

Jahresbericht 2010

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2008

Hamburg, den 21. Januar 2010

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

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1–4
Beschränkung der Prüfung	5
I. Haushaltsrechnung 2008	
Allgemeine Bemerkungen	6–9
Jahresergebnis	10
Vermögensübersicht	11
Haushaltsüberschreitungen	12–13
Haushaltsüberschreitungen ohne Auswirkungen auf die Haushaltsrechnung 2008	14–15
Beteiligung und Information des Parlaments	16–25
II. Kassenwesen	26–35
III. Zielsetzung und Wirkungskontrolle staatlicher Leistungen	36–54
IV. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Wissenschaft und Kultur	
Verwertung von Forschungsergebnissen der Hochschulen	55–69
Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Hamburg	70–93
Kulturförderung und Stadtteilkultur	94–108
Bildung und Jugend	
Maßnahmen der beruflichen Integration für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf	109–110
Berufsvorbereitung	111–128
Steuerung und Koordinierung beruflicher Integrationsangebote für Jugendliche	129–147
Ausbildungsprogramme für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf	148–171
Ressourceneinsatz in Gesamtschulen	172–197
Fachleistungsstunden in der Jugendhilfe	198–232

	Textzahlen
Soziales	
Ambulantisierungsprogramm in der Eingliederungshilfe	233–252
Vergütungen und Qualitätssicherung in stationären Wohngruppen für behinderte Menschen	253–268
Überwachung und Einziehung von Darlehen nach dem SGB II	269–282
Gesundheit und Umwelt	
Pauschalförderung der Krankenhäuser	283–290
Martini-Klinik am UKE GmbH und Ambulanzzentrum des UKE GmbH	291–303
Naturschutz und Forstwesen	304–319
Baumaßnahmen und Bauverwaltung	
Bauliche Entwicklung der Universität Hamburg	320–340
Erhaltung des Hamburger Straßennetzes	341–372
Förderung des Radverkehrs	373–388
Finkenwerder Knoten	389–412
Ausbau der Sengelmannstraße	413–438
Bildungszentrum Tor zur Welt	439–465
Erweiterungsbau des Bernhard-Nocht-Instituts	466–482
Erweiterungsbau Rechtshaus Universität Hamburg	483–492
Grundsanierung des Thalia Theaters	493–503
Auswanderermuseum Ballinstadt	504–524
Zuwendungsbau	525–536
Betriebe und öffentliche Unternehmen	
Mittelfristige Ertragsentwicklung der Hamburg Port Authority AöR	537–553
IBA Hamburg GmbH	554–575
Erfolgskontrolle und Steuerung des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer	576–584

	Textzahlen
Justiz und Innere Sicherheit	
Fahrzeugeinsatz im Justizvollzug	585–602
Abschleppwesen	603–618
Finanzen und Steuern	
Subventionierung von Gebühren durch den Haushalt	619–640
Ressortübergreifende Prozesse im Kassenwesen	641–665
SAP-Einsatz in der Hafencity Universität, in der Hochschule für Angewandte Wissenschaften und im Hamburger Institut für Berufliche Bildung	666–680
Steuerkasse und Kassenaufsicht	681–698
Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts	699–720
Umsatzsteuer bei ärztlichen Leistungen	721–733
Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2008	734
Organisation und interne Prozesse	
Rechnungslegung über die Zuschüsse an die Fraktionen der Bezirksversammlungen	735–748
Zuwendungsmanagement mit dem IT-Verfahren INEZ (II)	749–767
Neuordnung der Fortbildung	768–782
Kinderbezogene Bezügebestandteile	783–800
Finanzierung des hamburgischen Telekommunikationsnetzes	801–808
Druck- und Kopiermanagement	809–815
V. Anhang	
Finanzanlagen des NDR	816–824

Abkürzungen

AA	Agentur für Arbeit Hamburg
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AiB	Anlage im Bau
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARGE	team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
BA	Bundesagentur für Arbeit
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BfI	Behörde für Inneres
BKSM	Behörde für Kultur, Sport und Medien
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNI	Bernhard-Nocht-Institut für Tropenmedizin
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
EntschädLG	Gesetz über Entschädigungsleistungen anlässlich ehrenamtlicher Tätigkeit in der Verwaltung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FB	Finanzbehörde
FLS	Fachleistungsstunden
GebG	Gebührengesetz
GTW	Gefangenentransportwagen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAB	Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH
HAP	Hamburger Ausbildungsprogramm
HAW	Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
HCU	HafenCity Universität Hamburg
HGV	Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HHKM	Hamburger Hochschul-Kooperationsmodell
HHLA	Hamburger Hafen und Logistik AG
HI	Hamburg Innovation GmbH
HIBB	Hamburger Institut für Berufliche Bildung
HmbBG	Hamburgisches Beamtengesetz
HmbDSG	Hamburgisches Datenschutzgesetz
HmbKHG	Hamburgisches Krankenhausgesetz
HmbNatSchG	Hamburgisches Naturschutzgesetz

HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HSE	Hamburger Stadtentwässerung AöR
HU-Bau	Haushaltsunterlage – Bau –
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HZE-Kontrakt	Kontrakt zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung
IBA	Internationale Bauausstellung
IKS	Internes Kontrollsystem
INEZ	Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen
IT	Informationstechnik(en)
JB	Justizbehörde
JBH	Jugendberufshilfe
KAG	Kapitalanlagegesellschaften
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
MIN	Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NBest-Bau	Baufachliche Nebenbestimmungen
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NHH	Neues Haushaltswesen Hamburg
PauschVO	Pauschalförderverordnung
PEP	Pflege- und Entwicklungspläne
PVA	Patentverwertungsagentur
ReGe	Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH
RPW	Richtlinien für Planungswettbewerbe
SIB	Straßeninformationsbank
SGB	Sozialgesetzbuch
SoPro	Sofortprogramm Ausbildung
TuTech	TuTech Innovation GmbH
UHH	Universität Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
WAZ	Wochenarbeitszeit
ZAF	Zentrum für Aus- und Fortbildung
ZPD	Zentrum für Personaldienste

Entlastungsverfahren

1. In diesem Bericht fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2008 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 21. Januar 2010 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 2009, 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 2008.

Prüfungsergebnisse aus dem Jahr 2009
3. Die Bürgerschaft hat inzwischen dem Senat für das Haushaltsjahr 2006 in ihrer Sitzung am 11. Februar 2009 und für das Haushaltsjahr 2007 in ihrer Sitzung am 19. November 2009 Entlastung erteilt.
4. Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2006 in ihrer Sitzung am 11. Februar 2009 und für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2007 in ihrer Sitzung am 19. November 2009 Entlastung erteilt.

Beschränkung der Prüfung

5. 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 2008

Allgemeine Bemerkungen

6. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008 am 17. November 2009 vorgelegt.¹

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

7. Die Finanzbehörde hat die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der Bücher in einem automatisierten Verfahren erstellt. Die Gesamtrechnung dient dem Nachweis, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben mit der Gesamtsumme der durch die Bücher der Kasse einzeln nachgewiesenen Beträge übereinstimmen. Sie wurde – wie bereits in den Jahren zuvor – mit Hilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms zusammengestellt. 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 mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein (§ 97 Absatz 2 LHO).

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 Buchungs-
belege*

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 zugelassene Personen abgegebene Unterschriften,
 - Buchungen aufgrund nicht hinreichend geprüfter Unterlagen,
 - die Saldierung von Einzahlungen mit Auszahlungen oder
 - Buchungen auf unzutreffenden Titeln,
- beanstandet.

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4580 vom 17. November 2009.

Jahresergebnis

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

	Euro
Ist-Einnahmen	11.429.979.986,84
Ist-Ausgaben	11.429.979.986,84
Abschlussergebnis	0,00

Vermögensübersicht

11. Der Rechnungshof hat die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31. Dezember 2008 geprüft.

Wesentliche Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

Haushaltsüberschreitungen

12. In der Haushaltsrechnung 2008 ist eine Überschreitung in Höhe von insgesamt 13.000 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründung wird auf die der Kurzfassung der Haushaltsrechnung beigelegte Übersicht² verwiesen, in der die Überschreitung aufgeführt ist (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Begründung ist zutreffend. *Überschreitung in Höhe von insgesamt 13.000 Euro*
13. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Förderung der Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH“ (HAB) festgestellt, dass die Behörde für Wirtschaft und Arbeit im Jahr 2008 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 darauf hingewiesen, dass die Leistung von Ausgaben, zu denen die Behörde von der Bürgerschaft nicht ermächtigt war (Artikel 66, 68 HV), ohne entsprechende Veränderungen der Veranschlagung, zu einer Haushaltsüberschreitung in Höhe von 4,1 Mio. Euro führt. Für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 ist inzwischen ein Haushaltstitel „Betriebszuschuss für die HAB“ eingerichtet worden (Jahresbericht 2009, Tzn. 524 bis 527). *Nicht ausgewiesene Überschreitung in Höhe von 4,1 Mio. Euro*

Haushaltsüberschreitungen ohne Auswirkungen auf die Haushaltsrechnung 2008

14. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Ausbau der Sengelmannstraße“ festgestellt, dass die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Verpflichtungen eingegangen ist und Ausgaben geleistet hat, ohne dazu ermächtigt gewesen zu sein (Artikel 66, *Zwischenzeitliche Haushaltsüberschreitung in Höhe von 280.000 Euro*

² S. 11 der Kurzfassung der Haushaltsrechnung 2008.

68 HV). Dieses hat zu einer zwischenzeitlichen Haushaltsüberschreitung in Höhe von 280.000 Euro geführt (Tzn. 414 f.).

- Voraussetzung für Notbewilligungsrecht lag für 1,5 Mio. Euro nicht vor* 15. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Erweiterungsbau des Bernhard-Nocht-Instituts“ festgestellt, dass die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz das Notbewilligungsrecht nach § 37 LHO für Kosten in Höhe von 1,5 Mio. Euro in Anspruch genommen hat, ohne dass die Voraussetzungen vorgelegen haben; die Kosten waren nicht mit größtmöglicher Genauigkeit ermittelt worden (Tzn. 477 bis 479).

Beteiligung und Information des Parlaments

- Kosten nicht transparent dargestellt* 16. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Berufsvorbereitung“ festgestellt, dass die beim Hamburgischen Institut für Berufliche Bildung wegfallenden Lehrerstellen lediglich mit ihren Nettopersonalkosten (ohne Versorgung und Beihilfe) zur Finanzierung des Teilnehmerkostensatzes der Produktionsschulen verwendet werden. In den Haushaltsjahren 2011 bis 2014 besteht somit für die Einrichtung der Produktionsschulen ein Handlungsbedarf in Höhe von 7,4 Mio. Euro, der bisher gegenüber der Bürgerschaft nicht transparent dargestellt worden ist (Tzn. 125 bis 127).
- Kosten zu niedrig ausgewiesen* 17. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Hamburg“ festgestellt, dass die Einführungskosten für das neue IT-Verfahren „BWF Referenz Doppik“ zu niedrig ausgewiesen wurden (Tzn. 89 bis 93).
- Fehlende Information über Subventionierungen* 18. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Subventionierung von Gebühren durch den Haushalt“ festgestellt, dass es an einer systematischen Information über die Umsetzung gebührenrechtlicher Regelungen fehlt sowie für die Entscheidung, in welchem Umfang Kostenunterdeckungen durch Haushaltsmittel auszugleichen sind, eine aussagefähige Datengrundlage erforderlich ist (Tzn. 636 f.).
- Kosten nicht mit größtmöglicher Genauigkeit geschätzt* 19. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Fachleistungsstunden in der Jugendhilfe“ festgestellt, dass die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz die Betriebsausgaben für einzelfallfinanzierte Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – nicht mit der größtmöglichen Genauigkeit geschätzt hat. Der Haushaltsansatz 2009/2010 war deshalb nicht bedarfsorientiert und im Ergebnis zu niedrig veranschlagt (Tzn. 218 bis 220).
- Fehlende Transparenz* 20. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Ambulantisierungsprogramm in der Eingliederungshilfe“ festgestellt, dass entgegen der von der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz berichteten Zahlen Ende 2008 weniger als 50 % der beabsichtigten 770 stationären Wohnplätze in eine ambulante Betreuung umgewandelt waren. Zudem hat der Rech-

nungshof beanstandet, dass die Behörde angesichts der durch frühere Erläuterungen erzeugten Erwartung, Einsparungen bei der Eingliederungshilfe zu erzielen, nicht über die veränderten finanziellen Effekte des Ambulantisierungsprogramms transparent informiert hat. Dies wäre geboten gewesen, weil nach der aktuellen Veranschlagung im Haushaltsplan Mehrausgaben von rund 8,2 Mio. Euro in der Eingliederungshilfe insgesamt zu verzeichnen sind (Tzn. 237 f. und 241 f.).

- | | | |
|-----|--|--|
| 21. | Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Auswanderer-museum Ballinstadt“ festgestellt, dass bei Baubeginn eine die Etatreife dokumentierende Bau- und Kostenunterlage fehlte und die Behörde für Kultur, Sport und Medien gesperrte Mittel in Höhe von rund 12,3 Mio. Euro auszahlte. Zudem hat die Behörde die Bürgerschaft nicht über Planungsänderungen informiert, dadurch unnötig Haushaltsmittel in Höhe von 120.000 Euro beantragt und so den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit nicht berücksichtigt (Tzn. 507, 519 f.). | <i>Gesperrte Mittel in Höhe von 12,3 Mio. Euro ausgezahlt</i> |
| 22. | Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Finkenwerder Knoten“ festgestellt, dass die Behörde für Wirtschaft und Arbeit Mittel in Höhe von 45 Mio. Euro ohne die erforderliche etatreife Bau- und Kostenunterlage veranschlagt hat (Tzn. 390 bis 392). | <i>45 Mio. Euro für Maßnahme ohne Etatreife veranschlagt</i> |
| 23. | Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Ausbau der Sengelmannstraße“ festgestellt, dass die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt die – auch für eine tragfähige Information der Bürgerschaft – erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht angestellt hat (Tzn. 427 bis 430). | <i>Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt</i> |
| 24. | Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „IBA Hamburg GmbH“ festgestellt, dass die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt die Bürgerschaft bei der Etatentscheidung unzureichend über die Konkretisierung der veranschlagten Kosten informiert hat. Zudem hat eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Bau des „IBA Docks“ gefehlt (Tzn. 555 f. und 566 f.). | <i>Bürgerschaft bei Etatentscheidung unzureichend informiert</i> |
| 25. | Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Mittelfristige Ertragsentwicklung der Hamburg Port Authority AöR“ festgestellt, dass der Senat entgegen seinen Erklärungen gegenüber der Bürgerschaft aus dem Teilbörsengang der Hamburger Hafen und Logistik AG erzielte Erlöse nicht zusätzlich zur Finanzierung der allgemeinen Hafenstruktur verwenden, sondern damit in den Vorjahren regelmäßig vom Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg getragene Mittel ersetzen will (Tzn. 548 bis 550). | <i>Zusage gegenüber Bürgerschaft nicht eingehalten</i> |

II. Kassenwesen

Ordnungsmäßige Kassenprozesse sind eine unabdingbare Voraussetzung für ein geordnetes Haushalts- und Rechnungswesen. Sowohl das kamerale als auch das künftige doppelte Haushaltswesen setzen ebenso wie jegliche betriebswirtschaftliche Steuerung auf den aus Zahlungsprozessen abgeleiteten Buchungen auf.

Auf Leitungsebene und bei der Sachbearbeitung bedarf es einer stärkeren Aufmerksamkeit für die Anforderungen des Kassenwesens.

