichtete Unternehmensstrategie sowie ein zukunftsgerichtetes Geschäftsmodell erforderlich. Die Rechnungshöfe haben hierzu Hinweise gegeben.

577. Die Statistischen Landesämter der Freien und Hansestadt Hamburg und des Landes Schleswig-Holstein fusionierten zum 1. Januar 2004 zum Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Statistikamt Nord). Vorausgegangen waren entsprechende Vorschläge der Rechnungshöfe, die Zusammenarbeit der Länder auf dem Gebiet der amtlichen Statistik weiter auszubauen um hierdurch Synergieeffekte, Effizienzsteigerungen und Entlastungen bei den Länderhaushalten zu erreichen.¹ Einsparungen sollten vorwiegend durch die Reduzierung von Personalausgaben erzielt werden. Hierfür war vorgesehen
- IT-Verfahren nur noch von einem Standort aus zu betreuen,
 - Intendanz- und Querschnittsbereiche an einem Standort zu konzentrieren,
 - Mengeneffekte bei Statistiken mit kleiner Fallzahl auszuschöpfen und
 - Leitungspositionen abzubauen.²

¹ Vgl. Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg, Tzn. 421 bis 444; Bemerkungen 2003 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein, Tz. 12, sowie Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland, November 2002, Abschnitt 2.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 17/3233 vom 26. August 2003 und 17/3522 vom 21. Oktober 2003 sowie Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein über die Errichtung eines gemeinsamen Statistischen Amtes als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts vom 27. August 2003.

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (Rechnungshöfe) haben gemeinsam geprüft, ob bzw. in welchem Umfang das Ziel der Fusion erreicht worden ist.

Die Rechnungshöfe haben bisher noch nicht mobilisierte Einsparpotenziale und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Ermittlung der Einsparvorgabe, Geschäftsmodell

578. Die Freie und Hansestadt Hamburg und das Land Schleswig-Holstein legten als Träger u. a. fest, dass

- der Sitz der Anstalt Hamburg ist und Standorte in Hamburg und Kiel unterhalten werden,
- der Anstalt in der Umbauphase (2004 und 2005) die überrollten Haushaltsbudgets aus den Länderhaushalten ungekürzt zur Verfügung stehen und
- von 2006 bis 2010 die Personalausgaben gegenüber dem Personalbudget 2004 um insgesamt 15 % bzw. rund 3 Mio. Euro gekürzt werden.

579. Die Vorgabe für die einzusparenden Personalausgaben beruhte nach den Feststellungen der Rechnungshöfe auf unzureichend differenzierten Schätzungen sowie vagen Annahmen eines zur Vorbereitung der Fusion eingesetzten Projekts. Sie war deshalb nur in stark eingeschränktem Maße als Handlungsrahmen für die vorgesehene Fusion geeignet, wie auch die seinerzeit vom Projekt geäußerten Vorbehalte bestätigten. Die Rechnungshöfe halten es für nicht akzeptabel, dass die Vorschläge des Projekts trotz der festgestellten Prognoseunsicherheiten und der geäußerten Vorbehalte ohne weitere Qualitätssicherung als Einsparvorgabe zugrunde gelegt worden sind. Damit wurde auf die mögliche und gebotene Vorgabe eines deutlich höheren Einsparpotenzials verzichtet.

Einsparvorgabe aufgrund undifferenzierter Schätzungen und Annahmen unzureichend

580. Dass die Einsparvorgabe der Träger kein ambitioniertes Ziel war, zeigt sich schon daran, dass sie bereits Ende 2007 größtenteils erreicht war. Statt der vorgegebenen 6 % hatte das Statistikamt Nord bis zu diesem Zeitpunkt bereits 11,2 % der Personalkosten eingespart.³ Auch mit Blick auf die bereits im Jahr 2002 von den Rechnungshöfen auf Basis der Gesamtkosten geschätzten Einsparmöglichkeiten im Umfang von rund 8 Mio. Euro⁴ ist eine Nachsteuerung dringend erforderlich.

581. Die Rechnungshöfe haben das Statistikamt Nord aufgefordert, in Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden sowie gegebenenfalls unter Hinzuziehung externen Sachverständigen ein zukunftsgerich-

³ Sofern eine zwischen Vorstand und Verwaltungsrat vereinbarte Verfahrensweise zur Anrechnung von neuen Aufgaben auf das Einsparziel zugrunde gelegt wird, sind es bis Ende 2007 sogar 14,3 %.

⁴ Vgl. Bemerkungen 2003 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein, Tz. 12.6.3. Die dort aufgezeigten Einsparmöglichkeiten basieren auf einem Ein-Standort-Modell.

*Zukunfts-
gerichtetes
Geschäfts-
modell erfor-
derlich*

tetes Geschäftsmodell zu entwickeln. Hierbei ist unter Berücksichtigung der

- bisher nicht ausgeschöpften Effizienzreserven,
- Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens⁵ sowie der
- im Masterplan zur Reform der amtlichen Statistik⁶ definierten Grundsätze „Einer für alle“ sowie „make or buy“

das gesamte Aufgabenspektrum auf den Prüfstand zu stellen. Insbesondere ist zu klären, welche

- Aufgaben und Tätigkeiten das Statistikamt Nord zukünftig noch durch eigenes Personal abdecken soll,
- Aufgaben und Tätigkeiten an andere Statistische Ämter abgegeben oder in länderübergreifenden Kompetenzzentren zusammengefasst werden können,
- qualitativen und quantitativen Personalkapazitäten für das zukünftig wachsende Aufgaben- und Tätigkeitsspektrum benötigt werden,
- Zielorganisation für die Wahrnehmung des veränderten Aufgaben- und Tätigkeitsspektrums erforderlich ist und
- Auswirkungen des Geschäftsmodell auf die Auslastung und zukünftige Nutzung der beiden Standorte hat.

In die Betrachtung sind die Altersstruktur sowie die altersbedingte Fluktuation des Personals einzubeziehen.

Zwei-Standorte-Modell

582. Die Länder haben sich frühzeitig für die Beibehaltung der Standorte Hamburg und Kiel entschieden, weil ein Ein-Standort-Modell als politisch nicht durchsetzbar und sozialverträglich kaum realisierbar eingeschätzt wurde. Die Vor- und Nachteile des Ein-Standort-Modells wurden bisher nicht grundlegend analysiert und in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewertet.

*Zwei Stand-
orte stehen
wirtschaftlicher
Aufgabenwahr-
nehmung
entgegen*

583. Die Rechnungshöfe hatten bereits vor der Fusion darauf hingewiesen, dass ein dauerhafter Erhalt beider Standorte einer flexiblen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und Personaldisposition entgegensteht. Um weitere Synergieeffekte und Rationalisierungsgewinne zu realisieren, hatten sie empfohlen, den Erhalt beider Standorte zeitlich zu begrenzen.

⁵ Vgl. Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland, November 2002.

⁶ Vgl. Masterplan zur Reform der amtlichen Statistik. Bericht der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, September 2003.

584. Die Rechnungshöfe halten die Realisierung des Ein-Standort-Modells aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit weiterhin für erforderlich. Sie haben gefordert, die mit dem Ein-Standort-Modell verbundenen Vor- und Nachteile zu analysieren und in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzustellen.

Vorstand

585. Der Vorstand des Statistikamtes Nord besteht aus zwei auf fünf Jahre berufenen Mitgliedern. Bei der Fusion wurden die Leiter der ehemaligen Statistischen Landesämter Hamburg und Schleswig-Holstein bis zum Eintritt in den Ruhestand zu Mitgliedern des ersten Vorstands bestellt.⁷ Die Rechnungshöfe hatten bereits vor der Fusion deutlich gemacht, dass eine Anstalt in der Größenordnung des Statistikamtes Nord eine Leitungsspitze mit zwei hoch dotierten Spitzenkräften nicht trägt. Diese Einschätzung berücksichtigt auch einen Vergleich mit dem weitaus personalstärkeren Amt für Statistik Berlin und Brandenburg, dessen Vorstand nur aus einer Person besteht.
586. Die Rechnungshöfe haben mit Blick auf diesen Ländervergleich und die im Staatsvertrag vereinbarte Reduzierung von Leitungspositionen (vgl. Tz. 577) gefordert, den Vorstand nach Eintritt der jetzigen Amtsinhaber in den Ruhestand dauerhaft auf eine Person zu reduzieren. Die Änderung bedarf u.a. einer Anpassung des Staatsvertrages. Deshalb sollten die Träger diese Entscheidung frühzeitig treffen.

*Vorstand
überdimensioniert*

Krankheitsbedingte Fehlzeiten

587. Aufgrund einer erstmals vorgenommenen Auswertung stellte das Statistikamt Nord fest, dass es in 2007 zu 1.647 Fällen von Arbeitsunfähigkeit mit einem Ausfall von 8.241 Arbeitstagen gekommen ist. Bezogen auf die vom Personalbestand⁸ des Statistikamtes Nord geleisteten Jahresarbeitstage entspräche dies einer krankheitsbedingten Fehlzeitquote von rund 7,9 %.⁹ Damit standen nach Berechnungen der Rechnungshöfe Personalkapazitäten im Umfang von rund 33 Vollzeitäquivalenten¹⁰ mit einem Personalvollkostenvolumen von rund 2,23 Mio. Euro¹¹ ganzjährig nicht für die Aufgabenerledigung zur Verfügung.
588. Die Rechnungshöfe haben das Statistikamt Nord aufgefordert, den Aufbau einer mit anderen Dienststellen vergleichbaren¹² Krankenstatistik zu forcieren. Diese soll von den Leitungskräften im

Hoher Krankenstand erfordert Aktivitäten der Leitungskräfte

⁷ Vgl. Staatsvertrag vom 27. August 2003, §§ 7 und 23.

⁸ Vgl. Kennzahlenbuch der Freien und Hansestadt Hamburg, Version 2.9, Stand 2008, S. 11. Der laut Kennzahlenbuch ermittelte statistische Personalbestand betrug zum 1. Januar 2007 insgesamt 412 Beschäftigte.

⁹ Gemäß Personalbericht Hamburg 2007, Band 1: Personalstrukturbericht, S. 57 bis 70, liegt die durchschnittliche krankheitsbedingte Fehlzeitquote in Hamburg bei 6,9 %.

¹⁰ Berechnung: Krankheitsbedingte Fehltage / Sollarbeitszeit = 8.241 / 252 = 32,7.

¹¹ Der angegebene Wert enthält neben den reinen Personalkosten (rund 1,54 Mio. Euro) auch anfallende Sach- und Gemeinkosten (rund 690.000 Euro).

¹² Vgl. Personalbericht Hamburg 2007, Band 1: Personalstrukturbericht, S. 57 bis 70.

Interesse einer zielgerichteten Personalplanung und -disposition genutzt werden, um

- die Ursachen und Auswirkungen des Krankenstandes zu ermitteln,
- geeignete Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung¹³ sowie des Eingliederungsmanagements¹⁴ zu entwickeln und einzuleiten und
- die Personalbemessung mit Blick auf die Optimierung des Personaleinsatzes zu hinterfragen sowie gegebenenfalls nachzusteuern.

Die Rechnungshöfe haben ferner gefordert, dass der Verwaltungsrat und die Aufsichtsbehörden in regelmäßigen Abständen über Umfang, Ursachen und Entwicklung der Fehlzeiten sowie die vom Statistikamt Nord eingeleiteten bzw. abgeschlossenen Maßnahmen unterrichtet werden.

Kosten und Leistungsrechnung

589. Die im Statistikamt Nord eingerichtete Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) lässt eine verursachungs- und verursachergerechte Zuordnung der Kosten für Statistiken nur in einem eingeschränkten Umfang zu. Grund: Das Statistikamt Nord hat überwiegend mehrere Statistiken zu je einem Kostenträger zusammengefasst. Dadurch ist es nicht möglich, die Kosten für jede einzelne Statistik zu ermitteln. Außerdem werden die Kostenträger nicht mit dem tatsächlichen, sondern mit einem geschätzten Zeitaufwand belastet.

*KLR
verbesserungs-
bedürftig*

Die Kosten für die von Dataport – Anstalt öffentlichen Rechts – erstellten Rechenzentrumsleistungen werden den einzelnen Kostenträgern nicht mit der erforderlichen Genauigkeit zugeordnet.

590. Die Rechnungshöfe haben das Statistikamt Nord aufgrund der Steuerungsrelevanz sowie mit Blick auf die weiterhin zu leistenden Einsparungen (vgl. Tz. 578), die Einführung der Ressortdeckung (vgl. Tz. 593) und das Benchmarking (vgl. Tz. 596) aufgefordert, eine verursachungs- und verursachergerechte Kostentrennung und -verteilung sicherzustellen.

¹³ Vgl. Empfehlungen des Strategie- und Expertenkreises Betriebliche Gesundheitsförderung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Stand: Februar 2005. Die Empfehlungen behandeln Standards zur Analyse von Fehlzeiten und der daraus folgenden Maßnahmenplanung der betrieblichen Gesundheitsförderung.

¹⁴ Vgl. Empfehlungen des Strategie- und Expertenkreises Betriebliche Gesundheitsförderung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Stand: September 2004. Die Empfehlungen behandeln ein Verfahren im Rahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung, bei dem es um die Durchführung des Eingliederungsmanagements für Langzeiterkrankte gemäß § 84 SGB IX geht.

Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung

591. Die Rechnungshöfe hatten bereits 2003¹⁵ eine Reduzierung des Statistikbestandes sowie die für eine wirkungsvolle Aufgabenkritik erforderliche Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung gefordert. Schleswig-Holstein hat das zum Anlass genommen, um seit 2007 stufenweise eine Ressortdeckung einzuführen. Dabei werden die Haushaltsmittel für Statistiken zentral beim Innenministerium veranschlagt und den Fachressorts in Rechnung gestellt. Vergleichbares ist in Hamburg bisher nicht vorgesehen.

*Ressort-
finanzierung
einführen*

592. Auch wenn der Statistikbestand zu rund 90 % auf Bundesrecht oder Vorschriften der EU beruht,¹⁶ erfolgt die Initiative zur Vorbereitung von Statistikgesetzen regelmäßig in den Fachressorts von Bund und Ländern. Eine wirksame Aufgabenkritik muss deshalb auf der Ebene der Fachressorts ansetzen.

Die Rechnungshöfe haben mehrfach gefordert, die für das Entstehen von Statistiken verantwortlichen Fachressorts auch mit den Kosten zu belasten. Geschieht dies nicht, fehlt ein Anreiz für rechtzeitige Gesetzesfolgenabschätzungen, eine Kosten senkende Aufgabenkritik und eine kontinuierliche Reduzierung des Statistikbestandes.

593. Aus diesem Grund ist auch Hamburg aufgefordert, Fach- und Finanzverantwortung unter Berücksichtigung der in Schleswig-Holstein gewonnenen Erfahrungen zusammenzuführen. Selbst wenn hiermit ein zusätzlicher Aufwand in den Innen- sowie den Fachressorts verbunden sein sollte, ist zu erwarten, dass sich dieser nach der Umstellungsphase deutlich reduzieren und hinter den verfahrensmäßigen und wirtschaftlichen Vorteilen, der erreichten Transparenz sowie dem in deren Folge aufwachsenden Kostenbewusstsein zurückbleiben wird.¹⁷ Die von der Behörde für Inneres vorgetragenen Vorbehalte werden insofern nicht geteilt.

Um ein aufgabenkritisches Denken und verstärktes Kostenbewusstsein auch auf der Fachressortebene der übrigen Länder und beim Bund zu bewirken, haben die Rechnungshöfe das Statistikamt Nord und die Aufsichtsbehörden zudem gebeten darauf hinzuwirken, dass möglichst alle Länder sowie der Bund dieses Prinzip einführen.

Forschungsdatenzentrum

594. Das Forschungsdatenzentrum der Länder (FDZ) ist mit Wirkung vom 1. April 2002 als Gemeinschaftseinrichtung der damals 16

¹⁵ Vgl. Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg, Tzn. 421 bis 444; Bemerkungen 2003 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein, Tz. 12.

¹⁶ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 16/2175 vom 8. Juli 2007.

¹⁷ Vgl. Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland, November 2002, Abschnitt 2.

Statistischen Ämter eingerichtet worden. Seitdem wird es ohne eigene Rechtspersönlichkeit in Form einer Arbeitsgemeinschaft betrieben, in der jedes Amt einen fachlich spezialisierten regionalen FDZ-Standort bildet.¹⁸ Das FDZ ermöglicht es wissenschaftlich forschenden Einrichtungen, anonymisierte Mikrodaten der amtlichen Statistik zu nutzen. Es wird seit 2004 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung mit Mitteln der Wissenschaftsförderung gefördert. Wie die zum 31. Dezember 2009 auslaufende Förderung kompensiert und eine mögliche Folgefinanzierung sichergestellt werden soll, ist gegenwärtig offen.¹⁹

*Abgestimmtes
Finanzierungs-
konzept
erforderlich*

595. Die Rechnungshöfe haben das Statistikamt Nord aufgefordert, dazu ein mit den Aufsichtsbehörden abgestimmtes Finanzierungskonzept vorzulegen, wie das Engagement im FDZ dauerhaft und ohne weitere Inanspruchnahme der Träger finanziert werden kann. Zu überprüfen ist hierbei auch, ob die vom FDZ erhobenen Nutzungsentgelte kostendeckend sind.

Benchmarking

596. Auf der Grundlage der Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder²⁰ haben die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder in 2002 mit dem Aufbau eines länderübergreifenden Benchmarking begonnen. Im Jahr 2007 nahmen 13 statistische Ämter am Benchmarking für acht Statistiken teil. Das Statistikamt Nord beteiligt sich erst ab 2008 am Benchmarking, und zwar mit der Insolvenzstatistik. Eine weitere Beteiligung ist künftig nur bei den neu in das Benchmarking aufgenommenen Statistiken vorgesehen.

*Benchmarking
zügig
ausbauen*

597. Die Rechnungshöfe haben das Statistikamt Nord aufgefordert, sich schon jetzt bei weiteren Statistiken am Benchmarking zu beteiligen. Hierbei sollten vorrangig die kostenintensiven Statistiken berücksichtigt werden, da die erzielbaren Effizienzgewinne bei diesen am deutlichsten ausfallen dürften. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind zu nutzen, um die bestehenden Arbeitsprozesse und Strukturen weiter zu optimieren. Die Aufsichtsbehörden sind regelmäßig über deren Umsetzung sowie die dadurch erzielten Effizienzgewinne zu informieren.

Verträge mit externen Auftragnehmern

*Vertragsvor-
und -nach-
bereitung
unzureichend*

598. Das Statistikamt Nord hat in den vergangenen Jahren mehrfach Verträge mit externen Auftragnehmern geschlossen. Die mit der Anbahnung, dem Abschluss und der Abwicklung der Verträge zusammenhängenden Verfahrensabläufe waren nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Ausschreibungsunterlagen, Vergleichsan-

¹⁸ Das Statistikamt Nord hat die Federführung für die Bereiche Land- und Forstwirtschaft übernommen.

¹⁹ Das Statistikamt Nord kalkuliert die Kosten des FDZ mit insgesamt 118.000 Euro pro Jahr.

²⁰ Vgl. Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland, November 2002.

gebote und Vergabevermerke lagen größtenteils nicht vor. Zudem folgten die vereinbarten Vergütungssätze mangels zentraler Vorgabe keinen einheitlichen und nachprüfaren Regeln, sondern orientierten sich lediglich an Erfahrungswerten.

599. Die Rechnungshöfe erwarten, dass die Vergabeverfahren und deren Dokumentation gesetzeskonform erfolgen. Das Statistikamt Nord hat die mit der Vorbereitung, dem Abschluss und der Abwicklung von Verträgen zusammenhängenden Auswahlkriterien und Entscheidungen sowie die jeweiligen Qualitäts-, Kosten- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte transparent und revisions sicher zu dokumentieren. Ferner müssen die Vergütungssätze anhand kalkulatorischer Berechnungen überprüft und die ermittelten Vergütungssätze verbindlich festgeschrieben werden.

Stellungnahme der Verwaltung

600. Die Behörde für Inneres sowie das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein haben in ihrer gemeinsamen Stellungnahme auf die erbrachten Aufbauleistungen, die grundsätzlichen Schwierigkeiten des Fusionsprozesses und die mit dem Zusammenwachsen beider Ämter verbundenen Anstrengungen hingewiesen.

Die Behörde für Inneres hat sich im Gegensatz zu den Rechnungshöfen und dem Innenministerium Schleswig-Holstein gegen die Einführung einer Ressortdeckung ausgesprochen. Sie hat dies mit fehlendem Einfluss der Länder auf die statistischen Erhebungen, die im Wesentlichen auf Bundes- oder Europarecht beruhen, sowie einem hohen Aufschlüsselungsaufwand, der nach ihrer Einschätzung keine Einsparungen erwarten ließe, begründet.

Im Übrigen haben die Behörde für Inneres und das Innenministerium Schleswig-Holstein zugesagt, den Forderungen und Empfehlungen der Rechnungshöfe nachzukommen; die Reduzierung des Vorstandes werde geprüft. Die erforderlichen Berechnungen, konzeptionellen Überlegungen und Untersuchungen sollen zügig durchgeführt bzw. eingeleitet und die Ergebnisse den Rechnungshöfen vorgelegt werden.

Bewertung durch die Rechnungshöfe

601. Die Rechnungshöfe halten es für unbefriedigend, wenn die für das Statistikamt Nord gemeinsam verantwortlichen Innenressorts auf sich widersprechenden Auffassungen zur Einführung einer Ressortfinanzierung beharren. Die Rechnungshöfe vermögen nicht zu erkennen, warum die fachliche Zuordnung der Finanzierungslast für Statistiken in Schleswig-Holstein, nicht aber in Hamburg möglich ist. Die Behörde für Inneres lässt bei ihrer Argumentation außer Acht, dass die Ressortfinanzierung darauf abzielt, Statistiken sowie die mit diesen verbundenen Kosten bereits in der Entstehungsphase der Gesetze durch Aufgabenkritik und Gesetzesfolgenabschätzung auf das notwendige Maß zu begrenzen.

Dies kann nur gelingen, wenn die jeweiligen Fachressorts an den durch ihre Statistikbedarfe ausgelösten Kosten beteiligt werden. Maßgeblich ist daher, ob die jeweilige Statistik und damit das Gesetzgebungsverfahren überhaupt erforderlich sind, und nicht, ob die Länder eigene oder bundes- bzw. EU-rechtlich begründete Statistiken ausführen.

Im Übrigen hat die Behörde für Inneres den von ihr geltend gemachten Aufschlüsselungsaufwand nicht belegt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzbehörde

Umsatzsteuer der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Anmeldung und Entrichtung der Umsatzsteuer für die städtischen Betriebe gewerblicher Art hat unter erheblichen Mängeln gelitten. Die hierfür zuständige Zentrale Abrechnungsstelle ist seit Jahren fachlich nicht beaufsichtigt worden. Die Finanzbehörde hat ihre Doppelrolle als Aufsichtsbehörde für das zuständige Finanzamt einerseits und als Vertretungsorgan der Steuerschuldnerin andererseits organisatorisch nicht bewältigt.

Interne Steuerforderungen der Zentralen Abrechnungsstelle gegen kaufmännisch eingerichtete Wirtschaftsbetriebe sind nicht ordnungsgemäß zum Soll gestellt worden. Der Status der Forderungen ist deshalb nicht systematisch überwacht worden.

602. Die Freie und Hansestadt Hamburg nimmt nicht nur hoheitliche Aufgaben wahr, sondern unterhält auch Einrichtungen, mit denen sie sich wirtschaftlich betätigt und die der Erzielung von Einnahmen dienen. Um Wettbewerbsvorteile zulasten privater Unternehmen zu vermeiden, unterliegen die von diesen Einrichtungen erzielten Umsätze der Umsatzsteuer. Jede unternehmerische Tätigkeit bildet für sich einen Betrieb gewerblicher Art (BgA)¹. Das Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg umfasst die Gesamtheit der BgA. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist insoweit Unternehmerin im Sinne des Umsatzsteuergesetzes.²
603. BgA sind steuerrechtliche Konstrukte ohne eigene Organisation, die Ausfluss der Betätigung von Behörden oder Landesbetrieben sind. Die Verantwortung für den jeweiligen BgA liegt somit – auch soweit es um Landesbetriebe geht – bei der zuständigen Behörde bzw. den von der Behördenleitung bestellten Beauftragten für den Haushalt (BfH).

¹ Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind – von bestimmten Sonderregelungen abgesehen – alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Landwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben.

² Vgl. § 2 Absatz 3 in Verbindung mit Absatz 1 Umsatzsteuergesetz.

Steueranmeldungen der Stadt

604. Als Unternehmerin ist die Freie und Hansestadt Hamburg – wie jedes andere Unternehmen auch – verpflichtet, die selbst berechnete Umsatzsteuer anzumelden und zu entrichten.³ Diese Aufgabe wird seit jeher von der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – wahrgenommen. Um zu vermeiden, dass die Steuerverwaltung als Aufsichtsbehörde des Steuergläubigers Hamburg gleichzeitig den Steuerschuldner Hamburg vertritt, ist im Steuerschuldverhältnis stets das Amt für Haushalt und Aufgabenplanung der Finanzbehörde aufgetreten. Fachliche Aufgaben hat dieses Amt nicht übernommen.
605. Zur Anmeldung der Umsatzsteuer ist es nötig, die Umsätze der Freien und Hansestadt Hamburg und die abzugsfähige Vorsteuer zu ermitteln. Die Finanzbehörde hat die Behörden deshalb verpflichtet, einer bei der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – eingerichteten Zentralen Abrechnungsstelle für jeden einzelnen BgA die Umsätze und Vorsteuern zu melden. Bei der Vorbereitung der Steueranmeldung führt die Zentrale Abrechnungsstelle die Daten aus den Behördenmeldungen zusammen.

*Regelverstöße
im internen
Meldeverfahren*

606. Die Behörden sind verpflichtet, für jedes Quartal und für das Kalenderjahr im Ganzen Meldungen innerhalb vorgegebener Fristen abzugeben. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in vielen Fällen nur Quartalsmeldungen oder nur Jahresmeldungen abgegeben worden sind. Außerdem wurden sowohl die Quartalsmeldungen als auch die Jahresmeldungen überwiegend verspätet abgegeben. Von 380 Meldungen für die Quartale der Jahre 2003 bis 2006 gingen nur 100 rechtzeitig bei der Zentralen Abrechnungsstelle ein. Diese nachlässige Praxis hat die Finanzbehörde über Jahre hingenommen, ohne die Handhabung des Verfahrens durch geeignete Maßnahmen zu verbessern. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, dass sie nachhaltig auf die Einrichtung einer wirksamen Fristenkontrolle in den Behörden hinwirkt.