Die Anforderungen an eine ordnungsmäßige, wirtschaftliche und durch leistungsfähige IT-Systeme gestützte Abwicklung des Zahlungsverkehrs müssen – auch im Interesse einer schlanken Verwaltung – erfüllt werden.

26. Ein großer Teil des Verwaltungshandelns ist mit Prozessen des Kassenwesens¹ verbunden: Alle Einzahlungen (wie die Entrichtung von Verwaltungsgebühren durch den Bürger) und Auszahlungen (etwa von staatlichen Unterstützungsleistungen) werden kassenmäßig erfasst und in Buchführung und Rechnungslegung abgebildet.

Das Kassenwesen der Stadt betrifft damit neben der für die Aufsicht und übergreifende Steuerung verantwortlichen Finanzbehörde² und der Kasse.Hamburg auch alle anderen Dienststellen der Stadt.

Die Kasse.Hamburg verarbeitet pro Jahr über 10 Mio. Buchungsbelege. An einzelnen Tagen werden über 50.000 Buchungsvorgänge abgewickelt.

27. Funktionierende Kassenprozesse bilden die Grundlage für eine ordnungsgemäße Buchführung, die darauf aufbauende Rechnungslegung und die Aufstellung der Haushaltsrechnung. Sie liefern auch die Datenbasis für weitere betriebswirtschaftliche Prozesse (zum Beispiel Steuerung durch Kosten- und Leistungsrechnung). Künftig werden mit der Einführung einer ergebnis- und ressourcenverbrauchsorientierten Haushaltssteuerung – Neues Haushaltswesen Hamburg (NHH) – und der Einführung der staatlichen doppelten Buchführung (Doppik) die Anforderungen an Validität und Transparenz der Daten aus den Kassenprozessen weiter steigen.

¹ Kassenwesen im Rahmen dieses Beitrags umfasst Verantwortlichkeiten für Anordnungen, Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung einschließlich ihrer informationstechnischen Unterstützung.

² Tz. 642.

Technische Rahmenbedingungen

28. Die Informationstechnik (IT) hat angesichts des Massengeschäftes mit Kassenvorgängen maßgebliche Bedeutung für ein funktionierendes Kassenwesen. Neben einer Vielzahl fachbezogener IT-Verfahren werden hierfür in der Verwaltung zentrale IT-Verfahren eingesetzt. Mit der zentralen Einführung von SAP R/3 Ende der neunziger Jahre hat die Stadt u. a. die Ziele verfolgt, Schnittstellen zwischen verschiedenen IT-Verfahren zu vermeiden, konsistente Datenbestände zu sichern und die Geschäftsprozesse zu optimieren.³ Der Rechnungshof hat bereits im Jahr 2003 gefordert, Schnittstellenproblemen erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen und die Vorteile der SAP R/3-Funktionalitäten auszuschöpfen.⁴
29. Gleichwohl hat der Rechnungshof bei seinen aktuellen Prüfungen erhebliche Mängel festgestellt, die insbesondere aus dem weiterhin unzureichenden Zusammenwirken fachbezogener und zentraler IT-Verfahren resultieren. Veraltete Verfahren und fortbestehende Schnittstellenprobleme haben voneinander abweichende Datenbestände zur Folge. Dies ist mit der Gefahr einer unzutreffenden Haushaltsrechnung der Stadt und von Vermögensschäden (vgl. auch Tz. 31) verbunden. Die erforderliche manuelle Nachbearbeitung ist fehlerträchtig und löst erheblichen zusätzlichen Aufwand aus:
- Die Kassengesamtabschlüsse der Stadt werden mangels automatisierter Schnittstelle zwischen einem auslaufenden und einem parallel dazu bereits betriebenen neuen Kassenverfahren manuell mit Hilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms zusammengestellt.⁵
 - Nicht zuverlässig funktionierende Schnittstellen zwischen Kassenverfahren⁶ und fehlerhafte Voreinstellungen im SAP-PSCD-System⁷ haben in der Vergangenheit zu Korrekturbedarfen in Millionenhöhe geführt.
 - Bei der Erhebung des Büchergeldes ist nach der Datenerfassung im fachbezogenen IT-Verfahren infolge einer fehlenden automatischen Schnittstelle eine gesonderte manuelle Übertragung in das zentrale SAP-Kassenverfahren erforderlich.⁸
 - Beim Zuwendungsmanagement mit dem IT-Verfahren INEZ sind trotz grundsätzlich bestehender Schnittstelle zum Kassenverfahren bei bestimmten Fallkonstellationen aufwendige manuelle Nachbearbeitungen notwendig. Die Übereinstimmung der Daten ist nicht gewährleistet.⁹
 - Teils deutliche Abweichungen haben sich bei einem Abgleich der Datenbestände der drei IT-Verfahren gezeigt, die für die

³ Vgl. Jahresbericht 2004, Tzn. 117 und 125.

⁴ Jahresbericht 2004, Tz. 130.

⁵ Tz. 7 und Tz. 641.

⁶ Jahresbericht 2006, Tz. 10; Tz. 661.

⁷ Tz. 661.

⁸ Tz. 652.

⁹ Tzn. 764 und 765.

Einnahme von Gebühren für Krankentransport- und Rettungsdiensteinsätze eingesetzt werden.¹⁰

- Die Steuerkasse hat im Jahr 2008 knapp 24 % der dortigen Einzahlungen nicht automatisiert, sondern nur mit einer personalaufwendigen manuellen Nachbearbeitung verbuchen können.¹¹
- Aufgrund bereits länger bekannter Fehlerquellen im IT-Verfahren werden Gelder in nicht unerheblicher Höhe vorläufig auf Vorschuss- und Verwahrkonten gebucht, die nicht in der Haushaltsrechnung abgebildet werden.¹²

Ordnungsmäßigkeit

30. Ordnungsmäßigkeit und Revisionssicherheit von Zahlungsverkehr, Buchführung und Rechnungslegung sind von zentraler Bedeutung für die Transparenz im Haushalt und die Kassensicherheit. An die Einhaltung der kassenrechtlichen Vorgaben in der LHO und in den einschlägigen Verwaltungsvorschriften nebst weiteren Ausführungsbestimmungen sind deshalb hohe Anforderungen zu stellen.
31. Der Rechnungshof hat festgestellt,¹³ dass diese Anforderungen vielfach nicht erfüllt werden. Daraus folgen Risiken für die Kassensicherheit und die Richtigkeit der Haushaltsrechnung sowie von Vermögensschäden zulasten der Stadt. Diese haben sich teilweise auch bereits realisiert:
- Die Erhebung des Büchergeldes erfolgt nicht nur verzögert mit der Folge von Einnahmeverlusten, sondern auch in einem unzulässigen Kassenverfahren. Die u. a. zur Sicherung von Qualität und Einheitlichkeit der Verfahren vorgeschriebene rechtzeitige Beteiligung von Finanzbehörde und Rechnungshof ist nicht erfolgt.¹⁴
 - In Landesbetrieben haben Buchungspraxis und Rechnungslegung Mängel aufgewiesen. Die Kassensicherheit ist infolge unzureichender Kontrollen nicht ausreichend gewährleistet gewesen. Die verspätete Einführung eines Mahnwesens hat zu erheblichen Forderungsverlusten geführt.¹⁵
 - Verstöße gegen das im Interesse der Kassensicherheit bestehende Vier-Augen-Prinzip sind wiederholt festgestellt worden und haben auch zu Schäden geführt.¹⁶

¹⁰ Tz. 660 f.

¹¹ Tz. 690.

¹² Tz. 664.

¹³ Vgl. auch Jahresbericht 2009, Tz. 158 (Risiko von Unregelmäßigkeiten bei Barzahlungen) und Tz. 613 ff. (Unzulässige Kassenverfahren).

¹⁴ Tzn. 652 und 654; vgl. auch Tz. 29.

¹⁵ Tzn. 674 bis 679.

¹⁶ Tz. 662.

- Mit einer nur zu Testzwecken vorgesehenen Berechtigung ist im Echtbetrieb eine Zahlung in Millionenhöhe ausgelöst worden, die zurückgerufen werden konnte.¹⁷
- Im Bereich der Steuerkasse sind nach einem Systemwechsel bei der IT-Unterstützung vorgegebene Kontrollen bei der Auszahlung von Steuerguthaben über einen längeren Zeitraum nicht mehr durchgeführt worden.¹⁸
- Bei Buchungen auf und Zahlungen über Vorschuss- und Verwahrkonten fehlen häufig die vorgeschriebenen Nachweisungen. Fristen für die Abwicklung der Bestände werden nicht eingehalten.¹⁹

Aufsicht und Steuerung

32. Kassenprozesse sind komplex: Sie erfordern im Einzelfall eine Vielzahl von Arbeitsschritten und unterliegen differenzierten Vorgaben. In der Regel sind mehrere Dienststellen und der jeweils betroffene Bürger beteiligt. Zudem werden unterschiedliche IT-Verfahren eingesetzt. Umso wichtiger sind die zentrale fachliche Aufsicht und die übergreifende Steuerung des Kassenwesens.
33. Den hiermit verbundenen Anforderungen wird die Finanzbehörde nicht ausreichend gerecht:
- Steuerungs- und Aufsichtsaufgaben werden – entgegen den mit der Verwaltungsreform verfolgten Zielen des Senats und der Drucksache zur Errichtung der Kasse.Hamburg – nicht auf der ministeriellen Ebene der Finanzbehörde, sondern von der Kasse.Hamburg zusätzlich zu ihren operativen Aufgaben wahrgenommen. Damit besteht die Gefahr von Interessenkonflikten.²⁰
 - Bereits 2003 hatte der Rechnungshof gefordert, das Regelwerk zu aktualisieren, um die Kassensicherheit zu gewährleisten und eine ausreichende Hilfe für die anwendenden Bereiche zu bieten.²¹ Mängel im Regelwerk bestehen jedoch weiterhin.²²
 - Der Rechnungshof hatte im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses auf den 31. Dezember 2007 festgestellt, dass infolge von Mängeln bei der Datenübernahme Forderungen in der Bilanz unzutreffend ausgewiesen waren. Die Finanzbehörde hatte erklärt, die Fehlerursachen innerhalb des SAP-Verfahrens abgestellt und Korrekturbuchungen vorgenommen zu haben.²³ Eine mangelnde Übereinstimmung von Daten wurde vom Rechnungshof jedoch erneut festgestellt.²⁴

¹⁷ Tz. 662.

¹⁸ Tz. 697.

¹⁹ Tz. 665.

²⁰ Tz. 644 f.

²¹ Jahresbericht 2004, Tz. 123.

²² Tz. 646.

²³ Ergänzung zum Jahresbericht 2009 „Prüfung Jahres- und Konzernabschluss 2007“, Tz. 76 ff.; Tz. 659.

²⁴ Tz. 660 f.

- Durch Verbesserung der Koordinierung und Standardisierung der in Landesbetrieben und Hochschulen eingesetzten IT-Verfahren können Synergieeffekte erzielt werden.²⁵
- Bei der Wahrnehmung der Aufsicht über die Steuerkasse ist entgegen den Vorgaben weitgehend auf unvermutete Prüfungen und seit 2004 auf die Erstellung von Jahresprüfungsberichten verzichtet worden.²⁶ Bei laufenden Prüfungen wird die Möglichkeit, sich auf Stichproben zu beschränken, unflexibel gehandhabt, sodass ein dem jeweiligen Risiko entsprechender und damit wirtschaftlicher Ressourceneinsatz nicht gewährleistet ist.²⁷ Organisatorisch ist die Kassenaufsicht nicht hinreichend deutlich von den Arbeitseinheiten getrennt, die die Kasse steuern oder selbst der Prüfung unterliegen.²⁸

Folgerungen

34. Die getroffenen Feststellungen verdeutlichen, dass erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um die notwendige Qualität der Kassenprozesse zu gewährleisten. Notwendig ist deshalb eine wirksame zentrale fachliche Aufsicht und Steuerung durch die Finanzbehörde.

Hinzukommen muss aber auch eine stärkere Aufmerksamkeit für die Anforderungen des Kassenwesens sowohl auf Leitungsebene als auch bei der Sachbearbeitung. Dass Ordnungsmäßigkeitsanforderungen vielfach nicht gewahrt werden, hängt nicht nur mit mangelnder Kenntnis, sondern häufig auch mit einem fehlenden Verständnis für die Auswirkungen des eigenen Handelns auf die Kassenprozesse zusammen.

Auch ein Sparen bei der „Verwaltung der Verwaltung“ darf nicht zur Beibehaltung einer veralteten und nicht leistungsfähigen Infrastruktur führen. Gerade eine schlanke Verwaltung braucht leistungsfähige IT-Systeme, die auch die Anforderungen an eine ordnungsmäßige und wirtschaftliche Abwicklung des Zahlungsverkehrs der vielen Millionen Einnahme- und Ausgabesollstellungsvorgänge in jedem Haushaltsjahr erfüllen.

35. Da sowohl das kamerale als auch das doppelte Haushaltswesen ebenso wie jegliche betriebswirtschaftliche Steuerung auf den aus Zahlungsprozessen abgeleiteten Buchungen aufsetzen, ist die Ordnungsmäßigkeit von Kassenprozessen eine unabdingbare Voraussetzung für ein geordnetes Haushalts- und Rechnungswesen. Dieses wiederum ist kein Selbstzweck: Es liefert die notwendigen Informationen für die Steuerung durch Politik und Verwaltung.

²⁵ Tz. 677.

²⁶ Tz. 682.

²⁷ Tz. 685 ff.

²⁸ Tz. 688.

III. Zielsetzung und Wirkungskontrolle staatlicher Leistungen

Zielsetzungen staatlicher Leistungen sind häufig nicht konkret genug. Vielfach fehlen Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung und Leistungsmaßstäbe für Erfolgskontrollen. Die Wirksamkeit staatlicher Leistungen wird nur in Ausnahmefällen geprüft.

Senat und Behörden müssen der Zielsetzung und Wirkungskontrolle staatlicher Leistungen eine wesentlich stärkere Beachtung schenken.

36. Die vom Rechnungshof hinsichtlich Zielsetzung und Wirkungskontrolle untersuchten staatlichen Leistungen werden von der Verwaltung sowie ihr nachgeordneten Dienststellen, von Landesbetrieben, öffentlichen Unternehmen oder von Einrichtungen außerhalb des unmittelbaren staatlichen Sektors erbracht. Sie werden in allen Fällen aus dem Haushalt der Stadt und damit aus den von der Allgemeinheit aufzubringenden Mitteln finanziert. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordert es, den mit den Ausgaben verbundenen Leistungen klare Zielsetzungen hinsichtlich des Gewollten zuzuordnen, die Wirkungen zu überprüfen und im Rahmen des Controllings daraus Steuerungsmaßnahmen abzuleiten. Nur eine solche Vorgehensweise stellt sicher, dass Steuergelder zielgerichtet eingesetzt werden und Fehlentwicklungen frühzeitig entgegengewirkt wird.
37. Die Ziele staatlicher Leistungen sind im Regelfall gesetzlich oder durch einen politischen Auftrag vorgegeben. Während und nach der Umsetzung durch die Verwaltung sind Maßnahmen von finanzieller Bedeutung nach § 7 Absatz 4 LHO regelmäßig durch Erfolgskontrollen auf ihre Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.¹ Dies setzt eine hinreichend konkrete Feststellung des Bedarfs voraus. Die daran ausgerichteten Ziele müssen so operabel beschrieben werden, dass ihre Erreichung überprüfbar und messbar wird. Die beabsichtigten Leistungen oder Ergebnisse (Output) sowie die Wirkungen (Outcome) sind zu konkretisieren und Kennzahlen zur Messung der zu erbringenden Leistung und der zu erwartenden Wirkung festzulegen.
38. Im Neuen Haushaltswesen Hamburg (NHH) werden sich Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmechanismen in erster Linie an den Zielen sowie den beabsichtigten und erzielten Ergebnissen und Wirkungen ausrichten. Künftig sollen in den Budgetberei-

¹ Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO präzisieren die Ausführungen zu erforderlichen Erfolgskontrollen. Anlage 8 der VV zu § 44 LHO gibt hierzu Hinweise für die Planung und Durchführung im Zuwendungsbereich.

chen auf der strategischen Ebene übergreifende politische Ziele definiert werden. Für die unterhalb dieser Ebene ausgewiesenen Produktgruppen werden fachliche und finanzielle Ziele beschrieben und durch Kennzahlen unterlegt, damit eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung möglich wird. Bereits in den Jahresberichten 2008 und 2009 hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass diese im NHH angelegte Ergebnis- und Wirkungsorientierung ein am Fach- und Ressourcencontrolling ausgerichtetes Instrumentarium erfordert.²

Die Notwendigkeit, für staatliche Leistungen Ziele zu setzen und Wirkungskontrollen durchzuführen, besteht für alle Handlungsformen des Staates: nicht nur für die Verwaltung oder staatliche Betriebe, sondern auch für zuwendungs- oder in sonstiger Weise haushaltsfinanzierte Leistungen, die Dritte erbringen.