*Regelverstöße
im Steuer-
anmeldungs-
verfahren*

607. Die Finanzbehörde hat ihrerseits die gegenüber dem Finanzamt einzuhaltenden Fristen außer Acht gelassen. Zu den Quartalssterminen gab die Finanzbehörde lediglich „vorläufige“ Umsatzsteuer-Voranmeldungen ab, die die maschinelle Fristenüberwachung im Finanzamt außer Kraft setzten und – da Umsätze und Vorsteuer pro forma jeweils mit 0 Euro angegeben wurden – schließlich dazu führten, dass das Finanzamt von Amts wegen auf die Abgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen verzichtete.⁴ Die Finanzbehörde nahm diesen Verzicht unwidersprochen hin, obgleich sich aufgrund der Meldungen des BgA „Hafenbetrieb“ in jedem Quartal erhebliche Vorsteuerüberhänge ergeben hätten, die nun erst aufgrund der Steueranmeldung für das gesamte Kalenderjahr zur Auszahlung anstanden. Mehr als 27 Mio. Euro, die das Finanzamt für die Quartale der Jahre 2001 bis 2005 hätte erstatten müssen,

³ Für die Besteuerung der Freien und Hansestadt Hamburg ist das Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg zuständig.

⁴ Vgl. Abschnitt 225a Absatz 2 Satz 2 Umsatzsteuer-Richtlinien 2002/2005/2008.

gelangten so erst vier bis dreizehn Monate später in die Kasse der Stadt, als es bei fristgerechter Abwicklung aller Verfahren möglich gewesen wäre. Der kalkulatorische Zinsnachteil vergrößerte sich noch dadurch, dass die Freie und Hansestadt Hamburg auch die jährlichen Steueranmeldungen nicht regelkonform abwickelte. Wegen der nachlässigen Handhabung des internen Meldeverfahrens (vgl. Tz. 606) nahm sich die Finanzbehörde Jahr für Jahr bis zu 14 Monate mehr Zeit als von Gesetzes wegen vorgesehen. Das führte zu einer weiteren Verzögerung der Auszahlung von Vorsteuerüberhängen.

*Verspätete
Geltendmachung
von Erstattungs-
beträgen*

608. Nach dem vom Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren befreienden Bescheid lebte die Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen und zur Entrichtung von Umsatzsteuer-Vorauszahlungen wieder auf, sobald sich für das vorangegangene Kalenderjahr eine Steuer von mehr als 512 Euro ergab. Anstatt das Finanzamt für Großunternehmen über die insoweit relevanten Auswirkungen der am 1. Oktober 2005 vollzogenen Überführung des BgA „Hafenbetrieb“ in die Anstalt öffentlichen Rechts „Hamburg Port Authority“ (HPA)⁵ – wie im Bescheid gefordert – „unverzüglich“ zu unterrichten, wartete die Freie und Hansestadt Hamburg ab, bis die Umsatzsteuer-Jahreserklärung für das Jahr 2006 fertig gestellt war und mit neunmonatiger Verspätung im Februar 2008 beim Finanzamt abgegeben wurde. Die sich aus der Jahreserklärung ergebende Steuer erhielt das Finanzamt erst im Frühjahr 2008 und nicht bereits zu den Voranmeldungsterminen im Jahr 2006.

*Verspätete
Wahrnehmung
von Verfahrens-
pflichten*

Auch bei der Berichtigung von Steueranmeldungen hat die Stadt nicht „unverzüglich“ gehandelt, wie es die Abgabenordnung fordert.⁶ Diverse Behördenmeldungen, die zu einer Berichtigung der Steueranmeldungen hätten führen müssen, sind bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht ausgewertet worden. Da die Berichtigungen bis zu vier Jahre überfällig waren, werden sich neben den Zahllasten, die sich teilweise im sechs- und siebenstelligen Euro-Bereich bewegen, auch erhebliche Zinsfestsetzungen zulasten der Stadt ergeben.

*Keine unverzüg-
liche Berichtigung
unrichtiger Steuer-
anmeldungen*

Der Rechnungshof hat sowohl die Regelverstöße im Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren als auch die versäumte Berichtigung unrichtiger Steueranmeldungen beanstandet.

609. Neben den Mängeln im Verfahren hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Finanzbehörde auch dem Inhalt der Steueranmeldungen nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt hat. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist – wie jeder andere Steuerpflichtige

⁵ Die HPA ist selbst eine juristische Person des öffentlichen Rechts und als solche im Rahmen ihrer BgA umsatzsteuerpflichtig. Die Verlagerung des BgA „Hafenbetrieb“ von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit zur HPA hatte somit zur Folge, dass sich die Vorsteuerüberhänge nicht mehr bei der Stadt, sondern bei der HPA auswirkten.

⁶ Nach § 153 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung ist der Steuerpflichtige zu unverzüglicher Anzeige und Richtigstellung verpflichtet, wenn er nachträglich vor Ablauf der Festsetzungsfrist erkennt, dass eine von ihm oder für ihn abgegebene Steuererklärung unrichtig oder unvollständig ist und dass es dadurch zu einer Verkürzung von Steuern kommen kann oder bereits gekommen ist.

auch – verpflichtet, wahrheitsgemäße Angaben zu machen (§ 150 Absatz 2 Satz 1 Abgabenordnung). Diese Verpflichtung kann zwar an die intern meldepflichtigen Behörden weitergegeben werden. Dies enthebt die Finanzbehörde jedoch nicht von der Notwendigkeit einer weitergehenden Verfahrensgestaltung und Qualitätssicherung, um das Risiko von Unvollständigkeits- und Fehlern, die sich auf das Besteuerungsverfahren auswirken können, zu minimieren.

610. Die Erhebungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass ein entsprechendes Aufgabenverständnis in der Zentralen Abrechnungsstelle weitgehend gefehlt hat. In den allermeisten Fällen hat die Zentrale Abrechnungsstelle die intern gemeldeten Daten ungeprüft in die Steueranmeldung übernommen. Eine sich vielfach aufdrängende systematische Verprobung der Daten durch Vergleich mit früheren Angaben für denselben Betrieb (innerer Betriebsvergleich) oder mit aktuellen Angaben für einen vergleichbaren Betrieb (äußerer Betriebsvergleich) hat durchweg nicht stattgefunden. Auch der Frage, ob die Liste der BgA aktuell und vollständig war und auf welche Weise ihre Aktualität besser als bisher gewährleistet werden könnte, ist keine Aufmerksamkeit geschenkt worden. Schließlich sind auch formelle Fehler der internen Meldungen wie die fehlende Unterscheidung zwischen dem Verfahrensbeteiligten (Fachbehörde, Senatsamt, Bezirksamt, gegebenenfalls Landesbetrieb) und dem Verfahrensobjekt (BgA, gegebenenfalls auch Hoheitsverwaltung⁷) oder die fehlende Mitzeichnung des zuständigen BfH übergegangen worden.
- Keine Schlüssigkeitskontrolle der intern gemeldeten Daten*
- Keine Prüfung der Liste der Betriebe gewerblicher Art auf Aktualität und Vollständigkeit*
- Grundsätzlicher Wandel im Aufgabenverständnis erforderlich*
- Der Rechnungshof hat einen grundsätzlichen Wandel im Aufgabenverständnis der Zentralen Abrechnungsstelle und die Festlegung verbindlicher Standards für die Überprüfung der internen Umsatzmeldungen gefordert. Er hat darüber hinaus weitere Anregungen im Detail gegeben.⁸

Fachaufsicht

611. Breite und Gewicht der Beanstandungen deuten auf Mängel bei der Fachaufsicht über die Zentrale Abrechnungsstelle hin. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – (Amt 5) 1993 eine Verlagerung der Fachaufsicht in das Amt „Haushalt und Aufgabenplanung“ (Amt 2) oder in das Amt „Organisation und Zentrale Dienste“ (Amt 1) in Angriff nehmen wollte, um dem Eindruck entgegenzuwirken, dass die Wahrnehmung der Rolle des Steuergläubigers nicht deutlich genug von der Wahrnehmung der Rolle des Steuerschuldners getrennt sei.

⁷ Dies betrifft die Fälle der Besteuerung der Stadt als Erwerberin bei innergemeinschaftlichem Erwerb gegen Entgelt (§ 13a Absatz 1 Nr. 2 Umsatzsteuergesetz) und als Empfängerin bestimmter umsatzsteuerpflichtiger Leistungen (§ 13b Umsatzsteuergesetz).

⁸ Zum Beispiel periodische Überprüfung der Vollständigkeit der Liste der BgA durch die BfH der Behörden, systematische Erfassung von Grundinformationen über die BgA, mandantenbezogene Aktenführung in der Zentralen Abrechnungsstelle, Überarbeitung des für die meldepflichtigen Behörden maßgeblichen Regelwerks usw.

Das Fehlen jeglicher Unterlagen über die Verlagerung der Fachaufsicht deutet darauf hin, dass diese Verlagerung nicht ordnungsgemäß vollzogen worden ist. Dementsprechend agierten weder das Amt „Haushalt und Aufgabenplanung“ noch das Amt „Organisation und Zentrale Dienste“ in dem Bewusstsein, die Fachaufsicht über die Zentrale Abrechnungsstelle übernommen zu haben. Andererseits herrschte im Amt „Steuerverwaltung“ die Vorstellung, dass die Fachaufsicht längst übergegangen sei, sodass sich im Ergebnis niemand für die Zentrale Abrechnungsstelle verantwortlich fühlte.

Fehlende Fachaufsicht und negatives Kompetenzbewusstsein

Der Rechnungshof hat gefordert, diesen Zustand umgehend zu beenden, um die Zentrale Abrechnungsstelle wieder sachkundig anzuleiten und ihr insbesondere vor dem Hintergrund der festgestellten Mängel die nötige Orientierung zu geben.

612. Der Rechnungshof hat im Übrigen darauf hingewiesen, dass der Weg, die Zentrale Abrechnungsstelle im Amt „Steuerverwaltung“ zu belassen und lediglich die Fachaufsicht heraus zu verlagern, nicht zu einer wirksamen Unterbindung der funktionalen Vermischung von Gläubiger- und Schuldnerrolle im Amt „Steuerverwaltung“ führen könne. Da eine dezentrale Wahrnehmung der Pflichten aus dem Steuerschuldverhältnis bei der Umsatzsteuer schon aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist, hat der Rechnungshof gefordert, die Zentrale Abrechnungsstelle aus dem Amt „Steuerverwaltung“ herauszulösen oder aber den potenziellen Interessenkonflikt dadurch zu bewältigen, dass das Amt „Steuerverwaltung“ in eigener Sache seine Fachaufsicht gegenüber dem Finanzamt ruhen lässt.

Vermischung von Gläubiger- und Schuldnerrolle problematisch

Neuorganisation der Bearbeitung erforderlich

Interner Zahlungsverkehr

613. Kaufmännisch eingerichtete Betriebe mit eigenem Wirtschaftsplan haben, soweit sie steuerrechtlich die Kriterien eines BgA erfüllen, bei der Zentralen Abrechnungsstelle nicht nur eine interne Meldung abzugeben, sondern auch die errechnete Zahllast zu entrichten. Die Zentrale Abrechnungsstelle hat nicht die jeweiligen Forderungen einzeln zum Soll gestellt, sondern bis 2007 ein sogenanntes Sammelsollstellungsverfahren praktiziert. Dabei wurden Beträge „auf Vorrat“, d. h. ohne Bezug zu einer konkreten Forderung, zum Soll gestellt. Gegen dieses Soll wurden die Zahlungen der Betriebe sukzessive im Ist gebucht. Sobald das Soll aufgezehrt war, wurde es wieder aufgestockt. Den entsprechenden Annahmeanordnungen im ein- und zweistelligen Millionenbereich waren keine zahlungsbegründenden Unterlagen beigefügt. Diese Praxis war mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften über die Verbuchung von Einnahmen unvereinbar und ist dementsprechend vom Rechnungshof beanstandet worden.
614. Da sich nach Einführung kaufmännischer Jahresabschlüsse zeigte, dass die Sammelsollstellungen zum Ausweis unechter offener Forderungen in der Bilanz führen würden, ersetzte die Finanzbehörde im Frühjahr 2007 das bisherige Verfahren durch das sogenannte Ist-vor-Soll-Verfahren, das unter bestimmten Voraus-

Sammelsollstellungsverfahren ohne kassenrechtliche Grundlage

Regelwidrige Nutzung des Ist-vor-Soll-Verfahrens

Mehraufwand bei der Überwachung der Forderungen und Zahlungseingänge

setzungen Ist-Buchungen auch ohne vorherige Sollstellung ermöglicht. Hierfür wurde eine allgemeine Zahlungsanordnung für Einnahmen erteilt, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für das Ist-vor-Soll-Verfahren⁹ nicht erfüllt waren. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auch die angestrebten Vereinfachungen bei der buchungstechnischen Abwicklung des Zahlungsverkehrs nicht erreicht würden, weil erheblicher Mehraufwand bei der Überwachung der Forderungen und der Zahlungseingänge entstehe.

Fehlbuchungen aufgrund von Überwachungs-mängeln nicht erkannt

Die Erhebungen haben gezeigt, dass die erforderliche manuelle Überwachung der Forderungen und der Zahlungseingänge nicht stattgefunden hat. Dies hat u. a. dazu geführt, dass Fehlbuchungen in Höhe von 1,3 bzw. 5,1 Mio. Euro nicht erkannt worden sind.

615. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet. Er hat gefordert, das Ist-vor-Soll-Verfahren unverzüglich einzustellen und vorgeschlagen, verfahrenstechnischen Problemen, die sich daraus ergeben, dass die Umsatzsteuer zeitgleich mit ihrer Meldung fällig wird, mit einem internen Lastschriftverfahren zu begegnen. Der Rechnungshof hat im Übrigen eine Korrektur der Fehlbuchungen gefordert.

Stellungnahme der Verwaltung

616. Die Finanzbehörde hat dem Rechnungshof darin zugestimmt, dass bei der Wahrnehmung der umsatzsteuerlichen Pflichten der Stadt Mängel aufgetreten sind. Allerdings unterstelle er – was die Zentrale Abrechnungsstelle betreffe – Aufgaben und Zuständigkeiten, die nicht geregelt gewesen seien und von der Finanzbehörde anders bewertet würden. Die Zentrale Abrechnungsstelle sei nur für die technische und zahlenmäßige Zusammenführung der internen Meldungen zu den jeweiligen Steueranmeldungen der Stadt zuständig gewesen. Die materiellrechtliche Würdigung der Lebenssachverhalte sei alleinige Aufgabe derjenigen Behörde, in deren Ressort der jeweilige BgA falle. Im Übrigen sei es Angelegenheit des Finanzamts, die in die Steueranmeldung einfließende steuerrechtliche Würdigung von Sachverhalten zu überprüfen. Die Finanzbehörde beschränke sich auf steuerrechtliche Auskünfte und in diesem Kontext nötige Abstimmungen mit dem Finanzamt.

Die Finanzbehörde hat versichert, bereits 2008 mit der Korrektur materieller Fehler und der Vorbereitung berichtigter Jahresanmeldungen begonnen zu haben.

617. Die Finanzbehörde hat des Weiteren erklärt, dass die die Stadt als Schuldnerin der Umsatzsteuer (vgl. Tz. 611 f.) betreffenden fachlichen Aufgaben und die Fachaufsicht ab 1. Januar 2009 zentral im Amt „Haushalt und Aufgabenplanung“ der Finanzbehörde

⁹ Vgl. Nr. 3.1.8.1 Verwaltungsvorschriften (VV) für das automatisierte Verfahren im Anordnungs-, Kassen- und Rechnungswesen in Verbindung mit VV Nr. 22.1 zu § 70 LHO.

wahrgenommen würden. Parallel zu dieser Organisationsänderung werde die Finanzbehörde durch Schulungen und die Herausgabe eines neuen Leitfadens die in den Behörden oder Landesbetrieben betroffenen Beschäftigten sowie deren BfH in die Lage versetzen, steuerlich relevante Vorgänge besser zu erkennen. Sie wolle damit auf eine weitere Steigerung der Bearbeitungsqualität hinwirken. Eine Vermengung von Gläubiger- und Schuldnerrolle werde künftig dadurch ausgeschlossen, dass das Amt „Steuerverwaltung“ „in Einzelfällen“ nicht mehr beide Funktionen, sondern nur noch die Fachaufsicht gegenüber dem Finanzamt für Großunternehmen ausübe.

618. Schließlich hat die Finanzbehörde zum Ausdruck gebracht, dass sie die Auffassung des Rechnungshofs zu notwendigen Prozessumstellungen im internen Zahlungsverkehr (vgl. Tz. 613 ff.) teile. Sie habe Maßnahmen zur Überprüfung und Neuausrichtung der Verfahren eingeleitet.

Bewertung durch den Rechnungshof

619. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Finanzbehörde die Bearbeitung der umsatzsteuerlichen Angelegenheiten der Freien und Hansestadt Hamburg auf eine neue Grundlage stellen will und zugesagt hat, die Mängel im internen Zahlungsverkehr zu beheben. Die die bisherige Praxis betreffenden Ausführungen zu den Aufgaben und zur Zuständigkeit der Zentralen Abrechnungsstelle lassen die Verantwortung der Finanzbehörde für die Abgabe wahrheitsgemäßer Steueranmeldungen (vgl. Tz. 609) außer Acht. Diese durfte nicht allein auf die zuliefernden Behörden verlagert werden: Steuerrechtlich trug und trägt der Unterzeichner der jeweiligen Steueranmeldung die Verantwortung für die Wahrheit der Anmeldung. Es muss deshalb gerade in seinem Interesse liegen, mit Hilfe eigener Mitarbeiter mögliche Fehler in den Meldungen der Behörden aufzudecken und Unstimmigkeiten zu beseitigen. Die dem Finanzamt obliegende Aufgabe, eine Steueranmeldung zu überprüfen, entbindet die Stadt – wie jeden anderen Steuerschuldner auch – nicht von der Pflicht, richtige Angaben zu machen und dies auch organisatorisch abzusichern.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Sondervermögen für die Altersversorgung

Die Mittel der zur Sicherung der Versorgungsausgaben bestimmten Sondervermögen sind zum Teil nicht in der gesetzlich vorgeschriebenen Anlageart angelegt worden. Bei der gemeinsamen Anlage mit Kassemitteln des Haushalts wird auch die gebotene Trennung der Mittel von dem übrigen Vermögen der Stadt nicht eingehalten.

Anlage und Bestandsverwaltung der Sondervermögen bedürfen unter dem Aspekt der möglichen Übertragung der Aufgabe auf Dritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

620. Um angesichts der demographischen Veränderungen und des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger die Versorgungsleistungen hamburgischer Bediensteter sicherzustellen, ist auf der Basis des § 14a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) das Sondervermögen „Versorgungsrücklage der Freien und Hansestadt Hamburg“ gebildet worden. Das Sondervermögen wird grundsätzlich aus Eigenmitteln der Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, und zwar hauptsächlich durch einbehaltene Besoldungs- und Versorgungsanpassungen, aufgebaut.

Um den Hamburger Haushalt darüber hinaus von Zahlungen für die Altersversorgung zu entlasten, sind weitere – ebenfalls zum Teil aus Mitteln der Bediensteten finanzierte – Sondervermögen eingerichtet worden, u. a.

- die „Zusatzversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg“ und
- ein „Zusätzlicher Versorgungsfonds für die Altersversorgung der Bediensteten der Freien und Hansestadt Hamburg“.

Die Bestände der drei Sondervermögen¹ werden im Jahresabschluss 2007 mit insgesamt rund 265 Mio. Euro ausgewiesen. Der Senat erwartet durch weitere Zuführungen und Zinserträge bis 2010 einen Zuwachs auf insgesamt rund 404 Mio. Euro.²

¹ Zwei weitere Fonds zur Sicherung der Versorgungsausgaben bei Anstalten öffentlichen Rechts und Landesbetrieben sowie der Abgeordneten der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg sind nicht Gegenstand der Prüfung gewesen.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/1228 vom 7. Oktober 2008, S. 22, sowie Finanzbericht 2007/2008, S. 81 und 82.

Anlageverhalten und Vermögenstrennung

621. Anlage und Bestandsverwaltung der den Sondervermögen zufließenden Mittel sind der Finanzbehörde übertragen worden.

Nach Maßgabe ihrer Errichtungsgesetze³ dürfen die Mittel der Sondervermögen nur zur Entlastung von Versorgungsaufwendungen eingesetzt bzw. zur Finanzierung von Versorgung und Beihilfen der Versorgungsempfänger verwendet werden. Die Sondervermögen sind von dem übrigen Vermögen der Stadt sowie deren Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten.⁴

Die den Sondervermögen zufließenden Mittel einschließlich der Erträge sind bis zu ihrer zweckentsprechenden Verwendung am Kapitalmarkt anzulegen. Ebenfalls verbindlich vorgegeben und seit 2008 einheitlich sind die Anlagearten, die zuvor bereits für zwei der Sondervermögen zwingend waren: Hiernach sind die Mittel zu marktüblichen Bedingungen in Schuldscheindarlehen oder in handelbaren Schuldverschreibungen anzulegen.⁵

622. Nicht am Kapitalmarkt angelegte Mittel der Sondervermögen werden auf internen Geschäftskonten, die bei der Kasse.Hamburg für den Geldtransfer (Zuführungen aus dem und Ablieferungen an den Haushalt, Abwicklung von Anlagegeschäften) eingerichtet sind, als Buchbestände abgebildet und dort verzinst. Die tatsächlichen Guthaben sind Bestandteil der Kassenmittel nach § 43 LHO und werden mit übrigen von der Stadt nicht sofort benötigten Kassenmitteln von der Kasse.Hamburg in Tagesgeldern angelegt.

Seit 2007 belässt die Finanzbehörde – in erheblichem Umfang und länger als für den Geldtransfer und zur Vorbereitung der Anlage der Mittel am Markt erforderlich⁶ – Bestände der Sondervermögen auf den Geschäftskonten bei der Kasse.Hamburg, weil und solange der dort zu erwartende Zinsertrag gegenüber einem am Kapitalmarkt erzielbaren Anlageertrag höher ist.

623. Der Rechnungshof hat dieses Anlageverhalten zum einen deshalb beanstandet, weil die Finanzbehörde damit die in den Errichtungsgesetzen ausdrücklich vorgegebene und sachlich gewollte Vermögenstrennung der Sondervermögen vom übrigen Vermögen der Stadt nicht beachtet. Die Trennung zwischen beiden Vermögen wird aufgehoben, indem sie als Kassenmittel miteinander vermischt und gemeinsam bewirtschaftet werden. Dies ist mit dem besonderen Zweck der Sondervermögen für die Altersversorgung nicht vereinbar. Dieser besteht darin, durch Schaffung eines ge-

Trennung von Sondervermögen und Vermögen der Stadt nicht eingehalten

³ Gesetz über eine Versorgungsrücklage der Freien und Hansestadt Hamburg vom 30. November 1999 (HmbGVBl. 1999, S. 266); Gesetz über das Sondervermögen „Zusatzversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg“ vom 14. Juli 1999 (HmbGVBl. 1999, S. 146); Gesetz über einen zusätzlichen Versorgungsfonds für die Altersversorgung der Bediensteten der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. Dezember 2000 (HmbGVBl. 2000, S. 399) – jeweils in der Fassung vom 19. Februar 2008 (HmbGVBl. 2008, S. 68).

⁴ § 5 Absatz 1, beziehungsweise § 8 der Errichtungsgesetze.

⁵ § 3 Absatz 2, beziehungsweise § 5 Absatz 3 der Errichtungsgesetze.

⁶ So wurden beispielsweise die im Jahr 2007 überwiegend monatlich eingegangenen Mittel des Sondervermögens Zusatzversorgung erst im Dezember des Jahres am Kapitalmarkt angelegt.

genüber anderen Haushaltsmitteln klar abgegrenzten, transparenten und jeglicher anderweitigen Verwendung entzogenen Vermögens die zweckentsprechende Verwendung der Mittel für künftige Versorgungslasten und hierdurch die Versorgung umfassend zu sichern. Dies ergibt sich aus den von den Leitgedanken der Sicherheit und zweckgebundenen Mittelverwendung geprägten parlamentarischen Erörterungen im Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des § 14a BBesG auf Bundesebene.⁷ Hieran knüpfen sowohl die Überlegungen zur Schaffung des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ (ausführende Landesregelung zu § 14a BBesG) als auch die hiermit inhaltlich und zeitlich in unmittelbarem Zusammenhang stehende Einrichtung der beiden weiteren Sondervermögen (vgl. Tz. 620) an.⁸ Das Vorstehende gilt umso mehr, als die Sondervermögen in erheblichem Umfang aus Eigenleistungen Bediensteter gebildet werden.

624. Der Rechnungshof hat das Anlageverhalten der Finanzbehörde zum anderen beanstandet, weil die Mittel der Sondervermögen ohne Ausnahme entsprechend der gesetzlich vorgegebenen Anlagearten anzulegen sind. Der Gesetzgeber hat der Sicherheit der Anlage gegenüber ihrer Wirtschaftlichkeit den Vorrang eingeräumt.⁹ Für Überlegungen, ob mit einer anderen Anlageform eine größere Rendite erzielt werden kann, bleibt rechtlich kein Raum. Die Finanzbehörde hat, indem sie die Mittel auf den Geschäftskonten belassen hat, die gesetzlichen Anlagepflichten und -arten nicht beachtet.

*Gesetzlich
vorgegebene
Anlagearten
nicht beachtet*

Der Rechnungshof hat daher die Finanzbehörde aufgefordert, künftig die Vermögenstrennung der Sondervermögen vom übrigen Vermögen der Stadt nicht nur buchhalterisch, sondern auch in der Bewirtschaftung sicherzustellen sowie die gesetzlich fixierten Anlagepflichten und -arten einzuhalten. Ferner hat er vor dem Hintergrund der von der Finanzbehörde angestellten, nachvollziehbaren Renditeüberlegungen angeregt zu prüfen, ob ergänzend zur Anlagepflicht der Mittel am Kapitalmarkt eine gesetzliche Öffnungsklausel in Betracht zu ziehen ist, die – unter strikter Beachtung der Vermögenstrennung und begleitet durch eine an der gesamtstädtischen Rendite orientierten Anlagestrategie und entsprechende kontinuierliche Kontrollmechanismen – das längerfristige Belassen der Mittel auf (Tagesgeld-)Konten bei der Kasse.Hamburg ermöglicht und regelt.