Verwaltung

39. Bei staatlichen Leistungen, die die Verwaltung oder ihr nachgeordnete Dienststellen selbst erbringen, hat der Rechnungshof festgestellt, dass **konkretisierte Zielsetzungen, operable Zielgrößen** oder **Kennzahlen** fehlen. In diesen Fällen fehlt die Grundlage für eine Zielerreichungs- oder Wirkungskontrolle.

So wird mit der **Radverkehrsstrategie** des Senats das Ziel angestrebt, den Radverkehrsanteil in Hamburg bis zum Jahr 2015 zu verdoppeln. Die erforderliche Prioritätensetzung für Faktoren, die die Zielerreichung maßgeblich beeinflussen, ist bisher unterblieben. Soweit Wirkungsziele formuliert werden, sind diese nicht mit Leistungszielen und Indikatoren unterlegt. Welche Wirkung durch welche Maßnahme und mit welchem finanziellen Aufwand erreicht werden soll, bleibt so unklar. Maßnahmebezogene Kennzahlen sind nicht vorhanden (vgl. Tzn. 375, 384 bis 387).

Auch die im Haushaltsplan dargestellten Ziele zum **Erhalt des Hamburger Straßennetzes** sind für eine wirksame Steuerung zu allgemein formuliert. Kennzahlen zum Straßenzustand liegen für den Großteil der Bezirksstraßen nicht vor. Damit fehlt die Grundlage für eine Wirkungskontrolle, ob für den Erhalt des Hamburger Straßennetzes die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen zeitgerecht durchgeführt werden, um der Gefahr eines beschleunigten Substanzverlustes und eines überproportionalen Anstiegs der Gesamterhaltungskosten entgegenzuwirken. Auch zu dem aufgewandten Ressourcenverbrauch kann aufgrund einer unvollständigen Kosten- und Leistungsrechnung keine Aussage getroffen werden (vgl. Tzn. 350 bis 354).

40. Soweit Zielvorgaben existieren, mangelt es häufig an einer **Überprüfung der Zielerreichung**.

Bei der **Subventionierung von Gebühren** hat eine Vielzahl von Behörden fachliche Ziele und Lenkungszwecke für die festgeleg-

² Jahresbericht 2008, Tz. 486; Jahresbericht 2009, Tz. 114.

ten Gebührenermäßigungen bzw. -befreiungen hinsichtlich ihrer Zielerreichung und Lenkungswirkung nicht kontrolliert. Gebührenbezogene Kennzahlen, anhand derer der Fortbestand der Ermäßigungen bzw. Befreiungen zu prüfen wäre, liegen nicht vor (vgl. Tz. 626 f.).

Die Vorgabe des Senats, dass Gebühren alle zwei Jahre auf ihre Kostendeckung überprüft werden müssen, wird nur teilweise umgesetzt. Maßgebliche Daten werden zum Teil nicht fachgerecht und unvollständig erhoben (vgl. Tzn. 628 bis 633).

Durch die **Einrichtung eines Verwahrplatzes** für abgeschleppte Fahrzeuge sollen u.a. Einnahmeausfälle bei den Abschleppgebühren vermieden werden. Obwohl die von der Behörde erwarteten Sicherstellungen in jedem Jahr unterschritten wurden, die Gebührenhöhe für eine Refinanzierung des Verwahrplatzes nicht ausreichte und damit der angestrebte haushaltsneutrale Betrieb nicht erreicht werden konnte, fand keine Anpassung der Gebührenhöhe statt (vgl. Tz. 604 f.).

41. Das Instrument der **Ziel- und Leistungsvereinbarung** zur Steuerung der Schulen ist in seiner bisherigen Anwendung nicht geeignet, um die Schulqualität umfassend bewerten und damit steuern zu können. Insbesondere fehlen bislang vergleichbare Kennzahlen, die einen Überblick über die **Qualitätsentwicklung in Schulen** ermöglichen (vgl. Tz. 195 f.).
42. Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass Daten nicht in einer für die **Zielerreichungskontrolle** geeigneten Weise erhoben werden.

Daten über den Verbleib der Schülerinnen und Schüler im Anschluss an die **Berufsvorbereitungsschule** geben keine Auskunft darüber, ob das vorrangige Ziel des Übergangs in eine betriebliche Ausbildung erreicht wird. Bei einem Drittel der Absolventen ist der Verbleib sogar gänzlich unbekannt. Aufgrund dieser unzureichenden Datenerhebungen lassen sich Erfolge der Berufsvorbereitungsschule nicht valide messen (vgl. Tzn. 112 bis 114).

Landesbetriebe, Landeseinrichtungen und öffentliche Unternehmen

43. Für Landesbetriebe und Landeseinrichtungen soll nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften durch die Aufsicht führende Behörde eine Globalsteuerung insbesondere durch den **Abschluss von Zielvereinbarungen** erfolgen. Darüber hinaus ist ein **Controlling** zu installieren, eine Kosten- und Leistungsrechnung zu erstellen und regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung der Einrichtungen zu berichten.³

³ Vgl. hierzu bereits Jahresbericht 2000, Tz. 119 ff.

44. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- es für die **Kasse.Hamburg** auch fünf Jahre nach ihrer Umwandlung⁴ weder eine mit der Finanzbehörde als Aufsichtsbehörde abgestimmte Zielvereinbarung als zentrales Instrument der Globalsteuerung noch ein Zielbild gibt. Die Kasse.Hamburg besitzt bislang auch keinen vollständigen Überblick über die Kosten einzelner Leistungen. Ein standardisiertes Berichtswesen und ein auf Zielen und Kennzahlen basierendes Controlling bestehen nicht (vgl. Tz. 647 f.);
 - die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) mit dem **Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG)** auch drei Jahre nach seiner Gründung keine Zielvereinbarungen abgeschlossen hat. Wesentliche mit der Gründung des LSBG beabsichtigte Ziele wurden bisher nicht operationalisiert und damit einer erforderlichen Erfolgskontrolle entzogen. Der LSBG hat seine mittelfristigen Perspektiven und operativen Ziele nicht in einem Unternehmenskonzept konkretisiert (vgl. Tzn. 576 bis 578; 582 bis 584);
 - die mit der Neuordnung der Fortbildung durch Gründung des „**Zentrums für Aus- und Fortbildung**“⁴⁵ verbundenen Ziele insbesondere in Hinblick auf die Weiterentwicklung der Bedarfsermittlung sowie der Evaluation von Fortbildungsveranstaltungen bisher nicht überprüft worden sind. Damit fehlen gesicherte Erkenntnisse zum Erfolg der Fortbildungen (vgl. Tzn. 776 bis 779).
45. Im Rahmen der Steuerung **öffentlicher Unternehmen** wurde in den geprüften Fällen die Umsetzung der beabsichtigten **Zielsetzungen** nicht hinreichend überwacht.

Die im Nutzungs- und Überlassungsvertrag über das hamburgische **Telekommunikationsnetz** zwischen **Dataport**⁶ und der Finanzbehörde vereinbarten Maßnahmen sind unzureichend oder gar nicht umgesetzt worden. Eine Leistungsvereinbarung wurde nicht abgeschlossen, für die jährliche Abstimmung der Investitionsmaßnahmen fehlt es an aus mittel- und langfristigen Zielen abgeleiteten Erfolgskriterien. Die Finanzbehörde hat es als Aufsichtsbehörde unterlassen, sich von Dataport über das wirtschaftliche Ergebnis transparent berichten zu lassen und sich den notwendigen Überblick über Kosten und Erlöse zu verschaffen (vgl. Tzn. 803 bis 805).

Bei der **Internationale Bauausstellung IBA Hamburg GmbH** hat der Senat die BSU u. a. beauftragt, vor Beginn der Projekte Ziele festzulegen und ein System der Erfolgskontrolle zu entwickeln. Die für die Auswahlentscheidung einzelner Projekte maßgeblichen Exzellenzkriterien sind jedoch zu abstrakt beschrieben

⁴ In eine Landeseinrichtung (sogenannte netto-veranschlagte Einrichtung), die gemäß VV Nr. 1.4 zu § 15 Absatz 2 LHO aufgrund ihres kaufmännischen Rechnungswesens den VV für Landesbetriebe unterliegt.

⁵ Netto-veranschlagte Einrichtung nach § 15 Absatz 2 LHO.

⁶ Anstalt öffentlichen Rechts norddeutscher Länder unter Beteiligung Hamburgs.

und damit als Grundlage für eine Erfolgskontrolle ungeeignet (vgl. Tzn. 571 bis 573).

Zuwendungsfinanzierte Leistungen

46. Bei der Gewährung von Zuwendungen sind die Grundlagen für Erfolgskontrollen bereits im Zuwendungsbescheid festzulegen. Dies erfordert eine eindeutige und detaillierte **Beschreibung des Zuwendungszwecks** nach Zielsetzung, Qualität und Umfang. Die Ziele müssen operabel sein und konkrete sowie überprüfbare Zielformulierungen umfassen.⁷
47. Der Rechnungshof hat wie schon in früheren Jahren⁸ erneut Mängel bei der hinreichenden **Beschreibung operabler Ziele** in Zuwendungsbescheiden festgestellt.

Bei **Projekten** des Europäischen Sozialfonds (ESF), die für **Jugendliche mit besonderem Förderbedarf** den Übergang von der Schule in den Beruf verbessern sollen, fehlten operable Zielsetzungen und Kennzahlen gänzlich. Erfolgskontrollen fanden nicht statt. In neueren ESF-Projekten wurden teilweise nicht hinreichend wirkungsorientierte Ziele und Kennzahlen festgelegt (vgl. Tzn. 134 bis 137).

Bei der **Kulturförderung und Förderung der Stadtteilkultur** unterblieben sowohl die Konkretisierung von Zielsetzungen im Zuwendungsbescheid als auch die Erfolgskontrolle der Maßnahme und des Förderprogramms (vgl. Tzn. 102 und 108).

Auch bei der Zuwendung an die **Internationale Bauausstellung IBA Hamburg GmbH** wurden seitens der BSU weder Zielsetzungen vereinbart noch Erfolgskontrollen durchgeführt (vgl. Tzn. 561 bis 564).

48. In der Folge ist festzustellen, dass ein **ziel- und wirkungsorientiertes Controlling** von zuwendungsfinanzierten Programmen und einzelnen Projekten weitgehend unterbleibt. Dies ist in den Fällen unzureichender Zielbeschreibungen eine geradezu zwangsläufige Folge. Aber auch soweit konkretisierte Ziele und Kennzahlen festgesetzt und Controllingdaten erhoben werden, ist deren Auswertung durch die Behörden nicht sichergestellt. So sind beim **Hamburger Ausbildungsprogramm, der Jugendberufshilfe sowie beim Sofortprogramm Ausbildung 2006** vorhandene Controllingdaten nicht dahingehend ausgewertet worden, ob die Teilnehmerstruktur der angestrebten Zielgruppe entspricht und die inhaltlichen Ziele erreicht werden (vgl. Tzn. 150 bis 159).
49. Zur Unterstützung des Zuwendungsmanagements gibt es in dem flächendeckend zu nutzenden **IT-Verfahren INEZ**⁹ einen so-

⁷ Vgl. Anlage 8 VV zu § 44 LHO, u. a. VV Nr. 4.2.3.

⁸ Vgl. insbesondere Jahresbericht 2002, Tz. 22 ff.

⁹ IT-Verfahren zur integrierten Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen in der Verwaltung.

nannten Berichtsgenerator. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein **Berichtswesen zur Steuerung des Zuwendungsge-
schehens** durch den Beauftragten für den Haushalt weder in der
Behörde für Wirtschaft und Arbeit noch in der Behörde für Sozia-
les, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) eingerich-
tet war (vgl. Tzn. 762 f.).

Sonstige nichtstaatliche Einrichtungen und Dienste

50. Die BSG bedient sich bei vielen Hilfen an Leistungsberechtigte im sozialen Bereich nichtstaatlicher Einrichtungen und Dienste. Bei den vom Rechnungshof geprüften **stationären Hilfen an geistig und mehrfach behinderte Menschen** sehen die mit den einzelnen Einrichtungen geschlossenen Vereinbarungen zwar jährliche Berichte vor, die Angaben über die Qualität und Maßnahmen der Qualitätssicherung enthalten sollen. Jedoch sind keine **Festlegungen zur Zielerreichung** erfolgt. Im Ergebnis wird damit eine Vielzahl von Daten abgefordert, denen jedoch keine Maßstäbe zur Bewertung der Kriterien zugrunde lagen und die damit keine Aussagen zur Zielerreichung ermöglichen. Ebenso fehlt eine Festlegung, wie die Zufriedenheit der Leistungsberechtigten gemessen werden soll. Kundenbefragungen werden nicht mit einheitlicher Erhebungsmethodik durchgeführt, Bewertungsmaßstäbe fehlen. Die von den Trägern abgeforderten **Qualitätssicherungsberichte** werden bisher von der Behörde nicht ausgewertet (vgl. Tzn. 259 bis 267).
51. In der **Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung** beabsichtigt die BSG zur Verbesserung der Qualität der Hilfeleistungen sowie zur Ausgabensenkung, 770 stationäre Wohnplätze in ambulante Betreuungsplätze umzuwandeln. In den Zielvereinbarungen mit den Trägern fehlen ausdrückliche Verpflichtungen, eine bestimmte Anzahl stationärer Plätze dauerhaft abzubauen, zum Teil fehlt auch eine Frist für die Umsetzung. **Ein Controlling besteht weder in Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen noch die Zielsetzung der Verbesserung der Leistungsqualität** (vgl. Tzn. 237 bis 243).
52. Im Bereich der **ambulanten Erziehungshilfen** wurde Ende 2008 zwischen BSG, Bezirksämtern und Finanzbehörde ein Kontrakt mit der Zielsetzung geschlossen, die Fallzahlen zu begrenzen und die spezifischen Kosten der Hilfen strukturell und nachhaltig zu senken. Ein Grund für die bisher nicht eingetretenen Effekte ist die fehlende **Konkretisierung der Zielsetzungen** und die Beschränkung der Zielerreichungskontrolle auf die veranschlagten Mittel. Die **Wirkung der Hilfen** wird bisher nicht erhoben. Von einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung kann daher insgesamt noch nicht gesprochen werden (vgl. Tzn. 213 bis 217).

Folgerungen

53. Die Feststellungen verdeutlichen, dass trotz der bereits vor einigen Jahren erfolgten deutlichen Hinweise des Rechnungshofs zur Verbesserung der Steuerung von Kosten und Leistungen¹⁰ das Instrumentarium nach wie vor nicht ausreichend an den erwarteten Ergebnissen und Wirkungen staatlicher Leistungen ausgerichtet ist. Insbesondere reicht es nicht aus, einzelne Kennzahlen zu bilden und hierzu – mit erheblichem Aufwand innerhalb und außerhalb der Verwaltung – Daten zu erheben. Steuerungsrelevante Informationen sowie Erkenntnisse über Ergebnisse und Wirkungen staatlicher Leistungen setzen ein vollständiges Controlling-System voraus. Sie können nur gewonnen werden, wenn zuvor mit der gebotenen Klarheit Ziele konkretisiert sowie operationalisiert und Bewertungsmaßstäbe gebildet werden. Schließlich ist es erforderlich, aus den Erkenntnissen Konsequenzen zu ziehen und in diesem Sinne eine Steuerungsverantwortung auch tatsächlich wahrzunehmen. Nur dann kann es gelingen, die Wirtschaftlichkeit des staatlichen Mitteleinsatzes zu erhöhen und damit einen Beitrag zu einer effektiveren Verwendung knapper Mittel bei der auf absehbare Zeit angespannten Haushaltslage zu leisten.
54. Senat und Behörden müssen der Anwendung des vorhandenen Instrumentariums eine deutlich höhere Priorität beimessen. Insbesondere die mit Einführung des Neuen Haushaltswesens zu erfüllenden hohen Anforderungen an eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung staatlicher Leistungen werden erhebliche Anstrengungen und Verbesserungen von Senat und Behörden erfordern.

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2006, Tz. 14 ff.

IV. Einzelne Prüfungsergebnisse

Wissenschaft und Kultur

Verwertung von Forschungsergebnissen der Hochschulen

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Hochschulen / TuTech Innovation GmbH /
Hamburg Innovation GmbH

Die erwartete Kostendeckung der Patentverwertungsagentur Hamburg wird auch in absehbarer Zukunft nicht zu erreichen sein.

Die Hochschulen haben es über Jahre versäumt, abgestimmte Patentierungs- und Verwertungsstrategien zur Sicherung und Verwertung von Forschungsergebnissen zu entwickeln.

Die Fusion der Patentverwertungsagenturen von Hamburg und Schleswig-Holstein wurde in Angriff genommen, ohne die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

55. Aufgrund des Wegfalls des sogenannten Hochschullehrerprivilegs¹ durch die Novellierung des § 42 Arbeitnehmererfindungsgesetz Anfang 2002 können die Hochschulen die Erfindungen ihrer Wissenschaftler selbst verwerten. Es ist Aufgabe der Hochschulen, hierfür geeignete Instrumente und Strukturen zu schaffen² und diese wirkungsvoll an den Hochschulen umzusetzen.

Die 2001 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung begonnene „Verwertungsoffensive“ verfolgte das Ziel, mit einer zeitlich befristeten Anschubfinanzierung den Transfer von Forschungsergebnissen aus Hochschulen und öffentlich geförderten Forschungseinrichtungen in die Wirtschaft zu fördern und effektiver zu gestalten. Patentverwertungsagenturen sollten danach vorzugsweise rechtlich selbstständige Einheiten sein.

¹ Das Hochschullehrerprivileg gestattete Hochschulbeschäftigten – Professoren und wissenschaftlichen Mitarbeitern – Erfindungen, die diese im Rahmen ihres Beschäftigungsverhältnisses gemacht hatten, als freie Erfindungen selbst zu verwerten.

² Vgl. § 3 Absatz 1 Hamburgisches Hochschulgesetz.

56. Vor diesem Hintergrund schlossen die Hamburger Hochschulen unter Federführung der Universität Hamburg 2001 die „Vereinbarung über den Hamburger Verbund zur Förderung des Innovations- und Wissenstransfers aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen (GbR) (HIW-Verbund GbR)“ und gründeten die Patentverwertungsagentur (PVA) Hamburg, die bis zu ihrer rechtlichen Verselbstständigung als Geschäftsfeld bei der TuTech Technologie GmbH³ (TuTech) geführt werden sollte.⁴

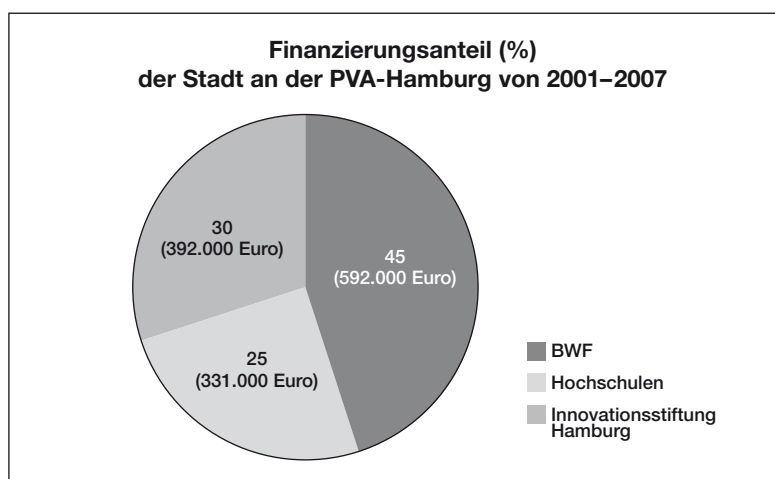
Die PVA verfügt über 4,75 Mitarbeiterstellen. Sie hat im Wesentlichen die Aufgabe, Hochschulerfindungen zu bewerten und gegebenenfalls zum Patent anzumelden, um sie sodann über Lizenzen, Verkäufe oder die Beteiligung an Unternehmensgründungen zu verwerten.

2003 übertrugen die Hochschulen die Aufgaben der PVA formal auf die von ihnen und der TuTech gegründete Hamburg Innovation GmbH (HI). Die operativen Tätigkeiten blieben unverändert als Geschäftsfeld PVA bei der TuTech.

Die von der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) und TuTech/HI auf der Grundlage eines im September 2008 abgeschlossenen Kooperationsvertrages eingeleitete Fusion der PVA Hamburg und der PVA Schleswig-Holstein steht vor dem Abschluss. Ziel ist die gesellschaftsrechtliche Verschmelzung.

Ertragslage

57. Bis einschließlich 2007 hat der Bund die PVA Hamburg mit rund 2.247.000 Euro gefördert. Gleichzeitig hat Hamburg insgesamt rund 1.315.000 Euro für die Finanzierung der PVA aufgewendet, die sich zwischen der BWF, den Hochschulen und der Innovationsstiftung wie folgt aufteilen:



Quelle: Eigene Darstellung

³ Seit 1. Januar 2004 TuTech Innovation GmbH.

⁴ Vgl. § 3 der HIW-Vereinbarung vom 2. Oktober 2001.

*Geringer
Kosten-
deckungsgrad*

In diesem Zeitraum ergaben sich insgesamt 31 Verwertungsfälle mit Gesamterlösen von rund 205.000 Euro; der Kostendeckungsgrad der PVA reichte von unter 1 % (2004) bis zu rund 12 % (2007).

Die BWF geht im Rahmen der Aufstellung des Haushalts 2009/2010 für die Hochschulen davon aus, dass sich die anzumeldenden Patente auf einem jährlichen Niveau von rund 22 einpendeln und die Erträge aus Patenten in den Jahren 2009 und 2010 auf 44.000 Euro bzw. 50.000 Euro (ohne Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf) belaufen werden.⁵ Da der Haushaltsplan 2009/2010 von einem Kostendeckungsgrad von rund 6 % ausgeht, wird für die Zukunft mit rückläufigen Erträgen gerechnet.

58. Danach erweist sich die vom Senat geäußerte Erwartung als unrealistisch, eine Kostendeckung der PVA sei nach rund 11 bis 15 Jahren erreichbar.⁶ Hierzu wäre eine dauerhafte Vervielfachung der gegenwärtig erzielten Erlöse erforderlich, die weder absehbar noch durch die aktuelle Entwicklung begründet ist. Da sich mögliche positive Auswirkungen, wie zum Beispiel auf die Einwerbung von Drittmitteln, den Imagegewinn von Hochschulen sowie den Wirtschaftsstandort Hamburg, die über den unmittelbaren monetären Wert hinausgehen, nicht ohne Weiteres erkennen lassen, hat der Rechnungshof angeregt, die mittelbaren Effekte auf der Grundlage zu bildender Kriterien näher zu quantifizieren.
59. Die Behörde und die Hochschulen haben zugesagt, die Anregung des Rechnungshofs aufzugreifen. Die Behörde will diesen Aspekt auch verstärkt in die Vorbereitung der geplanten Fusion mit der PVA Schleswig-Holstein einbringen. Die Hochschulen wollen prüfen, auf welchem Wege die mittelbaren Effekte einer Patentverwertung anhand von Kriterien quantifiziert bzw. beschrieben und als Bewertungskriterien herangezogen werden können.

Finanzierungskonzept

60. Nach dem Ende der Förderung durch den Bund sollte die PVA mittelfristig auf eine wirtschaftlich tragfähige Basis gestellt werden.⁷ Wegen des angekündigten Endes der Anschubfinanzierung durch den Bund hatte auch die BWF – anlässlich der Gründung der HI – die Hochschulen 2003 aufgefordert, ein finanzielles Konzept für die Weiterfinanzierung der PVA vorzulegen. Dies ist bisher nicht geschehen.

Der Bund hat die Förderung der Patentverwertung inzwischen zwar bis 2010 verlängert, seine Finanzierungsanteile allerdings annähernd halbiert.

61. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die tatsächliche Reduzierung und das mehrfach angekündigte Auslaufen der Anschub-

⁵ Haushaltsplan 2009/2010, Produktbereich 02 „Hochschulen, UKE und SUB“.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/6971 vom 9. Oktober 2007.

⁷ Vgl. § 3 der HIW-Vereinbarung vom 2. Oktober 2001.

finanzierung durch den Bund bisher nicht zum Anlass genommen worden sind, ein schlüssiges und abgestimmtes Gesamtfinanzierungskonzept für die PVA für die Zeit nach dem Auslaufen der Förderung durch den Bund zu entwickeln.

*Finanzierungs-
konzept
erforderlich*

Die BWF hat erklärt, dass nach Fortfall der Finanzierung durch den Bund ein Finanzierungskonzept geplant sei, das vorrangig eine Entgeltregelung auf der Grundlage der durch die Hochschulen in Anspruch genommenen Dienstleistungen vorsehe.

Steuerung der PVA Hamburg

62. An der Steuerung der PVA wirken mit

- der Lenkungsausschuss der PVA,
- der Aufsichtsrat der HI und der
- Aufsichtsrat der TuTech.

Insgesamt haben sich in den letzten Jahren drei Gremien mit rund 20 Vertretern, die überwiegend der BWF und den Hamburger Hochschulen angehören, regelmäßig mit der Steuerung der PVA befasst. Angesichts der Größe der PVA, der Höhe der Aufwendungen und Erträge sowie ihrer definierten Aufgaben sind Anzahl und Besetzung der Steuerungsgremien verglichen mit anderen Unternehmen deutlich überhöht.

*Unverhältnismäßi-
ger Steuerungs-
aufwand*

Die BWF hat zugesagt, die Patentverwertung in einer künftigen fusionierten PVA nur noch durch die in einer GmbH üblichen Gremien steuern zu wollen.

Patent- und Verwertungsstrategien

63. Es ist Aufgabe der Hochschulen, den Veränderungsprozess nach dem Wegfall des Hochschullehrerprivilegs zu fördern, die Akzeptanz und Unterstützung der Hochschulwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler zu gewinnen und das Bewusstsein für die schutzrechtliche Sicherung von Forschungsergebnissen zu steigern. Auch der Bund hat gefordert, dass alle Hochschulen eine eigene Strategie dazu entwickeln, welchen Stellenwert Patente und deren Verwertungsmöglichkeiten in der langfristigen Gesamtpolitik der Hochschulen haben sollten.

Für eine erfolgreiche Arbeit der PVA als Dienstleister der Hochschulen sind abgestimmte Grundlagen erforderlich. Arbeits- und Verwertungsschwerpunkte sind ebenso festzulegen wie Art und Umfang der Betreuung von Hochschulen und Wissenschaftlern. Patent- und Verwertungsstrategien sind unerlässlich, um die Rahmenbedingungen, die Ausrichtung und die Aufgabenwahrnehmung der PVA zu bestimmen und ihre Arbeit transparent zu machen.

*Patent- und
Verwertungsstrate-
gien entwickeln*

64. Mehr als sieben Jahre nach der Errichtung der PVA liegen bisher keine über die Schaffung der organisatorischen Grundlagen hinausgehenden abgestimmten Patentierungs- und Verwertungsstrategien der Hochschulen vor.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BWF zusammen mit den Hochschulen unter Einbeziehung nichtmonetärer Gesichtspunkte Patent- und Verwertungsstrategien entwickelt, um eine auch nach Wirtschaftlichkeitskriterien geleitete Patentierung und Verwertung zu gewährleisten.

Die Behörde hat dies zugesagt. Sie hat mitgeteilt, dass die Hochschulen inzwischen begonnen hätten, Strategien zu entwickeln.

Hamburg Innovation GmbH

65. Die Hamburger Hochschulen und die TuTech haben die HI 2003 gegründet, um die Hochschulen und ihre Angehörigen u. a. beim Wissens- und Technologietransfer sowie bei der Anmeldung von Patenten, der Lizenzierung und Verwertung zu unterstützen.

Eine klare Aufgabenabgrenzung und -zuweisung zwischen der TuTech und der HI hat jedoch nicht stattgefunden. Die vertraglichen Regelungen bedürfen der Neuordnung. Die PVA ist kein eigenständiger, rechtlich verselbstständiger Dienstleister für die Hochschulen; das erklärte Ziel, die PVA zu verselbstständigen, wurde daher nicht erreicht.

*Notwendigkeit
einer eigenen
Gesellschaft
fraglich*

66. Der Rechnungshof hatte 2005 die Notwendigkeit der HI als eigenständige Gesellschaft bezweifelt.⁸ Da die HI ihre Geschäftstätigkeit auch 2006⁹ nicht wesentlich ausgeweitet hatte, hat der Rechnungshof die Behörde aufgefordert, die Fortführung der HI kritisch zu überprüfen.

67. Die Behörde hat mitgeteilt, dass der Gesamtumsatz der HI zwischenzeitlich erheblich gesteigert worden sei. Die (hochschul-)politischen Rahmenbedingungen, die seinerzeit zur Gründung der HI geführt hätten – Identifikation der Hochschulen mit der HI als einer Einrichtung, die nicht mit einer einzigen Hochschule in Verbindung gebracht werde – hätten sich in der Zwischenzeit nicht substantiell geändert.

Die Behörde hat zugesagt, dem Rechnungshof über die weitere Geschäftsentwicklung der HI zu berichten und dabei insbesondere auf die Auswirkungen der Fusionierung der PVA Hamburg mit der PVA Schleswig-Holstein sowie auf die Notwendigkeit einzugehen, am Fortbestand der HI festzuhalten.