⁷ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zum Entwurf eines Gesetzes über eine Versorgungsrücklage des Bundes, Deutscher Bundestag Drucksache 13/10282 vom 31. März 1998 und Drucksache 13/10717 vom 14. Mai 1998, S. 4: „...mit dieser Regelung die Rücklage vor einem politischen Zugriff gesichert...ist.“

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/2574 vom 8. Juni 1999, S. 1, in der es zu § 8 des Entwurfes eines Gesetzes über eine Versorgungsrücklage der Freien und Hansestadt Hamburg heißt, dass dieser auf eine „strikte“ Vermögenstrennung abziele.

⁹ Vgl. u. a. die Begründung zum Gesetz über das Sondervermögen „Zusatzversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg“, Bürgerschaftsdrucksache 16/2419 vom 27. April 1999, S. 3.

Übertragung der Anlage und Bestandsverwaltung

625. Die Finanzbehörde ist durch die Errichtungsgesetze der Sondervermögen ermächtigt, die Anlage und Bestandsverwaltung der Deutschen Bundesbank oder einer anderen in der Geldwirtschaft erfahrenen Einrichtung zu übertragen.

In der Vergangenheit hat die Finanzbehörde von dieser Möglichkeit befristet Gebrauch gemacht. Die Anlage und Bestandsverwaltung für eines der Sondervermögen war von April 2002 bis Dezember 2005 einem privaten Dritten gegen Kostenerstattung übertragen worden.

Die Deutsche Bundesbank darf Hamburg für den Fall der Übertragung auf sie keine Kosten oder Gebühren berechnen.¹⁰ Für den Bund und einige Länder nimmt sie die Sondervermögensverwaltung bereits kostenlos wahr.

626. Die Finanzbehörde hat bei der Verwaltung der Sondervermögen in entsprechender Anwendung der für die hamburgische Verwaltung geltenden Grundsätze¹¹ u. a. den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Absatz 1 LHO zu beachten.

Der Rechnungshof hat drei mögliche Varianten der Anlage und Bestandsverwaltung für die drei Sondervermögen in einer vereinfachten Kostenvergleichsrechnung gegenübergestellt: Die Eigenwahrnehmung der Aufgabe durch die Finanzbehörde sowie die Übertragung an die Deutsche Bundesbank bzw. an einen privaten Dritten. Auch unter Berücksichtigung von Ungenauigkeiten, die mit einem derartigen Kostenvergleich verbunden sein können, hat der Vergleich deutlich gemacht, dass die Anlage und Bestandsverwaltung der Sondervermögen durch die Deutsche Bundesbank für Hamburg kostengünstiger ausfallen dürfte als die Eigenwahrnehmung durch die Finanzbehörde oder eine Übertragung an einen privaten Dritten.

Über die unmittelbar mit der Anlage und Bestandsverwaltung verbundenen Kosten hinaus sind auch die Renditemöglichkeiten und das beim Aufgabenträger bestehende Know-how in Fragen der Kapitalanlage zu bewerten. Das Gebot vollständiger Einnahmeerhebung nach § 34 Absatz 2 LHO verpflichtet 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.¹² Der Ertrag der Kapitalanlage wird – selbst bei gleichen Anlagevorgaben – von verschiedenen Parametern wie zum Beispiel Fristigkeit der Anlagen oder Qualität der Wertpapiere beeinflusst. Bezogen auf den Stand der Sondervermögen von 265 Mio. Euro (vgl. Tz. 620) ließe sich mit einer um einen Basispunkt (0,01 %) verbesserten Rendite nach Kosten ein Mehrertrag von 26.500 Euro erzielen.

¹⁰ § 20 in Verbindung mit § 19 Nrn. 2 bis 7 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 in der Fassung vom 22. Oktober 1992 (BGBl. I S. 1782), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3089).

¹¹ Vgl. § 113 LHO.

¹² Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Anmerkung 2 zu § 34 BHO.

*Unnötige
Verwaltungs-
kosten ver-
meiden und
Mehreinnahmen
sichern*

Um künftig vermeidbare Mehrkosten für die Anlage und Bestandsverwaltung der Sondervermögen auszuschließen und mögliche Mehreinnahmen zu sichern, hat der Rechnungshof die Behörde aufgefordert, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 LHO durchzuführen und unter Einbeziehung ihrer Erfahrungen mit der Übertragung der Aufgabe an einen privaten Dritten sowie der vom Bund und anderen Ländern gesammelten Erfahrungen mit der Übertragung an die Deutsche Bundesbank Kosten und Nutzen der unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten zu bewerten.

Stellungnahme der Verwaltung

627. Die Finanzbehörde ist der Auffassung, sie habe die gesetzlichen Anforderungen an die Verwaltung der Sondervermögen gewahrt. Durch die Vorgabe bestimmter Anlagearten solle die größtmögliche Sicherheit gegen den Ausfall von Forderungen erreicht werden. In Zeiten der Kapitalmarktkrise sei der Verbleib von Mitteln auf den Geschäftskonten die sicherste Anlagealternative und auch unter Renditegesichtspunkten vorzuziehen. Die Vermögensverwaltung erfülle u.a. durch buchhalterische Trennung, jährliche Rechnungslegung und Mitwirkung der Beiräte alle gesetzlichen Anforderungen an eine strikte und transparente Trennung der Sondervermögen vom übrigen Vermögen der Stadt. Im Übrigen entspreche die Praxis der Kontoführung derjenigen beim Bund und bei anderen Sondervermögen der Stadt. Die Finanzbehörde werde gleichwohl prüfen, ob ausgehend von den Feststellungen des Rechnungshofs eine Klarstellung der gesetzlichen Regelungen geboten sei.

Die Finanzbehörde habe sich zudem mit der Wirtschaftlichkeit einer Übertragung der Anlage und Bestandsverwaltung an die Deutsche Bundesbank befasst und sei zu dem Ergebnis gekommen, dass diese keine zusätzlichen Renditepotenziale eröffne und die mögliche Kostenersparnis durch organisatorischen Mehraufwand für Entwicklung und Abstimmung der Anlagestrategie mit der Deutschen Bundesbank überkompensiert werde. Auch die Erfahrungen mit der Fremdvergabe an einen privaten Fondsmanager hätten keine Vorteile gegenüber einer Anlage in Eigenregie ergeben.

Bewertung durch den Rechnungshof

628. Der Rechnungshof teilt die Einschätzung der Finanzbehörde nicht. Hinsichtlich der vorgegebenen Anlagearten verweist er auf den klaren Gesetzeswortlaut, der für eigene Überlegungen der Verwaltung bezüglich sichererer oder wirtschaftlicherer Anlageformen in der derzeitigen Fassung keinen Raum lässt.

Eine bloße buchhalterische Trennung von Mitteln der Stadt und der Sondervermögen trägt dem besonderen gesetzgeberischen Anliegen an einer Sicherung des Bestandes gerade der Sondervermögen im Bereich der Versorgungsausgaben nicht hinreichend

Rechnung. Dieses Anliegen hat sich nach entsprechenden parlamentarischen Erörterungen – anders als bei anderen Sondervermögen – in besonderen gesetzlichen Vorgaben zur Vermögensstrennung niedergeschlagen. Der Hinweis auf die Praxis bei anderen städtischen Sondervermögen ist daher ebenso wenig tragfähig wie jener auf die Praxis des Bundes. Der Bund nutzt für die Mittelverwaltung seiner Sondervermögen zur Altersvorsorge ein gesondertes Konto bei der Deutschen Bundesbank. Damit hat er nicht nur eine buchhalterische Vermögensstrennung, sondern auch eine solche in der Bewirtschaftung von Mitteln der Sondervermögen und des allgemeinen Haushalts vorgenommen.

Die bisherigen Überlegungen der Finanzbehörde zur Wirtschaftlichkeit von Anlage und Bestandsverwaltung erfüllen die an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu stellenden Anforderungen – insbesondere unter dem Aspekt einer möglichen Übertragung der Aufgabe an Dritte – nicht. Sie enthalten zwar eine allgemeine Einschätzung der mit einer Aufgabenwahrnehmung durch die Deutsche Bundesbank verbundenen Vor- und Nachteile. Die Bewertung wird jedoch nicht durch konkrete Berechnungen zur Höhe einer möglichen Rendite oder eine Auswertung der Praxis jener Länder, die die Deutsche Bundesbank mit der Anlage und Verwaltung betrauen, untermauert.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Einsatz von Open Source Software

Die Vorteilhaftigkeit der derzeit eingesetzten Software ist turnusmäßig zu überprüfen. Bei der Weiterentwicklung der IT-Strategie sollte die Unabhängigkeit von Herstellern und Plattformen angestrebt werden.

629. Die hamburgische Verwaltung nutzt überwiegend kostenpflichtige Softwareprodukte. In den 90er Jahren wurde erstmals ein Vertrag mit der Firma Microsoft Deutschland GmbH über die Überlassung von (Betriebs-)System- und Bürokommunikationssoftware für die Nutzung auf Büroarbeitsplätzen abgeschlossen. Aus diesem Vertrag hat sich später das Microsoft Enterprise Agreement (MEA) entwickelt.

Seit einigen Jahren wächst der Markt an frei verfügbarer sogenannter Open Source Software (OSS). Die Qualität der OSS-Produkte hat in etlichen Bereichen (zum Beispiel Betriebssystem und Office-Anwendungen) das Niveau der etablierten Anbieter erreicht. OSS-Produkte können grundsätzlich für die Erledigung von IT-unterstützten Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden und können zu Einsparungen zum Beispiel bei Lizenzaufgaben führen.

630. Die Nutzung von OSS-Produkten ist in der hamburgischen Verwaltung aufgrund der IuK-Architektur-Richtlinie nur mit Ausnahme-genehmigung der Finanzbehörde gestattet. Diese wird nach Auskunft der Finanzbehörde erteilt, wenn nicht die Erreichung der Ziele der IT-Standardisierung erschwert oder verhindert wird und der Einsatz wirtschaftlich ist. Nach dortiger Mitteilung sind unter den bei Dataport – Anstalt öffentlichen Rechts – (Dataport) für die Stadt insgesamt eingesetzten rund 3.500 Softwareprodukten lediglich 13 OSS-Produkte.

Dataport setzt OSS-Produkte daneben für den eigenen Bedarf und auch für andere Kunden ein.

Alternativenvergleich zum MEA-Vertrag 2006

631. Die Finanzbehörde hat im Oktober 2003 vor Verlängerung des MEA einen Gutachter mit der Überprüfung der IT-Strategie der Stadt im Hinblick auf den Einsatz von OSS beauftragt.

Der Gutachter hat der Finanzbehörde zu diesem Zeitpunkt keinen grundlegenden Strategiewechsel empfohlen. Er hat angeregt, folgende strategische Punkte im Zusammenhang mit dem Einsatz von OSS zu prüfen:

- Einsatz von OSS-Produkten als Betriebssystem bei Servern (Ersatz von Unix durch Linux) im 2. Halbjahr 2005,

- Einsatz von OSS-Produkten für Büroanwendungen bei Arbeitsplatzrechnern (Ersatz von MS Office durch Open Office) im 1. Halbjahr 2006 und
 - Einsatz von OSS-Produkten als Betriebssystem bei Arbeitsplatzrechnern (Ersatz von Windows durch Linux) im 1. Halbjahr 2006.
632. Obwohl die Finanzbehörde einen vollständigen Wechsel der Infrastruktur¹ von Lizenzsoftware auf OSS-Produkte nicht für realistisch hält, hat sie vor Ablauf des MEA-Vertrags Ende 2006 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Hierbei hat sie nur die Variante einer weitgehend vollständigen Ausstattung mit Microsoftprodukten mit einer entsprechenden Ausstattung mit OSS-Produkten verglichen. Sie hat nicht die ihr von dem Gutachter empfohlene Betrachtung einzelner Bereiche vorgenommen.
- Die Finanzbehörde ist aufgrund des Ergebnisses dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der aus ihrer Sicht fehlenden Alternative bei ihrer Entscheidung für einen flächendeckenden Einsatz von Softwareprodukten der Firma Microsoft geblieben und hat das MEA um vier Jahre verlängert.
633. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Finanzbehörde differenzierte Ansätze, die möglicherweise wirtschaftlich vorteilhaft wären, außer Acht gelassen hat.

Mittelfristige Weiterentwicklung der IT-Strategie

634. Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Finanzbehörde, dass Kostenvorteile durch eine Standardisierung erreicht werden können. Standardisierung ist in der Vergangenheit durch den Einsatz von Produkten einer kleinen Anzahl von Herstellern erreicht worden. Diese Strategie darf jedoch nicht zu vermeidbaren Abhängigkeiten führen. Daher sollte grundsätzlich eine Plattform- und Herstellerunabhängigkeit angestrebt werden.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die vorhandene IT-Strategie der Stadt unter Beteiligung der Behörden sowie unter beratender Mitwirkung von Dataport zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Dabei sollten Empfehlungen des Gutachters (vgl. Tz. 631) einbezogen werden. Die Überprüfung sollte so frühzeitig abgeschlossen werden, dass die Ergebnisse vor Ablauf des aktuellen MEA-Vertrags vorliegen.