⁸ Vgl. Jahresbericht 2006, Tz. 123.

⁹ Nach dem zum Zeitpunkt der Prüfung aktuellsten Bericht über die Jahresabschlussprüfung der Gesellschaft.

Fusion mit der PVA Schleswig-Holstein

68. Die Fusion der PVA Hamburg mit der PVA Schleswig-Holstein wurde vorangetrieben, ohne dass zuvor Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit angestellt worden waren. So wurde es versäumt, Aufgabenkritik zu üben, Alternativen zu prüfen, Kosten und Nutzen abzuwägen sowie die finanziellen Voraussetzungen und Auswirkungen zu klären.

*Wirtschaftlichkeitsgrundsatz
nicht beachtet*

Weitere Voraussetzungen sind

- eindeutig formulierte Zielvorgaben,
- eine konkrete Aufgabenbeschreibung und -abgrenzung sowie
- an den Aufgaben orientierte, klare vertragliche Strukturen und Leistungsbeziehungen.

69. Der Rechnungshof hat die fehlende Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet. Er erwartet, dass spätestens drei Jahre nach der Fusion der beiden PVA eine § 7 LHO genügende Evaluierung der neuen PVA vorgenommen wird.

Die Behörde hat dies zugesagt. Unabhängig von dem Gelingen der Fusion sei eine Unterstützung der PVA nur mit der Perspektive sinnvoll, dass diese sich mittel- bis langfristig aus eigenen Mitteln trage. Die Behörde sei bemüht, diese Erwartung in den Fusionsgesprächen mit Schleswig-Holstein durch eine Degression der Länderzuschüsse ab 2012 zum Ausdruck zu bringen. Im Übrigen sei die BWF bestrebt, mögliche Synergieeffekte der Fusion zu realisieren.

Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Hamburg

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Universität Hamburg

Mängel in der Buchführung der Universität Hamburg haben dazu geführt, dass sie in den ersten Monaten 2009 keinen Überblick über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse haben konnte; die termingerechte Aufstellung des Jahresabschlusses 2009 ist nicht sichergestellt.

Die Einführung des IT-Verfahrens „BWF Referenz Doppik“ zur Rechnungslegung und Steuerung der Hochschulen an der Universität Hamburg zum 1. Januar 2009 war mit erheblichen Mängeln behaftet. So war die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einschließlich ihrer Dokumentation unvollständig und die Organisation entsprach nicht den Projektgrundsätzen der Stadt.

Beratungsunternehmen wurden Aufträge im Umfang von mehreren Mio. Euro erteilt, ohne die notwendigen Vergabeverfahren durchzuführen.

Die Bürgerschaft ist über die Entwicklung der Kosten für die Einführung eines neuen Rechnungswesens in der Universität Hamburg nicht zutreffend informiert worden.

70. Zum 1. Januar 2003 haben die Hamburger Hochschulen und die Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky (Hochschulen) zusätzlich zur seinerzeit verbindlichen kameralen Rechnungslegung das kaufmännische Rechnungswesen eingeführt.

Zur Einführung und Betreuung dieses dualen Rechnungswesens auf der Grundlage der Standardsoftware SAP R/3 haben die im Hamburger Hochschul-Kooperationsmodell (HHKM) zusammengeschlossenen Hochschulen¹ das Projekt Hoch7 eingesetzt. Im Rahmen eines Consulting-Vertrages haben sie hierzu Leistungen zur Beratung und Schulung vergeben. Das Projekt Hoch7 wurde 2004 abgeschlossen.²

¹ Universität Hamburg, Technische Universität Hamburg-Harburg, Hochschule für bildende Künste, Hochschule für Musik und Theater, die seinerzeitige Fachhochschule Hamburg, die seinerzeitige Hochschule für Wirtschaft und Politik sowie die Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4183 vom 6. Oktober 2009.

Die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) hat 2005 mit Überlegungen zur Einführung des ausschließlich kaufmännischen Rechnungswesens begonnen und diese in den folgenden Jahren weiterentwickelt. Im Zusammenhang mit der Gründung der HafenCity Universität Hamburg (HCU) sollte das Rechnungswesen der Hochschulen zu einer rein kaufmännischen Rechnungslegung entwickelt werden. 2006 begann die BWF mit dem Projekt „Hochschulressourcensteuerung Doppik“. Davon umfasst waren der Auf- und Ausbau einer neuen SAP-Lösung „BWF Referenz Doppik“ sowie notwendige Anpassungen für die pilotierenden Hochschulen HCU und Hochschule für bildende Künste. Die übrigen Hochschulen sollten nach entsprechender Änderung des § 109 Hamburger Hochschulgesetzes (HmbHG) bis zum Beginn des Doppelhaushalts 2009/2010 folgen.³ Mit der „Hochschulressourcensteuerung Doppik“ sollte ein neues, auf Plankosten basierendes Steuerungsprinzip für die Hochschulen verbunden werden.

Defizite im Rechnungswesen

71. Der Rechnungshof hat wiederholt beanstandet, dass die Universität Hamburg (UHH) keine oder keine prüffähigen kameralen Jahresabschlüsse vorgelegt hatte.⁴ Anlässlich der Erörterungen über die nicht fristgerechte Vorlage von Jahresabschlüssen der Hochschulen im Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ im Juni 2007 erklärten die Senatsvertreter, die BWF habe inzwischen die Gesamtverantwortung für den Migrationsprozess auf die „BWF Referenz Doppik“ übernommen und legten u. a. einen Zeitplan für die Migration der UHH unter Berücksichtigung der Jahresabschlüsse vor („Meilensteinplanung“).⁵
72. Wirtschaftsführung und Rechnungswesen der UHH richten sich seit dem 1. Januar 2009 nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung. Nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung müssen die Eintragungen in den Büchern und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen vollständig, zeitgerecht, richtig und geordnet vorgenommen werden.

*Erhebliche Defizite
im Rechnungs-
wesen der UHH*

Der Rechnungshof hat nach dem Wechsel der UHH in die „BWF Referenz Doppik“ zum 1. Januar 2009 erhebliche Defizite im Rechnungswesen der UHH festgestellt:

- In der Finanzbuchhaltung stauten sich im ersten Quartal 2009 mehrere tausend unbearbeitete Rechnungen. Ursächlich waren zum einen die unvollständige Einrichtung der Stammdaten in der „BWF Referenz Doppik“, zum anderen die erst zum 1. Januar 2009 und damit zeitgleich mit dem Systemwechsel vorgenommene Zentralisierung der vorher in den Fakultätsverwaltungen angesiedelten dezentralen Buchungszentren.

³ § 109 HmbHG wurde durch Gesetz vom 26. Juni 2007 (HmbGVbl Nr. 24, S. 192) geändert. Inzwischen gilt für alle Hochschulen und die Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky das rein kaufmännische Rechnungswesen.

⁴ Vgl. u. a. Jahresberichte 2005, Tz. 11, 2006, Tz. 9, 2007, Tz. 10, 2008, Tz. 56 ff.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/7187 vom 29. Oktober 2006, S. 6.

- Personalkosten sind in den ersten Monaten 2009 nicht, danach nur mit zeitlicher Verzögerung und u. a. wegen fehlender Stammdaten fehlerhaft gebucht worden. Zum Teil fehlt die kostenrechnerische Zuordnung. Die Personalkosten werden in der „BWF Referenz Doppik“ immer noch nicht vollständig ausgewiesen. Das Berichtswesen ist unvollständig, ein Controlling der Personalkosten unmöglich.
- Die aus dem Hoch7-Verfahren zu übernehmenden Anlagegüter sind wegen des ausstehenden Testats in der Folge des verspäteten Jahresabschlusses 2008 bisher nicht in der „BWF Referenz Doppik“ aktiviert worden. Buchungen, die diese Anlagen betreffen, sind daher noch nicht möglich.
- Die Saldenabstimmung der Drittmittelprojekte ist entgegen der der Bürgerschaft gegebenen Zusage,⁶ dies zum 31. Dezember 2008 tun zu wollen, bisher nur zum Teil erfolgt und insgesamt nicht in die „BWF Referenz Doppik“ übernommen worden.
- Für die Ressourcensteuerung nutzbare Planwerte fehlen. Ein Konzept für die Ermittlung und Verteilung der Planwerte auf die Verantwortungsbereiche fehlt ebenfalls.

Im Ergebnis führten die Mängel in der Buchführung dazu, dass die UHH in den ersten Monaten 2009 keinen Überblick über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse haben konnte.

*Umstellung
unzureichend
vorbereitet*

73. Die BWF hat das Rechnungswesen der UHH auf die „BWF Referenz Doppik“ umgestellt, obwohl die hierfür notwendigen Vorarbeiten noch nicht abgeschlossen waren. Die Probleme bei der Umstellung haben auch dazu geführt, dass die UHH den zugesagten Termin⁷ zur Vorlage des kaufmännischen und des kameralen Jahresabschlusses 2008 nicht eingehalten hat.

Die unvollständige Einrichtung der Stammdaten führt zu einem erheblichen Mehraufwand. Als Folge der mangelhaften Zuordnung der Personalkosten besteht erheblicher und zeitintensiver Korrekturbedarf, auch in den Fakultäten. Außerdem wird die erforderliche Nachbuchung der Anlagegüter zu einem erheblichen Arbeitsaufwand führen.

Die Auswirkungen einer noch vorzunehmenden Vollerhebung der Drittmittelprojekte auf die Bilanz sind nicht abschätzbar.

*Grundsätze
ordnungsmäßiger
Buchführung
nicht
eingehalten*

74. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die UHH die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nicht eingehalten hat. Er hat darauf hingewiesen, dass aufgrund der festgestellten Mängel die fristgerechte Erstellung des Jahresabschlusses 2009,⁸ einschließlich der Zulieferung zum Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg, nicht sichergestellt ist.

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2082 vom 26. Januar 2009, S. 9.

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7187 vom 29. Oktober 2007, S. 6.

⁸ Gemäß § 109 Absatz 1 S.3 LHO in entsprechender Anwendung der VV Nr. 6.1 zu § 87 LHO in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahres für das vergangene Geschäftsjahr vorzulegen.

75. Die UHH hat die Feststellungen anerkannt. Sie hat mitgeteilt, sie wolle die Fehlerquote bei den Personalkosten sukzessive reduzieren, die Anlagegüter bis Anfang 2010 aktivieren und die Validierung der laufenden Drittmittelprojekte bis Mitte 2010 abschließen. Da das Controlling im Projekt „Hochschulressourcensteuerung Doppik“ anfangs vernachlässigt worden sei, habe sie inzwischen ein eigenes Teilprojekt Controlling initiiert. Die UHH hat zugesagt, bis Ende April 2010 einen prüffähigen Jahresabschluss 2009 vorlegen zu wollen.

Die BWF hat erklärt, die festgestellten Mängel beruhen auf der mangelhaften Umsetzung längst bekannter Anforderungen sowie nicht zeitgerechter interner Entscheidungen durch die UHH.

76. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war das Rechnungswesen der UHH nach der Umstellung auf die „BWF Referenz Doppik“ erheblich beeinträchtigt; eine ordnungsgemäße Buchführung war – wie die Praxis gezeigt hat – zum Produktivstart nicht möglich. Die projektleitende BWF hätte den bekannten Mängeln Rechnung tragen und die notwendigen Vorbereitungen sowie fachlichen Spezifikationen rechtzeitig abschließen und umsetzen müssen.

Wirtschaftlichkeitsnachweis

77. Die „BWF Referenz Doppik“ hat das dualistische⁹ Hoch7-Verfahren in der UHH zum 1. Januar 2009 abgelöst. Für dessen Entwicklung entstanden in den Jahren 2001 bis 2003 Kosten von mehr als 7 Mio. Euro.¹⁰ Dem Abschlussbericht des Projekts Hoch7 vom September 2004 zufolge ist Hoch7 eine zukunftsweisende Lösung, die kommende Entwicklungen wie das Neue Haushaltswesen antizipiert habe. So habe es u. a. eine Kosten- und Leistungsrechnung als Vollkostenrechnung auf Ist-Kostenbasis enthalten.

Zur Finanzierung der „BWF Referenz Doppik“ enthält die der Einführung zugrunde liegende Bürgerschaftsdrucksache¹¹ den Hinweis, die Kosten würden mittel- und langfristig durch Einsparungen überkompensiert.

78. Nach § 7 Absatz 2 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für jede finanzwirksame Maßnahme durchzuführen. Hierzu gehören insbesondere die Darstellung und Bewertung von Alternativen. Ein lediglich pauschaler Hinweis auf zukünftige Einsparungen und Effizienzsteigerungen reicht nicht aus.

79. Für die „BWF Referenz Doppik“ liegt keine den Anforderungen der LHO genügende, vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Die Behörde konnte auch gegenüber dem Rechnungshof nicht begründen, warum die Entwicklung des neuen Verfahrens notwendig war.

*Vollständige
Wirtschaftlich-
keitsuntersuchung
fehlt*

⁹ Integrierter kaufmännisch-kameraler Rechnungswesenansatz mit kaufmännischen Rechnungswesen als führender Buchungsrichtung.

¹⁰ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4183 vom 6. Oktober 2009.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/6008 vom 27. März 2007, Abschnitt III.

Die BWF hat eingeräumt, möglicherweise einen Wirtschaftlichkeitsnachweis nicht in der erforderlichen Form vorgelegt zu haben. Sie hat erklärt, die zu erwartenden Impulse für eine ressourcenbewusste Steuerung ließen sich generell nur schwer monetär bewerten. Sie hat auf ihre umfangreichen Untersuchungen und Analysen der Bilanzierungsrichtlinien und Fachkonzepte, der externen Anforderungen sowie auf Schwachstellen von Hoch7 verwiesen. Eine auf den Daten des Jahres 2006 basierende Prognose habe Kostenvorteile für die „BWF Referenz Doppik“ im Produktionsbetrieb erwarten lassen.

80. Der Rechnungshof hat das Fehlen einer der LHO genügenden, vollständigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beanstandet.¹²

Die BWF hat es versäumt, Alternativen – wie die Weiterentwicklung von Hoch7 oder den Einsatz anderer rein kaufmännischer Buchungsverfahren – hinreichend zu prüfen, sie im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzustellen und sie zu bewerten. Prognosen allein der Kosten des Produktionsbetriebs reichen als Begründung für die Aufgabe des wenige Jahre zuvor mit Millionenaufwand entwickelten und noch 2004 als zukunftsweisend eingeschätzten Hoch7-Verfahrens zugunsten der „BWF Referenz Doppik“, einer kostspieligen Neuentwicklung, nicht aus.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BWF künftig rechtzeitig die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vornimmt.

Projektorganisation

81. Für Projekte in Hamburg gelten die Projektgrundsätze der Stadt.¹³ Diese sind daher auch für die „Hochschulressourcensteuerung Doppik“ und die „BWF Referenz Doppik“ zu berücksichtigen. Der Projektauftraggeber, in der Regel die Leitung der zuständigen oder federführenden Behörde, hat danach insbesondere die Aufgabe

- die Projekteinsatzung zu dokumentieren, die Projektorganisation einzurichten und die im Projektauftrag zu präzisierenden Ziele und Vorgaben sowie die Kommunikations- und Entscheidungsabläufe festzulegen,
- einen Ressourcenrahmen zur Verfügung zu stellen und diesen zu disponieren, organisatorische Rahmenbedingungen für die zielgerichtete und geordnete Kooperation der Projektstellen zu schaffen, die Projektergebnisse auszuwerten und abzunehmen und bei Bedarf steuernd einzugreifen.

Projektgrundsätze nicht beachtet

82. Der Rechnungshof hat für die „Hochschulressourcensteuerung Doppik“ und für die „BWF Referenz Doppik“ keine Projekteinsatzungsverfügungen vorgefunden. Die BWF als Gesamtverantwort-

¹² Diese war bereits im Rahmen einer früheren Prüfung zugesagt worden, vgl. Jahresbericht 2007, Tz. 206 ff.

¹³ Vgl. „Grundsätze zur Organisation von Projekten in der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 1. Juli 1993“, Stand: 6. Februar 2004.

liche hat zwar faktisch eine Projektleitung eingesetzt, es jedoch unterlassen, die Projektorganisation einzurichten, die Ziele, Aufgabenstellungen und Kompetenzen der Beteiligten zu präzisieren, den Ressourcenrahmen zu disponieren, die Kommunikations- und Entscheidungsabläufe zwischen den Projektstellen festzulegen, die Rahmenbedingungen für die zielgerichtete Kommunikation und Kooperation zwischen BWF und UHH zu schaffen und für eine wirksame Nachsteuerung im Rahmen eines abgestimmten Projektcontrollings zu sorgen.

Obwohl die in der UHH bestehende Situation, die Mängel in der Organisation sowie die unzureichende personelle Situation schon Mitte 2007 als Schwachstellen identifiziert¹⁴ waren, sind die hiermit verbundenen Risiken nicht hinreichend berücksichtigt worden: So

- sind die bestehenden Defizite (zum Beispiel die unzureichende Personalausstattung des Controllings sowie die dezentralen Buchungszentren, vgl. Tz. 72) nicht ausreichend untersucht und einer Risikoanalyse unterzogen worden; durch die rechtzeitige Auflösung der dezentralen Buchungszentren und Einrichtung der zentralen Buchhaltung wäre der Buchungstau Anfang 2009 zumindest verringert worden;
- ist mit der Aufarbeitung der seit Jahren bestehenden Problemfelder, zum Beispiel der Drittmittelbewirtschaftung sowie der Erfassung und Verwaltung des Anlagenbestands, nicht rechtzeitig begonnen worden; die zum 31. Dezember 2008 zugesagte jährliche Abstimmung aller Drittmittelsalden ist nicht erfolgt, es wurden nur Stichproben genommen;
- sind für den Erfolg der Migration entscheidende Prozesse wie die Einführung einer neuen Kostenstellen- und Wirtschaftsplanstruktur sowie die Einrichtung der Stammdaten weder rechtzeitig geplant noch hinreichend vorbereitet und umgesetzt worden.

Außerdem mangelte es an einer detaillierten Darstellung der Sollplanung, einer konkreten Migrationsplanung und der rechtzeitigen Einbindung und Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der UHH. Für den Produktivstart unabdingbare Ziele und Vorgaben, wie zum Beispiel die neue Kostenstellen- und Stammdatenstruktur und ein Konzept zur Ermittlung von steuerungsrelevanten Planzahlen, sind zum Teil erst im weiteren Projektverlauf konkretisiert worden. Das angestrebte neue planorientierte Steuerungsprinzip ist bisher nicht realisiert worden.

83. Die BWF hat hinsichtlich der Einhaltung der Projektgrundsätze eingeräumt, dass eine ausdrückliche Zusammenführung des vom Senat der Bürgerschaft mitgeteilten Projektauftrags¹⁵ mit den Rahmenbedingungen der Projektdurchführung nicht erfolgt sei.

¹⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7187 vom 29. Oktober 2007, S. 5 ff.

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/6008 vom 27. März 2007 zur Änderung des § 10 HmbHG vom 27. März 2007.

Der Festlegung der Elemente „Projektauftrag“ und „Projektdurchführung“ sei inhaltlich aber uneingeschränkt Rechnung getragen worden.

84. Der Rechnungshof hat die unzureichende Projektvorbereitung und -durchführung durch die BWF beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass auch der oben genannte Auftrag die Verwaltung nicht von ihrer Verpflichtung entbindet, bestehende Vorgaben zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus beanstandet, dass der Senat seine Zusage, die UHH werde ab dem 31. Dezember 2008 regelmäßig die Saldenabstimmung bei den Drittmittelprojekten¹⁶ vornehmen, nicht eingehalten hat. Er hat die UHH aufgefordert, diese Abstimmungen umgehend nachzuholen.

Die UHH hat dies zugesagt.

Vergabeverfahren

85. Die BWF setzt für die Entwicklung der „BWF Referenz Doppik“ und deren Einführung in der UHH ein externes Beratungsunternehmen ein. Für die Aufträge an das Beratungsunternehmen hat die BWF bisher mehr als 2,4 Mio. Euro zulasten der Zuweisungen aus dem Haushalt an den Wirtschaftsplan der UHH aufgewendet.

Der Senat hatte der Bürgerschaft Anfang 2007 mitgeteilt,¹⁷ mit der Entwicklung und Einführung der „BWF Referenz Doppik“ sei ein neues Steuerungsprinzip für die Hochschulen verbunden; Grundstrukturen seien aufzubauen, eine Bilanzierungsrichtlinie zu entwickeln.

Als Grundlage für die ohne Vergabeverfahren an das Beratungsunternehmen erteilten Aufträge hat die BWF den 2001 von der UHH mit dem Beratungskonsortium Hoch7 geschlossenen Consulting-Vertrag für die im HHKM zusammengeschlossenen Hochschulen über die Einführung von SAP R/3 (vgl. Tz. 70) benannt.

86. Die Beauftragung auf den ursprünglichen Consulting-Vertrag zwischen HHKM/UHH und dem Beratungsunternehmen zu stützen, ist unzulässig:
- Die BWF war zu keiner Zeit Vertragspartner des seinerzeitigen Consulting-Vertrages, sondern die HHKM/UHH.
 - Damaliger Vertragsgegenstand war die Erbringung und Vergütung von Leistungen im Rahmen der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens auf Basis der Standardsoftware SAP R/3 in den Hamburger Hochschulen. Dieser

¹⁶ Bürgerschaftsdrucksache 19/378 vom 20. Mai 2008, S. 4, Stellungnahme des Senats zu den Tzn. 56 bis 68 des Jahresberichts 2008 des Rechnungshofs.

¹⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/6008 vom 27. März 2007.

Vertragsgegenstand ist realisiert worden.¹⁸ Das Ende des Projekts Hoch7 wurde zwischen der UHH als Projektauftraggeberin für die am Projekt beteiligten Kooperationspartner und dem Beratungsunternehmen ausdrücklich auch vertraglich festgestellt.

Vor dem Hintergrund des Abschlusses des Projekts Hoch7, der beabsichtigten Neuentwicklung und des damit verbundenen Wechsels des IT-Verfahrens hätte die BWF erkennen müssen, dass vor der Vergabe der Beratungsaufträge insbesondere die Prüfung der damit zusammenhängenden vergaberechtlichen Fragen und ein entsprechender Entscheidungsprozess einschließlich dessen ausreichender Dokumentation erforderlich gewesen wären. Die Auffassung der BWF, der Verzicht auf ein Vergabeverfahren sei durch den Consulting-Vertrag zu Hoch7 gedeckt gewesen, ist nach alledem nicht haltbar.

*Unzulässiger
Verzicht auf
Vergabeverfahren*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF das Beratungsunternehmen ohne ein vorgeschaltetes Vergabeverfahren beauftragt hat.

87. Die UHH hat wegen mangelnder eigener personeller Kapazität Ende 2007 ein anderes externes Beratungsunternehmen mit der Wahrnehmung von Aufgaben einer internen Projektleitung beauftragt.

Die UHH hat den Vertrag mit diesem Beratungsunternehmen gemäß Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen im Verhandlungsverfahren ohne vorheriges förmliches Vergabeverfahren geschlossen. BWF und Finanzbehörde haben dies im Vergabevermerk unzutreffend damit begründet, dass die beauftragte Person Alleinstellungsmerkmale erfüllt habe und daher kein anderes Unternehmen diesen Auftrag habe erfüllen können. Die Beteiligten konnten auch nicht deutlich machen, wie sie zu der Erkenntnis gekommen sind, dass ausschließlich die jetzige Auftragnehmerin die geforderte Leistung erbringen konnte.

Vergabevorschriften nicht beachtet

88. Der Rechnungshof hat das Vergabeverfahren beanstandet. Er hat die BWF und die UHH aufgefordert, künftig die Vergabevorschriften zu beachten und ihre Einhaltung sicherzustellen.

Kostenentwicklung

89. In der Bürgerschaftsdrucksache 18/6008 vom 27. März 2007 hat die BWF die Kosten für die Einführung der „BWF Referenz Doppik“ in der UHH einschließlich der Maßnahmen zur Datenkonsolidierung im Rechnungswesen ab 2004 und der Durchführung des Rollout bis Ende 2009 auf rund 2,1 Mio. Euro geschätzt. Auch in der Bürgerschaftsdrucksache 19/3731 vom 7. August 2009 wurden Kosten von 2,1 Mio. Euro genannt.

¹⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4183 vom 6. Oktober 2009.

90. Für die Inanspruchnahme Externer im Zusammenhang mit der Einführung der „BWF Referenz Doppik“ in der UHH sind bisher folgende Kosten entstanden:

Berater Kernprojekt	1.773 Tsd. Euro
Interne Projektleitung	356 Tsd. Euro
Controllingkonzept	260 Tsd. Euro
Personalaufwand Inventur	270 Tsd. Euro
Datenbereinigung und Migration	58 Tsd. Euro
Zusammen	2.717 Tsd. Euro

Quelle: BWF und UHH, Darstellung des Rechnungshofs

*Kosten dreimal
so hoch wie der
Bürgerschaft
genannt*

Die UHH hat ihre internen Kosten für die Einführung mit rund 3,7 Mio. Euro angegeben. Insgesamt hat damit die Einführung der „BWF Referenz Doppik“ in der UHH rund 6,4 Mio. Euro gekostet, rund das Dreifache des der Bürgerschaft genannten Betrags.

91. Die BWF hat erklärt, die in der Bürgerschaftsdrucksache 18/6008 vom 27. März 2007 genannte Kostenschätzung beinhalte ausschließlich die seinerzeit absehbar extern zu vergebenden Leistungen. Projektaufgaben der UHH, die wegen mangelnder personeller Kapazitäten an Externe vergeben worden seien, seien nicht absehbar gewesen und deshalb in der Kostenschätzung auch nicht enthalten. Die Kosten seien insoweit zutreffend geschätzt und auch eingehalten worden.

Die UHH hat darauf hingewiesen, der BWF seien die personellen Defizite der UHH von Beginn an bekannt gewesen.¹⁹ Außerdem seien künftig noch weitere Kosten für die Konsolidierung des neuen Rechnungswesens zu erwarten.

92. Der Begriff „Kosten“ ist durch die Finanzbehörde konkretisiert worden.²⁰ Er umfasst nicht nur Ausgaben für externe Dienstleister, sondern auch den Werteinsatz von Gütern und Dienstleistungen innerhalb der Verwaltung. Daher hätten auch die von der UHH benannten internen Kosten in die Kostenschätzung einbezogen werden müssen.

93. Der Rechnungshof hat die unzureichende Kostenschätzung in der Bürgerschaftsdrucksache 18/6008 vom 27. März 2007 und die damit verbundene unzureichende Information der Bürgerschaft beanstandet und darauf hingewiesen, dass die Behörde vor der Bürgerschaftsbeteiligung alle kostenwirksamen Faktoren prüfen und die gesamten daraus resultierenden Kosten mit der haushaltsrechtlich geforderten größtmöglichen Genauigkeit vollständig ermitteln muss.

*Information der
Bürgerschaft
unzureichend*

¹⁹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7187 vom 29. Oktober 2007, S. 6.

²⁰ Leitfaden zur Kostenermittlung, herausgegeben von der Finanzbehörde, 3. Auflage 2005, Anlage 1: Als Kosten wird der in Geld ausgedrückte Wert der verbrauchten Güter und in Anspruch genommener Dienste bezeichnet, soweit sie zur Leistungserstellung notwendig und einem Abrechnungszeitraum (zum Beispiel einem Jahr) zuzuordnen sind.

Selbst wenn die von der BWF zugrunde gelegte Beschränkung allein auf die externen Kosten zulässig gewesen wäre, hätte sie auch nach dem von ihr unzutreffend zugrunde gelegten Kostenbegriff spätestens in der Bürgerschaftsdrucksache 19/3731 vom 7. August 2009 die Kostensteigerung über den der Bürgerschaft seinerzeit genannten Betrag hinaus vollständig darstellen müssen, da im Zusammenhang mit der Einführung der „BWF Referenz Doppik“ bereits Kosten von rund 2,7 Mio. Euro statt der angesetzten 2,1 Mio. Euro allein für Externe entstanden waren.

Der Rechnungshof hat auch insoweit die unzutreffende Information der Bürgerschaft beanstandet und die BWF aufgefordert, die Bürgerschaft nunmehr vollständig über sämtliche entstandenen und zu erwartenden Kosten im Zusammenhang mit der Einführung der „BWF Referenz Doppik“ zu informieren.

Kulturförderung und Stadtteilkultur

Behörde für Kultur, Sport und Medien /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Seit Jahren erhalten dieselben Träger der Stadtteilkultur institutionelle Zuwendungen in nahezu unveränderter Höhe. Die Förderung orientiert sich vorrangig an der Sicherung bestehender Einrichtungen; eine Erfolgskontrolle findet kaum statt. Selbst Aufstockungen des Förderrahmens haben die Bezirksämter größtenteils nicht dazu genutzt, anderen Trägern eine Chance zu geben.

94. In den jährlich rund 12,5 Mio. Euro, mit denen die Behörde für Kultur, Sport und Medien (BKSM) kleinere Kultureinrichtungen und -projekte fördert, sind rund 4,9 Mio. Euro an Rahmenzuweisungen¹ für die stadtteilbezogene Kulturarbeit der Bezirke enthalten. Mit diesen Mitteln unterstützen die Bezirksämter 25 Stadtteilkulturzentren institutionell sowie darüber hinaus zahlreiche Stadtteilkulturprojekte.

Zuständigkeiten

*Zuständigkeiten
für Stadtteil-
kultur nicht klar
geregelt*

95. Für die Förderung der stadtteilbezogenen Kulturarbeit und der Stadtteilkulturzentren sind grundsätzlich die Bezirksämter zuständig. Allerdings nimmt die BKSM insoweit nicht nur die ihr von der Zuständigkeitsanordnung² ausdrücklich zugewiesene Förderung von Modell- und Pilotprojekten wahr, sondern macht auch eine inhaltliche Zuständigkeit für die Stadtteilkultur im Übrigen geltend. In der Praxis wurden so Projekte nebeneinander und ungeachtet ihrer stadtteilbezogenen Zielsetzung sowohl von einem Bezirksamt als auch von der BKSM gefördert. Begünstigt wurden die stadtteilbezogenen Aktivitäten der BKSM dadurch, dass der Begriff „Stadtteilkultur“ insbesondere in der maßgeblichen Globalrichtlinie bislang nicht klar beschrieben ist.

Im Ergebnis ist durch sowohl bei der BKSM als auch den Bezirksämtern geführte Zuwendungsverfahren – nach den Vorgaben zu vermeidender³ – doppelter Verwaltungsaufwand entstanden. Das Vorgehen der Behörde entspricht auch nicht dem Leitmotiv der Bezirksverwaltungsreform, Durchführungsaufgaben von ministeriellen und fachlich-steuernden Aufgaben organisatorisch zu trennen.

¹ Davon 0,4 Mio. Euro für die Geschichtswerkstätten.

² Anordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Stadtteilkultur vom 17. Juni 1997, Abschnitt II, Amtl. Anz. 1997, S. 1665.

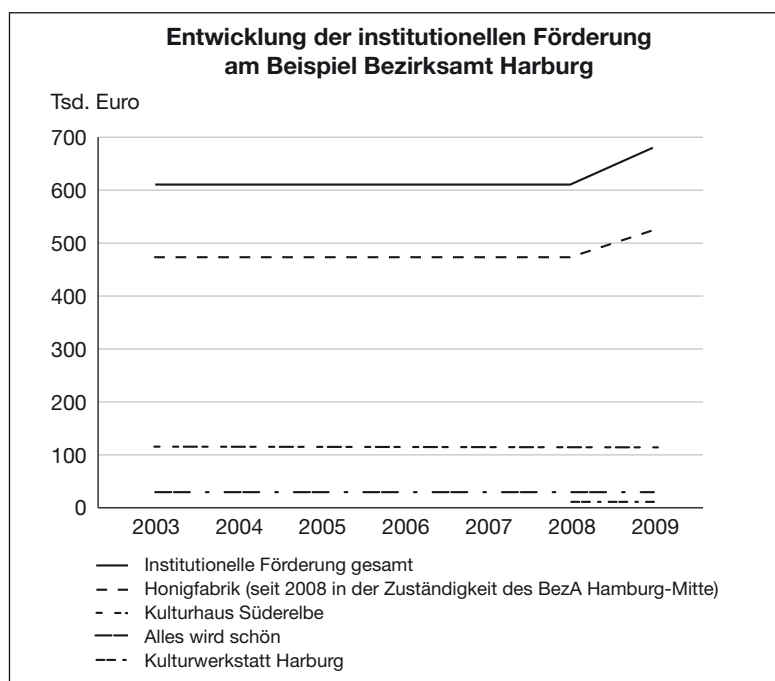
³ Vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 1.4 zu § 44 LHO.

96. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Zuständigkeiten für die Förderung der Stadtteilkultur nicht eindeutig und die Abläufe nicht wirtschaftlich und zweckmäßig organisiert sind. Er hat die BKSM aufgefordert, Regelungen zur überschneidungsfreien Abgrenzung der Zuständigkeiten von BKSM und Bezirksämtern herbeizuführen und ihrer Arbeit zugrunde zu legen.
97. BKSM und Bezirksämter haben geltend gemacht, Überschneidungen seien bei Projektförderungen nicht gänzlich zu vermeiden, weil die Ansätze der allgemeinen Kulturförderung sowohl regional wie gesamtstädtisch wirkten. Diesem Umstand solle durch ein möglichst hohes Maß an Transparenz Rechnung getragen werden. BKSM und Bezirksämter wollen deshalb gemeinsam die Vorgaben überprüfen und gegebenenfalls konkretisieren.
98. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine gemeinsame Unterstützung einzelner Projekte nur ausnahmsweise und nur unter den Voraussetzungen von VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO zulässig ist.

Bedarfsbemessung

99. Seit 2001 haben die Bezirksämter die Höhe des Förderbedarfs der Stadtteilkulturzentren nicht festgestellt, sondern vielmehr – entsprechend der seit den 1980er Jahren fortgeführten Bewilligungspraxis der damaligen Kulturbehörde – fortwährend dieselben Einrichtungen mit gleichbleibenden Beträgen gefördert. Erhöhungen ihrer Rahmencumweisungen in den Jahren 2002 und 2009 haben die Bezirksämter überwiegend und mit unverändertem Schlüssel auf diese Einrichtungen verteilt, anstatt zumindest diese Anlässe zu nutzen, im Interesse von Vielfalt und Wettbewerb bislang nicht berücksichtigte Träger einzubeziehen und damit neue Impulse für die Stadtteilkultur zu ermöglichen.

Bedarfe über Jahre nicht geprüft, neue Träger nicht berücksichtigt



Durch das Unterlassen von Bedarfsprüfungen haben die Bezirksämter den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung nicht beachtet, wonach der Mittelbedarf einer Maßnahme konkret festgestellt werden muss. Im Übrigen haben sie dem mit jeder Kulturförderung vermachten Anspruch, auch Neues zu fördern, nicht Rechnung getragen.

Die im Lauf der Prüfung erlassene Globalrichtlinie 2009-2013⁴ sieht neben dem Hinweis auf die Notwendigkeit von Planungssicherheit für die Träger nunmehr ausdrücklich die Möglichkeit vor, eine mehrjährige Förderung zu beenden, neue Einrichtungen aufzunehmen und die Einzelansätze für die Einrichtungen bedarfsgerecht zu verschieben.

100. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Bedarfsermittlungen in der Vergangenheit nicht stattgefunden und in der Folge neue Einrichtungen keine Möglichkeit institutioneller Förderung erhalten haben.

Der Rechnungshof hat die Bezirksämter deshalb aufgefordert, künftig die Bedarfe der Stadtteilkultur und der Stadtteilkulturzentren – auch bezirksübergreifend – regelmäßig zu überprüfen, dabei u. a. Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur zu berücksichtigen sowie noch nicht geförderte Einrichtungen systematisch in ihre Förderplanungen einzubeziehen.

101. Die BKSM und die Bezirksämter haben darauf hingewiesen, dass die auf Ersuchen der Bürgerschaft⁵ anzustellende Evaluation der Stadtteilkulturzentren Aussagen über die Bedarfe der Stadtteilkultur und der Stadtteilkulturzentren sowie gegebenenfalls auch Möglichkeiten einer Umverteilung in den Bezirken ergeben werde. Eine generelle Neuverteilung der Rahmenzuweisung unter den Bezirken sei konsensual schwierig zu erreichen.

Zielsetzung und Zweckbestimmung

Zweck und Ziele nicht konkret beschrieben

102. Entgegen den VV⁶ haben die Zuwendungsbescheide der BKSM und der Bezirksämter keine genaue Bezeichnung des Zweckes enthalten, die Umfang, Qualität und Zielsetzung der geförderten Aktivitäten so eindeutig und detailliert beschrieb, dass sie als Grundlage für eine Erfolgskontrolle des jeweiligen Vorhabens hätte dienen können. Maßstäbe, die Quantität und Qualität des Zweckes insgesamt messbar machen könnten, hat der Rechnungshof nur in Einzelfällen vorgefunden. Ziel- und Leistungsvereinbarungen hat die BKSM allenfalls für die Hälfte ihrer institutionellen Förderungen vorweisen können, während die Bezirksämter insoweit auf die mit den Trägern getroffenen, indes überwiegend sehr allgemein gehaltenen Rahmenvereinbarungen verwiesen haben. Für Projektförderungen haben weder die BKSM noch die Bezirksämter Ziel- und Leistungsvereinbarungen abgeschlossen oder Kennzahlen vorgegeben.

⁴ Neufassung der Globalrichtlinie 2004-2008 vom 25. Februar 2009.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2347 vom 4. März 2009, Petition, Ziffer 3a.

⁶ Vgl. VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO.

103. Der Rechnungshof hat die BKSM und die Bezirksämter aufgefordert,
- messbare und unter den Trägern vergleichbare Ziele für die institutionelle wie die Projektförderung zu entwickeln,
 - für alle institutionell geförderten Einrichtungen und wiederkehrenden Projekte quantitative und qualitative Kennzahlen zu entwickeln und diese zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids zu machen sowie
 - auch für einmalige Projekte den Zweck sowie operable Ziele mit dem Zuwendungsbescheid festzulegen.

Die BKSM hat die Forderungen des Rechnungshofs anerkannt und will sie umsetzen. Die Bezirksämter haben darauf hingewiesen, dass nach der neuen Globalrichtlinie die Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Trägern künftig aussagekräftiger gestaltet würden. Für einmalige Projektförderungen kämen schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur sehr einfache Erfolgskriterien in Betracht.

Prüfung der Verwendungsnachweise

104. Für alle Zuwendungen hat die Bewilligungsbehörde unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises im Rahmen einer sogenannten Standardprüfung festzustellen, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet und ihr Zweck erfüllt worden ist. Darüber hinaus ist bei einmaligen größeren und bei wiederkehrenden Zuwendungen im angemessenen Turnus sowie bei Zweifeln aufgrund der Standardprüfung eine weitergehende Prüfung durchzuführen.⁷
105. In der BKSM wie auch in den Bezirksämtern gibt es bei den Verwendungsnachweisprüfungen zum Teil erhebliche Rückstände. Darüber hinaus haben sie einen Prüfungsturnus für wiederkehrende Zuwendungen entweder nicht festgelegt oder diesen nicht eingehalten und weitergehende Prüfungen nur in Einzelfällen vorgenommen. Insbesondere aus Verwendungsnachweisprüfungen zu ziehende Konsequenzen für die weitere Förderung konnten auf diese Weise nicht erkannt und umgesetzt werden.
106. Der Rechnungshof hat die BKSM und die Bezirksämter aufgefordert, die Verwendungsnachweise zeitnah und – sofern angezeigt – weitergehend zu prüfen sowie steuernd einzugreifen, wenn sich Fehlentwicklungen abzeichnen. Die Rückstände in der Prüfung der Verwendungsnachweise sind abzubauen.⁸

*Unzureichende
Prüfung der
Verwendungsnachweise*

⁷ Vgl. VV Nr. 11 zu § 44 LHO.

⁸ Die damalige Kulturbehörde hatte nach entsprechenden Beanstandungen des Rechnungshofs im Rahmen seiner Prüfung „Zuwendungen der Kulturbehörde“ bereits 2002 eine verstärkte Prüfung der Verwendungsnachweise zugesichert. Vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 114 und 117.

Die Bezirksämter haben zugesagt, diese Mängel künftig abzustellen. Die BKSM hat auf eine laufende Untersuchung ihrer Organisation hingewiesen, die sie auch mit den Zielen einer Stärkung des Zuwendungscontrollings und eines Abbaus der Bearbeitungsrückstände durchführe.

Erfolgskontrolle

107. Im Rahmen der weitergehenden Prüfung der Verwendungsnachweise ist eine Erfolgskontrolle der geförderten Maßnahmen durchzuführen. Darüber hinaus hat die Bewilligungsbehörde den Erfolg der von ihr durchgeführten Förderprogramme zu überprüfen.⁹

Keine Erfolgskontrollen durchgeführt

Für die Stadtteilkultur haben die Bezirksämter sich zwar von den Zuwendungsempfängern Ergebnisse von Erfolgskontrollen zu einzelnen Maßnahmen vorlegen lassen, jedoch selbst keine Erkenntnisse hieraus abgeleitet und dokumentiert. Eigene Überprüfungen und Auswertungen von Wirkung und Wirtschaftlichkeit haben sie weder für einzelne Zuwendungsmaßnahmen noch für das Programm insgesamt vorgenommen.

108. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Bezirksämter aufgefordert, künftig auf beiden Ebenen Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen sowie Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchzuführen und die Ergebnisse zu nutzen, um begründete Entscheidungen über Fördermaßnahmen zu treffen.

Die Bezirksämter erkennen das Erfordernis hierzu an und streben im Rahmen der vorhandenen Personalressourcen Verbesserungen an.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁹ Vgl. Anlage 8 der VV zu § 44 LHO.

Bildung und Jugend

Maßnahmen der beruflichen Integration für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf

109. Der erfolgreiche Einstieg in das Berufsleben ist für die weitere Lebensperspektive junger Menschen nach dem Ende der allgemeinen Schulbildung von entscheidender Bedeutung. Vielen von ihnen – insbesondere denjenigen mit qualifizierten Abschlüssen – gelingt dieser Übergang in Ausbildung und Beruf relativ reibungslos. Ein nicht unerheblicher Teil – vorrangig die Absolventen ohne Schulabschluss oder mit schlechtem Hauptschulabschluss – erreicht mit dem Schulabgang nicht die Leistungsfähigkeit, um eine berufliche Ausbildung aufnehmen zu können. Diese jungen Menschen sind ohne zusätzliche Fördermaßnahmen gefährdet, in eine berufliche Perspektivlosigkeit und den dauerhaften Bezug von Transferleistungen zu geraten.
110. Unter Einsatz erheblicher Haushaltsmittel bemüht sich Hamburg seit langem über eine Reihe unterschiedlichster Maßnahmen und Programme, die berufliche Integration Jugendlicher zu verbessern. Der Rechnungshof hat Angebote am Übergang von der Schule zu Ausbildung und Beruf untersucht und dabei auch Feststellungen zum Übergangssystem als Ganzes getroffen. Schulische Berufsvorbereitungsmaßnahmen sowie die neu geschaffenen Produktionsschulen in freier Trägerschaft, die sich an noch schulpflichtige, aber nicht ausbildungsfähige Schulabsolventen richten, behandelt der Beitrag „Berufsvorbereitung“ (vgl. Tzn. 111 bis 128). Außerschulische Angebote, durch die Jugendliche am Übergang zum Berufsleben beraten und unterstützend begleitet werden sollen, werden in dem Beitrag „Steuerung und Koordinierung beruflicher Integrationsangebote für Jugendliche“ untersucht (vgl. Tzn. 129 bis 147); dieser befasst sich auch mit der Steuerung und Koordinierung des Maßnahmespektrums insgesamt. Gegenstand des Beitrags „Ausbildungsprogramme für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf“ (vgl. Tzn. 148 bis 171) sind die Ausbildungsangebote für Jugendliche, die keinen ungeforderten betrieblichen Ausbildungsplatz finden können.

Für die vom Senat beabsichtigte Neustrukturierung des Übergangssystems Schule – Beruf hat der Rechnungshof eine Reihe von Hinweisen zur Verbesserung des Übergangssystems gegeben.

Berufsvorbereitung

Behörde für Schule und Berufsbildung

Der Verbleib von Schülerinnen und Schülern im Anschluss an Maßnahmen der Berufsvorbereitung ist einheitlich und vollständig nachzuweisen. Es sind eindeutige Anforderungen und Maßstäbe zu entwickeln, um den Erfolg der Maßnahmen bewerten zu können.

Die Einrichtung von weiteren sechs Produktionsschulen sollte von dem Ergebnis eines erfolgsbezogenen Vergleichs mit der künftig neu strukturierten schulischen Ausbildungsvorbereitung abhängig gemacht werden.

Die finanziellen Auswirkungen und der daraus entstehende Handlungsbedarf in Höhe von rund 7,4 Mio. Euro für die Einrichtung der Produktionsschulen sind für die Haushaltsjahre 2011 bis 2014 bisher gegenüber der Bürgerschaft nicht transparent dargestellt worden.

111. Schulpflichtige Schülerinnen und Schüler, die im allgemeinbildenden Schulwesen keinen Abschluss erreicht haben oder nach Erreichen eines Abschlusses weder in einen beruflichen schulischen noch in einen öffentlich geförderten beruflichen Bildungsgang übergehen, können in die Berufsvorbereitungsschule übergehen.¹ Die Berufsvorbereitungsschule wird bis zum Beginn des reformierten Übergangssystems Schule – Beruf zum Schuljahr 2010/2011 im Wesentlichen noch durch die folgenden Maßnahmen geprägt:
- Berufsvorbereitungsjahr in Vollzeit,
 - Ausbildungsvorbereitungsjahr in Vollzeit² sowie
 - Qualifizierung und Arbeit für Schulabgängerinnen und Schulabgänger in Teilzeit³.