*Überprüfung
der IT-Strategie
erforderlich*

Stellungnahme der Verwaltung

635. Die Finanzbehörde hat Offenheit für einen Wechsel auf OSS-Produkte bekundet, wenn die Weiterentwicklung der strategischen

*Wechsel auf
OSS-Produkte
nicht aus-
geschlossen*

¹ In der Stadt werden rund 32.000 Bildschirmarbeitsplätze mit über 3.500 IT-Anwendungen genutzt; diese greifen auf gemeinsame Infrastrukturen (Mail, Fileservice, Intranet usw.) zu.

Einflussgrößen, vor allem der Technologien, Beteiligten und Märkte, dies sinnvoll erscheinen ließen. Sie hat zugesagt, die Entwicklung fortlaufend zu beobachten und zu bewerten. Es müsse im Einzelfall unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und einer Vollkostenbetrachtung entschieden werden, ob lizenzkostenfreie oder lizenzkostenpflichtige Software zum Einsatz kommen soll.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, vor Abschluss eines neuen MEA die IT-Strategie der Stadt zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Planung eines IT-gestützten Bestellwesens

Projektplanung und bisherige Teilergebnisse zur Einführung eines IT-gestützten Bestellwesens sind nicht belastbar. Das von der Finanzbehörde ermittelte Einsparpotenzial von 0,5 Mio. Euro muss auf die Einzelpläne verteilt werden. Darüber hinausgehende in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelte Einsparpotenziale werden sich nicht ohne Weiteres im Haushalt auswirken.

636. Die Finanzbehörde strebt die Einführung einer umfassenden medienbruchfreien IT-Unterstützung für das Bestellwesen¹ aller Behörden an. Zusammen mit dem Finanzministerium Schleswig-Holstein hatte sie die Einführung von Ende 2004 bis Ende 2006 als Kooperationsprojekt vorgesehen; seither² betreibt die Finanzbehörde das Projekt allein. Im Frühjahr 2007 hat sie Dataport – Anstalt öffentlichen Rechts – (Dataport) mit der Durchführung des Projekts zur Einführung eines IT-gestützten Bestellwesens für Hamburg beauftragt. Nach den bisherigen Erkenntnissen ist mit haushaltswirksamen Ausgaben von rund 750.000 Euro – ohne Personalausgaben – zu rechnen.

Seit Oktober 2008 wird das IT-Verfahren zunächst in ausgewählten Schulen eingesetzt.

Projektplanung und bisherige Teilergebnisse

Ist-Aufnahme

637. Die Finanzbehörde hat im Juni 2005 ein Grobkonzept für die Fachanforderungen an ein IT-gestütztes Bestellwesen vorgelegt, das auch die Ergebnisse der Befragung von Beschäftigten einzelner Behörden über die Beschaffungsprozesse enthält. Darin hat sie dargestellt, dass zahlreiche behördenspezifische Unterschiede zwischen den Bestellprozessen bestünden und zum Teil deutliche Abweichungen zwischen den rechtlichen Anforderungen und der tatsächlichen Umsetzung zu beobachten seien (zum Beispiel der Verlust von Belegen bei Weiterleitungen).

Die Finanzbehörde hat dies nicht zum Anlass genommen, bei den Behörden auf eine Optimierung der behördenspezifischen Aufgabenerledigung hinzuwirken. Nach ihrer Auffassung verändert

Mängel in der Aufgabenerledigung nicht behoben

¹ Der Begriff Bestellwesen umfasst alle im Zusammenhang mit der Bestellung von Waren für den üblichen Bedarf der Verwaltung verbundenen Tätigkeiten von der Erfassung des Bedarfs bis zur Begleichung der Rechnung.

² Schleswig-Holstein hat von einer weiteren Realisierung abgesehen, weil es den erwarteten Nutzen in Zweifel gezogen hat.

die Einführung der elektronischen Bestellplattform die Geschäftsprozesse so grundlegend, dass vorher kein Erfordernis mehr für eine Optimierung der vorhandenen Geschäftsprozesse bestehe.

638. Der Rechnungshof hat dies kritisiert. Die Optimierung von Geschäftsprozessen sowie die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung sind zum einen als Daueraufgabe zu verstehen. Zum anderen müssen grundsätzliche Verbesserungen in Organisation und Arbeitsabläufen spätestens im Rahmen der Einführung neuer IT-Strukturen vorgenommen werden. Angesichts des bereits im Juni 2005 vorgelegten Grobkonzepts und der erst drei Jahre später begonnenen Verfahrenspilotierung wäre ausreichend Zeit für Verbesserungen vor der Einführung gewesen.

Alternativenbetrachtung

639. Anfang 2005 hat die Finanzbehörde im Rahmen einer Vorstudie zwei alternative Lösungsmöglichkeiten zur Realisierung des IT-gestützten Bestellwesens betrachtet und sich im Ergebnis frühzeitig festgelegt, das Produkt des Herstellers des in Hamburg eingesetzten Ressourcenverfahrens zu nutzen. Sie hat sich von diesem – ebenso wie der damalige Kooperationspartner Schleswig-Holstein – Kostenvorteile versprochen, weil die Lösung dem Grunde nach keinen zusätzlichen Lizenzbedarf auslösen würde. Auch bei der später erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der Entscheidungsvorbereitung zur Beauftragung von Dataport mit der Projektdurchführung ist nur von diesem Produkt ausgegangen worden.
640. Die Entwicklung alternativer Lösungsmöglichkeiten ist ein notwendiger Schritt³ vor dem Beginn von Maßnahmen wie der Einführung neuer IT-Verfahren.

Unzureichende Alternativenbetrachtung

Der Rechnungshof hat die zu frühe Beschränkung auf ein Produkt kritisiert und die Definition eines produktneutralen Soll-Prozesses für eine künftige IT-Unterstützung gefordert. Insbesondere mögliche Kostenvorteile durch einen Rückgriff auf vorhandene Lizenzen dürfen im Interesse einer Förderung des Wettbewerbs nicht dazu führen, dass Produkte aller anderen Hersteller von vornherein ausgeschlossen werden. Außerdem ist die Anbindung von Drittverfahren an das Verfahren zur Ressourcensteuerung in der hamburgischen Verwaltung gängige Praxis. Ohne Preiserkundung für Drittverfahren bleibt offen, ob tatsächlich die kostengünstigste und wirtschaftlichste Lösung gewählt wurde.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

641. Im August 2005 hat die Finanzbehörde Dataport beauftragt, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die favorisierte Lösung vorzunehmen. Umfassende Ermittlungen des der Untersuchung zugrunde liegenden Mengengerüsts für Bestellungen und der zu

³ Vgl. hierzu § 7 Absatz 2 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

berücksichtigenden Zeitanteile für die Bearbeitung haben nicht stattgefunden. Nach Auffassung der Finanzbehörde haben die verfügbaren Daten eine ausreichende Entscheidungsbasis dargestellt. Eine umfassende Datenerhebung wäre mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden gewesen.

Wesentliche Grunddaten basierten allerdings auf Schätzwerten aus dem Grobkonzept vom Juni 2005. Diese Unzulänglichkeiten haben dazu geführt, dass die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht belastbar sind.

Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht belastbar

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, eine die aktuellen und konkreten Datengrundlagen berücksichtigende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Die Finanzbehörde hat eine Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugesagt.

Einsparpotenzial

642. Dataport hat in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Mai 2006 ein Einsparpotenzial von rund 3 Mio. Euro Personalkosten ermittelt. Die Finanzbehörde hat in der IT-Gesamtplanung erstmalig im Herbst 2005 ein Einsparpotenzial in Höhe von rund 0,5 Mio. Euro ausgewiesen.

Keine eindeutige Festlegung des Einsparpotenzials

Wegen der angenommenen Vielzahl betroffener Arbeitsplätze (rund 3.300) und der Kleinteiligkeit der Arbeitsschritte ist die Finanzbehörde bislang davon ausgegangen, dass sich ein Einsparpotenzial nicht ohne Weiteres im Haushalt auswirken werde. Eine Konkretisierung der Budgetanpassungen in den behördlichen Einzelplänen könne wegen fehlender Entscheidungsreife erst nach dem Herbst 2008 erfolgen.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, den Nutzen des IT-Vorhabens eindeutig zu bestimmen und darzulegen, welche Budgetabsenkung erreicht und wie diese überwacht werden soll.

Flächendeckende Einführung

643. Die Finanzbehörde ist zuständig für die Realisierung des Projekts zur flächendeckenden Einführung der IT-gestützten Bestellplattform. Sie hat die Behörden bislang in unterschiedlichem Maß beteiligt.

Der Rechnungshof hat auf die Möglichkeit eines Scheiterns des IT-Vorhabens an den Grenzen der Organisationshoheit der Behörden⁴ hingewiesen und die Finanzbehörde aufgefordert, den Senat mit der flächendeckenden Einführung eines IT-gestützten Bestell-

Fehlende Befassung des Senats

⁴ Vgl. § 2 des Gesetzes über Verwaltungsbehörden in der Fassung vom 30. Juli 1952, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Mai 2008 (HmbGVBl. S. 215).

wesens zu befassen, um entsprechend §§ 6 und 7 LHO unwirtschaftliche Ausgaben zu vermeiden.

Dies hat die Finanzbehörde zugesagt unbeschadet ihrer Auffassung, dass sie sich für hinreichend ermächtigt hält, die Nutzung verbindlich vorzugeben.

Nutzung eines Beratungskontingents

644. Im Rahmen der Realisierung des Projekts IT-Bestellwesen nutzt die Finanzbehörde ein von einem Softwareunternehmen im Zusammenhang mit einem Vertragsabschluss zum Kauf von Lizenzen im Jahre 2004 bereitgestelltes Beratungskontingent im Wert von 50.000 Euro, ohne dass dieses als Nebenabrede schriftlich fixiert sowie Senat und Bürgerschaft offengelegt worden ist.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ohne schriftliche Vereinbarung ein einklagbares Recht auf Inanspruchnahme nicht gesichert ist. Ohne derartige Informationen haben außerdem weder Senat noch Bürgerschaft die Möglichkeit, haushaltspolitisch darauf zu reagieren.⁵

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, künftig entsprechende Leistungen vertraglich zu fixieren. Damit kann zugleich der Anschein der Annahme geldwerter Vorteile vermieden werden.

Die Finanzbehörde will darauf hinwirken, dass dies künftig in vergleichbaren Fällen erfolgt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁵ Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass mit der Einführung der Doppik künftig derartige Fallkonstellationen abgebildet werden können.

Finanzbehörde — Steuerverwaltung —

Maschinelle Bearbeitung von Einkommensteuer- erklärungen mit Risikomanagement

Bei maschineller Bearbeitung von Steuererklärungen muss durch die Konzeption des Risikomanagements gewährleistet werden, dass das Risiko eines Steuerausfalls im jeweiligen Einzelfall erkannt wird. Das haushaltsrechtliche Gebot, Einnahmen vollständig zu erheben, erfordert bei der Justierung des Risikofilters neben Schwellenwerten und Plausibilitätskriterien eine stärkere Berücksichtigung des bisher gezeigten individuellen steuerlichen Verhaltens.

Bei der manuellen Prüfung sogenannter Risikosachverhalte reicht eine „überschlägige“ Prüfung nicht aus. Um die Wirksamkeit des Risikofilters überprüfen zu können und die Unberechenbarkeit des Systems zu gewährleisten, muss eine hinreichende Anzahl von Referenzfällen nach einem speziellen Standard bearbeitet werden.

645. Seit langem ist die Steuerverwaltung bestrebt, die Bearbeitung der Steuererklärungen so zu organisieren, dass die Personalressourcen möglichst effizient eingesetzt werden. Dies hat dazu geführt, dass nur noch ein Teil der Steuererklärungen intensiv bearbeitet wird.¹ In den übrigen Fällen soll den Angaben des Steuerpflichtigen gefolgt werden, soweit diese schlüssig und glaubhaft sind.² Welche Steuererklärungen intensiv zu bearbeiten sind, richtet sich – von Einzelfallentscheidungen des Sachbearbeiters abgesehen – entweder danach, ob die Erklärung einen erfahrungsgemäß risikoträchtigen Sachverhalt berührt³ oder aufgrund einer Zufallsstichprobe ausgewählt worden ist.⁴ Die Zufallsstichproben sollen dem Risiko möglicher Steuerausfälle entgegenwirken und gewährleisten, dass jeder Steuerpflichtige mit einer Inten-

¹ So schon die Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens – Gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 16. Februar 1976, Bundessteuerblatt (BStBl.) 1976 I S. 88 und vom 4. März 1981, BStBl. 1981 I S. 270.

² Vgl. Gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen vom 19. November 1996, BStBl. 1996 I S. 1391.

³ Sogenannte Prüffelder.

⁴ Sogenannte maschinelle Zufallsauswahl.

sivbearbeitung seiner Steuererklärung rechnen muss. Der Umfang der Stichprobe ist nach der Summe der positiven bzw. der Summe der negativen Einkünfte gestaffelt und bewegt sich je nach Fallgruppe zwischen 2 und 70 %.

646. Seit geraumer Zeit befassen sich die Steuerverwaltungen der Länder mit der Frage, ob die Effizienz des Personaleinsatzes durch ein neues System der Risikobeschreibungen gesteigert werden könnte. Rheinland-Pfalz und Bayern haben diese Frage frühzeitig mit der Idee einer vollautomatischen Bearbeitung der als nicht risikobehaftet definierten Steuererklärungen verknüpft. Die maschinelle Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen mit Risikomanagement ist inzwischen Teil des Projekts KONSENS⁵, im Rahmen dessen eine Neugestaltung und Harmonisierung der Automationsunterstützung in den Steuerverwaltungen der Länder angestrebt wird.
647. Die Hamburger Steuerverwaltung hat sich seit 2005 mit den technischen Voraussetzungen für ein maschinelles Besteuerungsverfahren befasst und erste Tests mit einem aus Rheinland-Pfalz stammenden Risikofilter vorgenommen. Mit der Übernahme der bayerischen Steuersoftware⁶ zum 1. Juli 2007 wurde das dort entwickelte Programm zur maschinellen Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen im Arbeitnehmerbereich zum Gegenstand der Erprobung. Seit November 2007 ist das Verfahren nach und nach in allen Arbeitnehmerstellen der Hamburger Finanzämter eingeführt worden.

Konzeption des Risikomanagements

648. Risikomanagement zielt darauf, Risiken frühzeitig zu erkennen, um durch rechtzeitiges Einschreiten möglichen Schaden abzuwenden oder zumindest zu minimieren. Das Risiko von Steuerausfällen aufgrund unrichtiger Angaben in den Steuererklärungen muss deshalb fallspezifisch prognostiziert werden. Stellt sich heraus, dass ein Steuerausfall unwahrscheinlich ist, bedarf die Erklärung keiner manuellen Kontrolle, sodass einer maschinellen Bearbeitung nichts entgegensteht. Andernfalls muss das Ausfallrisiko zum Ausgangspunkt einer Sachaufklärung werden, um zu ermitteln, ob die Angaben des Steuerpflichtigen richtig oder falsch waren.
649. Das Risikomanagement im Rahmen der maschinellen Bearbeitung von Steuererklärungen ist gegenwärtig dadurch gekennzeichnet, dass jedes maschinell auswertbare Detail einer Steuererklärung mit Aussteuerungskriterien abgeglichen wird, die entweder das Detail für sich⁷ oder in Verbindung mit anderen Details⁸ betreffen. Es kommt beispielsweise darauf an, ob die Höhe bestimmter Aufwendungen einen definierten Schwellenwert übersteigt, in Relation

⁵ **Ko**ordinierte **N**eu**e S**oftware-**E**ntwicklung der **S**teuerverwaltung.

⁶ EOSS = **E**volutionär **o**rientierte **S**teuersoftware.

⁷ Sogenannte Kennzahlenliste.

⁸ Sogenannte Hinweisliste (Liste der Prüfhinweise zur Aufklärung plausibilitätskritischer Sachverhalte).

zu bestimmten Bezugsgrößen auffällig ist oder im Vergleich mehrerer Jahre starken Schwankungen ausgesetzt war. Diese Methode, die auf der maschinellen Qualitätskontrolle im herkömmlichen Verfahren der manuellen Sachbearbeitung aufbaut und dort dazu diente, den Sachbearbeiter zur Überprüfung seines Arbeitsergebnisses anzuhalten, gibt zwar Hinweise auf generell-abstrakte Risikopotenziale. Sie lässt sich aber nicht ohne Weiteres dazu nutzen, alle übrigen Fälle als solche zu definieren, in denen das Risiko von Steuerausfällen unwahrscheinlich ist.

*Identifikation
generell-abstrakter
Risikopotenziale
nicht ausreichend*

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Risiko von Steuerausfällen aufgrund unwahrer Angaben in der Steuererklärung primär von der individuellen Bereitschaft des Steuerpflichtigen zur Steuerehrlichkeit abhängt. Insofern ist es unverzichtbar, mindestens gleichrangig verhaltensbezogene Kriterien in das Risikomanagement einfließen zu lassen, um die tatsächlichen Risiken noch gezielter zu identifizieren.

*Verhaltensbezo-
gene Kriterien
unverzichtbar*

650. Das auf Bund-Länder-Ebene abgestimmte Verfahrenskonzept unterscheidet zwischen risikoarmen und risikobehafteten Fällen und vermeidet schon sprachlich eine Festlegung darauf, dass nur diejenigen Steuererklärungen maschinell bearbeitet werden dürfen, in denen ein erklärungsbedingter Ausfall von Steuern definitiv unwahrscheinlich ist. Der Begriff „risikoarm“ lässt Wertungen zu und bedeutet im Kern nichts anderes, als dass das Risiko von Steuerausfällen partiell im Kauf genommen werden kann. Eine solche Flexibilisierung des Risikomanagements im Interesse periodengerechter Mengenbewältigung⁹ wird im Übrigen dadurch ermöglicht, dass die Länder die Parameter der einzelnen Aussteuerungskriterien, also zum Beispiel die Schwellenwerte und Schwankungsbreiten, bis auf Finanzamtsebene modifizieren können. Die Grenzziehung zwischen risikoarmem und risikobehaftetem Fall steht also weitgehend zur Disposition.

*Flexibilisierung der
Risikoparameter
zur Steuerung der
Arbeitsmenge
möglich*

Der Rechnungshof hat auf die haushaltsrechtliche Fragwürdigkeit eines Risikomanagements hingewiesen, das Steuerausfälle strukturbedingt in Kauf nimmt. Das haushaltsrechtliche Gebot, Einnahmen nicht nur rechtzeitig, sondern auch vollständig zu erheben, bleibt auch im Kontext eines Vorhabens, das der Rationalisierung und Effizienzsteigerung dienen soll, oberster Maßstab für die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens. Diesen Anforderungen trägt ein Risikomanagement, das nicht nur generell-abstrakte Aussteuerungskriterien zum Zuge kommen lässt, sondern mindestens gleichrangig auf die bisher gezeigte individuelle Bereitschaft des Steuerpflichtigen zur Steuerehrlichkeit abstellt, am ehesten Rechnung.

*Gebot vollständiger
Erhebung
der Einnahmen
lässt keine
strukturbedingt
eintretenden
Steuerausfälle zu*

651. Mit dem aktuellen Verfahrenskonzept ist dem Bearbeiter die Möglichkeit eingeräumt worden, die Aussteuerung eines Falls auch unabhängig vom Kriterienkatalog zu veranlassen, wenn er nach Einschätzung des Bearbeiters der manuellen Bearbeitung bedarf.

*Erste Schritte zu
einer verhaltens-
bezogenen
Risikoprognose*

⁹ Zu den Problemen der Mengenbewältigung und ihren Folgen für die Vollständigkeit der Erhebung der Steuereinnahmen siehe auch Jahresbericht 2004, Tz. 45 ff. „Gesetzesvollzug und Mengenbewältigung in den Finanzämtern“.

Auch kann der Bearbeiter Risikohinweise unterdrücken, wenn er das Risiko eines Steuerausfalls trotz Schwellenwertüberschreitung verneint. Der Rechnungshof erkennt an, dass mit diesem im Rahmen des Projekts KONSENS gebilligten Konzept erste Schritte hin zu einer verhaltensbezogenen Risikoprognose getan worden sind. Nach den neuesten Planungen der Länder zur Modernisierung ihrer Steuerverwaltungen (vgl. Tz. 646) soll dieser – vonseiten des Bundes wegen der Einflussmöglichkeiten des Bearbeiters eher kritisch begleitete – Weg in der zweiten und dritten Stufe des Projekts fortgesetzt werden. Der Rechnungshof hat diese Perspektive positiv gewürdigt.

Nachvollziehbarkeit der Risikoprognose

652. Die für die Aussteuerung risikobehafteter Fälle maßgeblichen Kriterien sind von einer auf Bund-Länder-Ebene organisierten Arbeitsgruppe erarbeitet und im Jahresrhythmus fortgeschrieben worden. Seit 2006 haben die im Rahmen des Projekts KONSENS zuständigen Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern diese Aufgabe übernommen. Hamburg war bislang nicht beteiligt.

Grundlagen der Risikoprognose weder aktenkundig noch transparent

Aus den Unterlagen der Finanzbehörde haben sich keine Hinweise auf die für die konkrete Ausgestaltung der Risikokriterien maßgeblichen Gründe ergeben. Es fehlt jeglicher Anhaltspunkt für entsprechende Risikoprosen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dieser Mangel auf unzureichender Dokumentation in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe beruht, und hat gefordert, auf eine Änderung der Praxis hinzuwirken. Da die Verantwortung für die haushaltsrechtlich einwandfreie Justierung des Risikofilters nicht auf die Bund-Länder-Ebene verlagert werden kann, sondern bei der obersten Finanzbehörde des jeweiligen Landes verbleibt, muss sichergestellt sein, dass die Finanzbehörde alle für die konkrete Ausgestaltung des Risikofilters erheblichen Argumente kennt.

Bearbeitung von risikobehafteten Fällen

653. Steuererklärungen, die als risikobehaftet klassifiziert worden sind, sind nach dem auf Bund-Länder-Ebene erarbeiteten Verfahrenskonzept nur hinsichtlich des Aussteuerungsgrundes manuell zu bearbeiten. Welchem Standard die Bearbeitung genügen muss, lässt das Konzept offen. Nach den für die Hamburger Finanzämter geltenden Vorgaben sind risikobehaftete Steuererklärungen im Ganzen „überschlägig“ zu prüfen.

Überschlägige Prüfung bei risikobehafteten Sachverhalten nicht ausreichend

654. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine überschlägige Prüfung nicht ausreicht, soweit es um risikobehaftete Sachverhalte geht, derentwegen eine Steuererklärung zur manuellen Bearbeitung ausgesteuert worden ist. Risikobehaftete Sachverhalte waren seit jeher intensiv zu bearbeiten, um das Risiko eines erklärungsbedingten Steuerausfalls im Einzelfall auszuschließen (vgl. Tz. 645). Dieser Grundsatz muss auch für das neue Konzept der Falldifferenzierung nach den Kriterien des im maschinellen Ver-

fahren eingesetzten Risikofilters gelten. Eine bloße Kontrolle auf Schlüssigkeit und Glaubhaftigkeit reicht nicht aus, um dem angezeigten Risiko gerecht zu werden.

Maschinelle Zufallsauswahl

Umfang der Stichprobe

655. Wie im bisherigen Verfahren der differenzierten Fallbearbeitung muss auch im neuen System der maschinellen Steuerfestsetzung mit Aussteuerung risikobehafteter Steuererklärungen dafür gesorgt werden, dass das System für den Steuerpflichtigen unberechenbar bleibt. Dies soll – ähnlich wie im bisherigen System – dadurch gewährleistet werden, dass Steuererklärungen nach dem Zufallsprinzip und insofern auch unabhängig von ihrer Risikoklassifikation zur manuellen Bearbeitung ausgesteuert werden. Die manuelle Bearbeitung dieser Steuererklärungen soll auch dazu dienen, Grundlagen für die Nachsteuerung des Risikofilters zu ermitteln. Soweit der Bearbeiter bei der manuellen Steuerfestsetzung von den erklärten Daten abweicht, können sich Anhaltspunkte für ein bisher nicht erkanntes Risikopotenzial ergeben.
656. Nach einem früheren länderübergreifenden Verfahrenskonzept sollte die Stichprobe 10 % der Steuererklärungen umfassen. Im aktuellen Konzept ist die Quote auf 2 % gesenkt worden, ohne dass dem Rechnungshof hierfür eine Begründung vorgelegt werden konnte. Diese Quote galt ab November 2007 auch in Hamburg. Im Februar 2008 hat die Hamburger Steuerverwaltung das technisch zuständige Bayerische Landesamt für Steuern gebeten, 4 % der Hamburger Steuererklärungen nach dem Zufallsprinzip auszuwählen. Der Rechnungshof hat für den Zeitraum von November 2007 bis Juli 2008 festgestellt, dass mit Ausnahme des Monats April 2008 der tatsächliche Umfang der Stichproben teilweise deutlich hinter den jeweiligen Vorgaben zurückblieb.
657. Der Rechnungshof hält es – was das länderübergreifend akzeptierte Verfahrenskonzept betrifft – für problematisch, die Zufallsstichprobe auf 2 % der Steuererklärungen zu beschränken. Es ist zweifelhaft, ob eine solche Quote ausreicht, um Steuerpflichtige bei unwahren, aber nicht zur risikobezogenen Aussteuerung führenden Angaben einer ernsthaften Gefahr der Aufdeckung auszusetzen. Die angestrebte Unberechenbarkeit des Risikomanagementsystems wird damit nicht gewährleistet. Außerdem hat der Rechnungshof problematisiert, ob eine Stichprobe dieses Umfangs ausreicht, um hinsichtlich der einzelnen Steuersachverhalte verwertbare Erkenntnisse zur Nachsteuerung des Risikofilters zu erlangen.

Unberechenbarkeit des Risikomanagementsystems nicht gewährleistet

Erlangung verwertbarer Erkenntnisse zur Nachsteuerung des Risikofilters fraglich

Bearbeitungsstandard

658. Die von der maschinellen Zufallsauswahl erfassten Steuererklärungen sind nach den in Hamburg geltenden Vorgaben intensiv zu bearbeiten. Allerdings sind intensiv zu bearbeitende Fälle „nicht im

ganzen, sondern (nur) in Bezug auf auffällige, steuerbetragsmäßig relevante Schwerpunkte (Prüffelder) ... zu prüfen“. Letztendlich wird es dem Bearbeiter überlassen, „im jeweiligen Einzelfall unter Berücksichtigung der Gegebenheiten in seinem Arbeitsbereich“ über die Intensität der Bearbeitung zu entscheiden.¹⁰ Nach den Auswertungen der Finanzbehörde für die Monate November 2007 bis Mai 2008 hat die Intensivbearbeitung der von der maschinellen Zufallsauswahl erfassten Steuererklärungen nur bei jedem sechsten Fall zu Abweichungen von den erklärten Daten und damit zu Mehr- oder Mindersteuern geführt.

*Bearbeitungs-
standard bei
Referenzfällen
nicht aus-
reichend*

659. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine weitgehend in das Ermessen des Bearbeiters gestellte Intensivbearbeitung nicht ausreicht, um die Justierung des Risikofilters einer qualifizierten Kontrolle zu unterwerfen. Wenn ein Referenzfall je nach Umfang der Stichprobe für 24 (4 %) oder gar 49 (2 %) andere nicht ausgesteuerte Fälle steht, hat seine Bearbeitung Auswirkungen auf die Qualität des Systems im Ganzen. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die zufällig ausgewählten Fälle durchgängig mit höchstmöglicher Intensität geprüft werden, um sicherzustellen, dass sich der Bearbeiter auch mit solchen Sachverhalten befasst, die im Einzelfall nur von untergeordneter Bedeutung sind, in der Masse der Fälle aber durchaus relevant sein können. Er hat empfohlen, die Bearbeitung von Referenzfällen gesondert zu regeln.

*Bearbeitung
von Referenz-
fällen geson-
dert regeln*

Stellungnahme der Verwaltung

660. Die Finanzbehörde ist davon überzeugt, dass die in Hamburg eingeführte maschinelle Bearbeitung von Steuererklärungen eine vollständige Erhebung der Steuern gewährleistet. Da eine Steuererklärung nur dann als risikoarm behandelt werde, wenn sich bei maschineller Prüfung anhand der Kriterien des Risikofilters und unter Berücksichtigung von Bearbeitereingaben zu sogenannten Dauertatbeständen keine Anhaltspunkte für unschlüssige oder unglaubwürdige Angaben ergeben hätten, sei in diesen Fällen ein Steuerausfall unwahrscheinlich. Die maschinelle Bearbeitung von Steuererklärungen mit Risikomanagement sei im Übrigen schon deshalb ein Fortschritt, weil der Bearbeiter zielgerichtet mit Sachverhalten befasst werde, die nach einheitlichen Maßstäben als risikobehaftet qualifiziert worden seien. Eine vom Sachbearbeiter beeinflusste Fallaussteuerung im Sinne des Verfahrenskonzepts (vgl. Tz. 651) sei in Hamburg nicht möglich. Der Bearbeiter habe aber die Möglichkeit, fallbezogenen Aspekten Rechnung zu tragen. Die Berücksichtigung der individuellen Pflichtentreue sei erst im Rahmen der zweiten Stufe des Projekts möglich.
661. Hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Risikoprognose (vgl. Tz. 652) hat die Finanzbehörde darauf hingewiesen, dass sie bei der Erprobung der maschinellen Bearbeitung von Steuererklärungen von dem im Rahmen des Projekts KONSENS erarbeiteten Risikofilter ausgegangen sei und sich für den Weg einer emp-

¹⁰ Vgl. „Dienstanweisung für die Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen zum 1.1.1997 (DA-V 97) für die Hamburger Finanzämter“.

rischen Überprüfung der Kriterien entschieden habe. Dabei hätten sich etliche Anpassungsbedarfe ergeben. Der Risikofilter werde auch in Zukunft fortlaufend evaluiert.

Wegen der Übernahme der bayerischen Steuersoftware (vgl. Tz. 647) habe Hamburg seit 2006 auch hinsichtlich des Risikofilters mit Bayern zusammengearbeitet. Diese Zusammenarbeit sei nach Einführung der Software am 1. Juli 2007 intensiviert worden.

Seit Juni 2008 arbeite Hamburg in der Arbeitsgruppe „Evaluation und Risikoregeln“ mit, die die länderübergreifende Pflege des Risikofilters übernommen habe. Hamburg erhalte nunmehr auch die nach Auffassung des Rechnungshofs nötigen Hintergrundinformationen.

662. Hinsichtlich der Bearbeitung von risikobehafteten Fällen (vgl. Tz. 653) räumt die Finanzbehörde ein, dass der Begriff der überschlüssigen Prüfung irreführend sein könnte. Hinsichtlich des Aussteuerungsgrundes müsse eine darüber hinausgehende Bearbeitung gewährleistet sein. Die Finanzbehörde hat angekündigt, den beanstandeten Erlass zu ändern und eindeutig zu regeln, dass jeder Prüf- und Risikohinweis „zu prüfen“ ist.
663. Soweit die maschinelle Zufallsauswahl der Nachjustierung des Risikofilters diene, sei eine Aussteuerungsquote von 2 % bei einer hinreichend großen Grundgesamtheit statistisch ausreichend. Die in Hamburg maßgebliche höhere Quote von 4 % trage dem Umstand Rechnung, dass die Grundgesamtheit hier noch nicht groß genug sei. Die Analyse risikokritischer Einzelsachverhalte finde in nachgelagerten Arbeitsschritten statt, wenn die steuerliche Auswirkung bei risikoarmen Fällen mindestens 200 Euro und bei risikobehafteten Fällen mindestens 500 Euro betrage. Die Anregung, gesonderte Regeln für die Referenzfallbearbeitung aufzustellen, will die Finanzbehörde nicht aufgreifen. Sie will allerdings verdeutlichen, dass die intensive Bearbeitung der Referenzfälle für die Qualität des Gesamtverfahrens von besonderer Bedeutung ist. Hinsichtlich der sehr geringen Quote abweichender Steuerfestsetzungen (vgl. Tz. 658) sei anzumerken, dass verlässliche Aussagen erst möglich seien, wenn ein kompletter Veranlagungszeitraum maschinell bearbeitet worden sei. Des Weiteren gehe nicht zuletzt die Rechtsprechung davon aus, dass den Angaben der Steuerpflichtigen grundsätzlich Glauben zu schenken sei. Ein Rückschluss von der Abweichungsquote auf eine unzureichende Prüfung der Steuererklärungen aus der Zufallsstichprobe sei somit nicht ohne Weiteres möglich. Die Mängel hinsichtlich des tatsächlichen Umfangs der Stichproben (vgl. Tz. 656) seien behoben.

Bewertung durch den Rechnungshof

664. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Berücksichtigung der individuellen Pflichtentreue zumindest auf der zweiten Stufe des Risikomanagementsystems ermöglicht werden soll. Er hält verhaltensbezogene Aussteuerungskriterien für unverzichtbar, weil

das Risiko von Steuerausfällen aufgrund unwahrer Angaben in der Steuererklärung wesentlich von der individuellen Bereitschaft des Steuerpflichtigen zur Steuerehrlichkeit abhängt (vgl. Tz. 649). Dass eine vom Sachbearbeiter beeinflusste Fallaussteuerung in Hamburg nicht möglich ist (vgl. Tz. 660), widerspricht der Beschlusslage im Rahmen des länderübergreifenden Projekts KONSENS.

665. Der Rechnungshof erkennt an, dass sich die Finanzbehörde seit Juni 2008 im Rahmen des Projekts KONSENS an der Pflege des Risikofilters beteiligt, sodass die bisherigen Transparenzdefizite (vgl. Tz. 652) entfallen. Hinsichtlich der Bearbeitung risikobehafteter Sachverhalte (vgl. Tz. 662 in Verbindung mit Tz. 653 ff.) hält es der Rechnungshof für erforderlich, die gebotene Intensivbearbeitung begrifflich eindeutig herauszustellen. Auch der Verzicht auf gesonderte Regeln für die Referenzfallbearbeitung zugunsten eines allgemeinen Hinweises auf die besondere Bedeutung der Bearbeitung der Referenzfälle für das Gesamtverfahren (vgl. Tz. 663 in Verbindung mit Tz. 658 ff.) schafft nicht die für die Qualitätssicherung nötige Klarheit und Eindeutigkeit, zumal vor dem Hintergrund des Postulats, den Angaben des Steuerpflichtigen grundsätzlich Glauben schenken zu sollen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

VIII. Anhang

Norddeutscher Rundfunk

Gebäudemanagement

Investitionen in ein modernes Gebäudemanagementsystem werden nur eingeschränkt genutzt. Aussagekräftige steuerungsrelevante Informationen zur Gebäudebewirtschaftung lassen sich hiermit nur unzureichend gewinnen.

666. Mitte der 90er Jahre hat der Norddeutsche Rundfunk (NDR) im Rahmen seines Projekts „Zukunftssicherung und Kostensenkung“ Überlegungen zu strukturellen Veränderungen der Verwaltungsdirektion angestellt. In diesem Zusammenhang sollte auch die auf verschiedene Abteilungen verteilte Gebäudebewirtschaftung unter Kosten-, Effizienz- und Bedarfsgesichtspunkten optimiert werden. Der NDR sah damals vor, aus den Abteilungen Bau und Liegenschaften sowie Innenverwaltung und Gebäudetechnik ein „schlagkräftiges und serviceorientiertes Gebäudemanagement“ zu entwickeln. Mit der Zusammenführung und Neustrukturierung der Arbeitsprozesse sollten

- Arbeitsabläufe flexibler und rationeller gestaltet,
- durch Aufgabenkonzentration Reibungsverluste vermieden,
- eindeutige Ansprechpartner benannt und
- mittelfristig Personalkosten reduziert werden.

Daneben hat der NDR 1998 rund 300.000 Euro in ein EDV-gestütztes Gebäudeverwaltungssystem investiert, um den Verwaltungsaufwand minimieren und die Gebäudekosten beeinflussbarer und transparenter darstellen zu können.

667. Die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer haben das Erreichen dieser Ziele gemeinsam überprüft¹ und u. a. festgestellt:

- Die an den Aufgaben des Kerngeschäfts des NDR (Rundfunk) orientierte Kostenträger- und -stellenstruktur des Gebäudemanagements schränkt die Möglichkeiten einer vorzugswürdigen objektbezogenen Kostenstellenstruktur erheblich ein.

Steuerungsrelevante Kostentransparenz eingeschränkt

¹ Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (federführend), Rechnungshöfe der Länder Niedersachsen (mitprüfend), Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Die Prüfung bezog sich insbesondere auf den Zeitraum 2000 bis 2005.

Eine allein steuerungsrelevante objektbezogene Kostentransparenz zum Beispiel für Gebäude, -einrichtungen oder Flächen ist damit nur eingeschränkt möglich.

Keine objektbezogenen aussagekräftigen Informationen zu Betriebskosten

- Die bereits 2002 den Rechnungshöfen zugesagte Optimierung seines Kennzahlensystems hat der NDR zwar teilweise umgesetzt; nach wie vor können so aber objektbezogen und damit für ein Facility Management aussagekräftige Informationen zu den Betriebskosten, wie zum Beispiel Energie- und Reinigungskosten, Unterhaltungsaufwendungen für Gebäude und Gebäudetechnik, nicht gewonnen werden. Damit stehen zuverlässige Entscheidungshilfen für die jeweilige Managementebene nicht zur Verfügung.

Nur eingeschränkte Nutzung der Software

- Ungeachtet dessen, dass der NDR von vornherein nicht alle im beschafften Gesamtpaket vorhandenen Module einsetzen wollte, nutzt er bisher lediglich 65 % derjenigen Module, die er seinerzeit als für die Optimierung der Gebäudebewirtschaftung erforderlich angesehen hatte. Für einzelne Funktionen, wie zum Beispiel für Möblierung und das Schlüsselmanagement, hat der NDR zwischenzeitlich andere am Markt erhältliche Programme beschafft.

668. Der NDR hat sich den Feststellungen der Rechnungshöfe insbesondere zur Herbeiführung einer standortbezogenen Kostentransparenz, zur Notwendigkeit und Ermittlung von aussagekräftigen Kennzahlen sowie zum Aufbau eines steuerungsrelevanten Controllings grundsätzlich angeschlossen. Die für eine objektbezogene Kostenstellenstruktur erforderlichen Anpassungen will der NDR im Hinblick auf deren von ihm vermuteten eingeschränkten Nutzen einstweilen nicht aufgreifen. Bei künftigen Beschaffungen insbesondere von Software würden Kosten-/Nutzen-Aspekte noch stärker berücksichtigt werden. Um zumindest externe Vergleichszahlen zu gewinnen, beteiligt sich der NDR seit 2006 an einem Gebäude-Benchmarking der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten („ARD-Benchmarkingprojekt“). Im Bereich Liegenschaften werde er zu gegebener Zeit über ergänzende Controllingmaßnahmen entscheiden.

Hamburg, den 8. Januar 2009

Dr. Jann Meyer-Abich Michael Otto-Abeken Elisabeth Seeler-Kling

Olde Friedrichsen Joachim Mose Philipp Häfner