Übergänge aus der Berufsvorbereitungsschule

- Uneinheitliche Erhebungsstandards* 112. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) erhebt den Verbleib der Schülerinnen und Schüler im Anschluss an die Berufsvorbereitungsschule jeweils für die einzelnen Maßnahmen unter-

¹ § 21 Absatz 3 Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) vom 16. April 1997 (HmbGVBl. S. 97), zuletzt geändert am 20. Oktober 2009 (HmbGVBl. S. 373).

² Für Schülerinnen und Schüler mit Hauptschulabschluss unterhalb einer Notenschwelle von 3,3 in den Hauptfächern Deutsch, Mathematik und Englisch.

³ Begleitend zu einem sechsmonatigen Betriebspraktikum besuchen die Jugendlichen die Berufsvorbereitungsschule.

schiedlich. Sie verzichtet beispielsweise bei den Maßnahmen Berufsvorbereitungs- und Ausbildungsvorbereitungsjahr auf eine Unterscheidung zwischen dem Übergang in eine betriebliche oder eine außerbetriebliche Ausbildung, obwohl dafür unterschiedliche zusätzliche Förderbedarfe notwendig werden könnten. Außerdem ist der BSB der Verbleib nach Übergang aus diesen Maßnahmen bei über einem Drittel der Schülerinnen und Schüler nicht bekannt,⁴ sodass sie keine Kenntnis darüber hat, ob diese Jugendlichen den bezweckten erfolgreichen Übergang aus der Schule in den Beruf erreicht haben.

113. Um den Übergang von Schülerinnen und Schülern aus dem schulischen System bewerten zu können, werden aber Daten benötigt, die valide, vollständig und vergleichbar sind. Das von der BSB erhobene und verwendete Mengengerüst erfüllt diese Anforderungen nur ungenügend. So ist eine Messung des Erfolgs – also der von der BSB vorrangig angestrebte Übergang in eine betriebliche Ausbildung⁵ – nicht unmittelbar möglich.
114. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, die Statistiken über den Verbleib von Schülerinnen und Schülern an den vorgenannten Anforderungen auszurichten und einheitliche Maßstäbe zu entwickeln, die eine eindeutige und vergleichbare Bewertung des Erfolgs der Maßnahmen ermöglichen.
115. Die BSB hat mitgeteilt, dass sie Möglichkeiten prüfe, den Verbleib der Schülerinnen und Schüler auch nach dem Berufsvorbereitungsjahr und über das Ende der Schulpflicht hinaus im Blick zu behalten. Im Rahmen der Reform des Übergangssystems Schule – Beruf werde die Übergangsbegleitung der Schülerinnen und Schüler neu aufgestellt und das abgebende System solle für einen gesicherten Anschluss sorgen. Der Hinweis des Rechnungshofs, dass die (unterschiedlichen) Ziele der jeweiligen Maßnahme noch klarer definiert werden sollten, werde aufgenommen.

Bisher keine validen, vollständigen und vergleichbaren Daten vorhanden

Künftige Ausbildungsvorbereitung

116. Der Senat hat Maßnahmen zur Weiterentwicklung des hamburgischen Schulwesens angekündigt. Diese Bildungsoffensive soll u. a. auch zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der beruflichen Bildung mit einer wesentlichen Verbesserung des Übergangssystems von Schule in Ausbildung führen. So sieht das Rahmenkonzept zur Reform des Übergangssystems Schule – Beruf vom 16. September 2009 u. a. vor, das Berufsvorbereitungsjahr durch eine Ausbildungsvorbereitung abzulösen. Die zukünftige Ausbildungsvorbereitung soll noch schulpflichtigen Jugendlichen mit sozialer Benachteiligung und/oder nicht ausreichenden Basiskompetenzen die notwendige Betriebs- bzw. Ausbildungsreife vermitteln, indem sie zunächst stabilisiert und intensiv mit praxis- oder

⁴ Tabellen mit Stand 4. März 2009: BVJ – 705 von 2.035 (34,6 %) und AVJ – 341 von 895 (38,1 %) Schülerinnen und Schüler.

⁵ Vgl. Rahmenkonzept für die Reform des Übergangssystems Schule – Beruf, Juni 2009.

produktionsorientierten Fertigkeiten vertraut gemacht werden. Die Lehrziele und der Ablauf des Lehr- und Lernprozesses für das zum Schuljahr 2010/2011 vorgesehene neue Übergangssystem Schule – Beruf liegen bisher nicht vor.

*Finanzielle
und personelle
Konsequenzen
darstellen*

117. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, mit der zu erwartenden detaillierten Ausgestaltung insbesondere die damit verbundenen finanziellen und personellen Konsequenzen darzustellen.

Die BSB hat dies zugesagt.

Einrichtung neuer Produktionsschulen

118. Bereits vor der beabsichtigten Reform der schulischen Ausbildungsvorbereitung zum Schuljahr 2010/2011 hat der Senat mit der stufenweisen Einrichtung von zehn neuen Produktionsschulen in freier Trägerschaft mit insgesamt bis zu 500 Plätzen begonnen. In einem ersten Schritt sind zum 1. September 2009 vier Produktionsschulen mit insgesamt 198 Plätzen eingerichtet worden. In den Jahren 2010 und 2011 sollen jeweils drei weitere Produktionsschulen mit insgesamt 300 Plätzen folgen.⁶ Die neuen Produktionsschulen sollen in einem marktnahen Produktions- und Arbeitsprozess Lernumgebungen anbieten, die es noch schulpflichtigen Schulabgängerinnen und Schulabgängern ohne Abschluss ermöglichen, den Weg in Ausbildung und Beschäftigung zu finden. Durch die Produktionsschulen soll Jugendlichen neben der zukünftigen Ausbildungsvorbereitung ein alternatives Angebot gemacht werden.

Die Einrichtung der neuen Produktionsschulen ist mit der Erwartung verbunden, dass die Verweildauer im Übergangssystem verkürzt und passgenaue Übergänge in Ausbildung und Beschäftigung sowie in sinnvolle Anschlussmaßnahmen erreicht werden. 60 % der Teilnehmenden sollen nach dem Besuch der Produktionsschule unmittelbar in das Anschlussystem (Übergang in ungeforderte und geförderte Ausbildung, die Integration in Beschäftigung oder den Eintritt in eine Weiterqualifizierung) integriert werden, obwohl die bestehende Produktionsschule Altona nach den Berechnungen des Rechnungshofs lediglich eine Erfolgsquote von rund 48 % aufweist.

119. Die Einrichtung neuer und außerschulischer Produktionsschulen vor dem Beginn der beabsichtigten Reform der schulischen Ausbildungsvorbereitung beschneidet die Möglichkeit, aus den Ergebnissen der notwendigen und auch von der BSB beabsichtigten Evaluation⁷ der neuen Ausbildungsvorbereitung und der bestehenden Produktionsschulen valide Folgerungen zu ziehen und den Einsatz entsprechender Ressourcen sparsam zu steuern. Die Einrichtung weiterer Produktionsschulen sollte daher von dem erfolgsbezogenen Vergleich mit der neu strukturierten schulischen

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2928 vom 28. April 2009, Titel 3200.685.39 „Außerschulische Berufsvorbereitung“ – Einrichtung neuer Produktionsschulen in freier Trägerschaft – Beschluss der Bürgerschaft am 24. Juni 2009.

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2928 vom 28. April 2009.

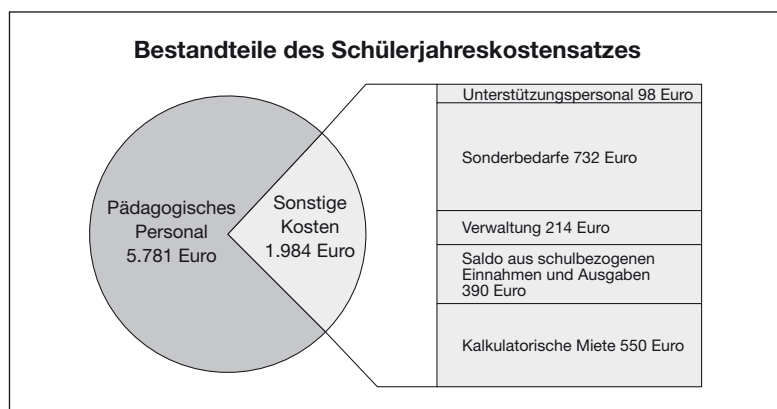
Ausbildungsvorbereitung – zum Beispiel auf der Grundlage entsprechender Statistik sowie von dem Ergebnis der beabsichtigten Evaluation der bestehenden Produktionsschulen – abhängig gemacht werden.

120. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert zu prüfen, ob und inwieweit die Einrichtung der nach der ersten Stufe 2009 für 2010 und 2011 geplanten weiteren sechs Produktionsschulen ausgesetzt werden kann, um die Ergebnisse der Evaluation der ersten Stufe zu berücksichtigen.
121. Die BSB hat ausgeführt, dass sie die mit der Einrichtung der Produktionsschulen bezweckte vergleichsweise bessere Chance auf eine berufliche Entwicklungsperspektive von Jugendlichen mit einem erhöhten individuellen Förderbedarf in der geplanten Größenordnung realisieren wolle. Wie sich die Produktionsschulen zukünftig im Best-practice-Vergleich darstellen, werde eine Evaluation zeigen. Entscheidend werde sein, welche konkreten Perspektiven die einzelnen Bausteine der Reform für die Zielgruppe böten. Im Übrigen stehe die gesamte Reform unter dem Vorbehalt einer prozessbegleitenden Steuerung.
122. Der Rechnungshof verkennt die Bedeutung der Reformbemühungen des Senats nicht. Gerade deshalb sowie vor dem Hintergrund von Prioritätsfragen bei der Zuordnung von Mitteln im gesamten Schulbereich hält der Rechnungshof es für notwendig, vermeidbare Fehler und Fehlinvestitionen zu unterlassen.

Erste Erfahrungen vor weiterem Ausbau auswerten

Finanzierung neuer Produktionsschulen

123. Die neuen Produktionsschulen sollen im Rahmen einer Festbetragsfinanzierung 7.800 Euro für jede Schülerin und jeden Schüler pro Jahr erhalten.⁸ Dieser Teilnehmerkostensatz orientiert sich an den für das Berufsvorbereitungsjahr errechneten Schülerjahreskosten in Höhe von 7.765 Euro.



Quelle: Daten BSB, Grafik Rechnungshof

⁸ Vgl. Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg, Einzelplan 3.1, Behörde für Schule und Berufsbildung, Produktbereich 02, Produktgruppe 10: Kennzahl BVJ in Vollzeit = 7.765 Euro. Der Kostensatz für die Produktionsschulen wurde zur einfacheren Kalkulation um 35 Euro aufgerundet.

- Keine vollständige Gegenfinanzierung*
124. Der Lehrerstellenbedarf der Berufsvorbereitungsschule verringert sich für jede Schülerin und jeden Schüler, die stattdessen eine Produktionsschule besuchen. Die beabsichtigte Einrichtung von 500 Plätzen in Produktionsschulen verringert den Stellenbedarf beim Träger der Beruflichen Schulen, dem Landesbetrieb Hamburger Institut für Berufliche Bildung, um insgesamt 42 Lehrerstellen.⁹ Durch die Umschichtung der damit verbundenen Ressourcen beabsichtigt die BSB, die Produktionsschulen zu finanzieren. Dafür wird jedoch nicht der im Schülerjahreskostensatz der beruflichen Schulen enthaltene Brutto-Personalkostenanteil für das pädagogische Personal (einschließlich Versorgung und Beihilfe) in Höhe von 5.781 Euro zugrunde gelegt. Vielmehr werden lediglich die Netto-Personalkosten (ohne Versorgung und Beihilfe) in Höhe von rund 4.150 Euro¹⁰ je Schülerin und Schüler zur Finanzierung der Produktionsschulen umgeschichtet.¹¹ Darüber hinaus ist eine Gegenfinanzierung der sonstigen Kostenbestandteile des Schülerjahreskostensatzes in Höhe von 1.984 Euro bisher nicht vorgesehen.
125. Indem der jährliche Teilnehmerkostensatz für die Produktionsschule in Höhe von 7.800 Euro lediglich durch eine Umschichtung in Höhe von rund 4.150 Euro gegenfinanziert wird, verbleibt im Grundsatz eine Finanzierungslücke in Höhe von rund 3.650 Euro¹² je Schülerin und Schüler, d. h. rund 1,83 Mio. Euro bei 500 Schülerinnen und Schülern jährlich.
126. Für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 sind zum Ausgleich im Einzelplan der BSB entsprechende Deckungsmittel vorhanden. Für die Haushaltsjahre 2011 bis 2014 besteht jedoch aufgrund der Differenz zwischen den Zuwendungsbedarfen und der geplanten unzureichenden Gegenfinanzierung durch Netto-Personalkosten der Lehrerstellen ein bisher noch nicht dargestellter Handlungsbedarf in Höhe von rund 7,4 Mio. Euro.
- Transparenz der finanziellen Auswirkungen herstellen*
127. Für die politische und parlamentarische Willensbildung ist es zur wirksamen Ausübung des Budgetrechts notwendig, dass die Bürgerschaft über Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung – auch für zukünftige Jahre – umfassend informiert wird. Die BSB hat bisher nicht transparent dargestellt, dass zur Gegenfinanzierung des Teilnehmerkostensatzes der Produktionsschulen lediglich die Netto-Personalkosten der beim Hamburger Institut für Berufliche Bildung wegfallenden Lehrerstellen verwendet werden. Der daraus für die Haushaltsjahre 2011 bis 2014 entstehende Handlungsbedarf ist der Bürgerschaft somit nicht hinreichend dargelegt worden. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die BSB aufgefordert,
-
- ⁹ (1 Schüler x 30 Grundstunden x Faktor 1,4) / (Basisfrequenz 14,5 x 34,5 Wochenstunden) = 0,084 Lehrerstelle je Schülerin und Schüler.
- ¹⁰ Berechnung: Aktivbezüge einer Lehrkraft A 13 in Höhe von 49.400 Euro x 0,084 Lehrerstelle je Schülerin und Schüler = rund 4.150 Euro.
- ¹¹ Zuwendungen an die Produktionsschulen werden aus dem Titel 3200.685.39 „Förderung der außerschulischen Berufsvorbereitung“ gewährt.
- ¹² Berechnung: Differenz aus Personalkostenanteil des Schülerjahreskostensatzes in Höhe von 5.781 Euro und den anteiligen Netto-Personalkosten einer Lehrkraft in Höhe von 4.150 Euro = 1.631 Euro zuzüglich der sonstigen Kostenbestandteile des SJK von zusammen 1.984 Euro sowie des Aufrundungsbetrages in Höhe von 35 Euro.

- bei der Aufstellung des nächsten Haushaltsplans der Bürgerschaft die finanziellen Auswirkungen umfassend transparent darzustellen sowie
 - darzulegen, inwieweit die Finanzierung der Produktionsschulen haushaltsneutral innerhalb des Einzelplanes 3.1 sichergestellt werden kann.
128. Die BSB hat zugesagt, die Finanzierung der Produktionsschulen in den Haushaltsplänen der Folgejahre gegenüber der Bürgerschaft transparent darzustellen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Steuerung und Koordinierung beruflicher Integrationsangebote für Jugendliche

Behörde für Schule und Berufsbildung /
Behörde für Wirtschaft und Arbeit /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Den beruflichen Integrationsmaßnahmen für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf liegt bislang weder eine verbindliche Zielgruppenbeschreibung noch eine Bedarfsanalyse zugrunde. Eine ausreichende Steuerung und Koordinierung des Förderangebots findet nicht statt. Die gegenwärtigen Beratungsstrukturen sind unübersichtlich und erschweren die Orientierung am Übergang Schule – Beruf.

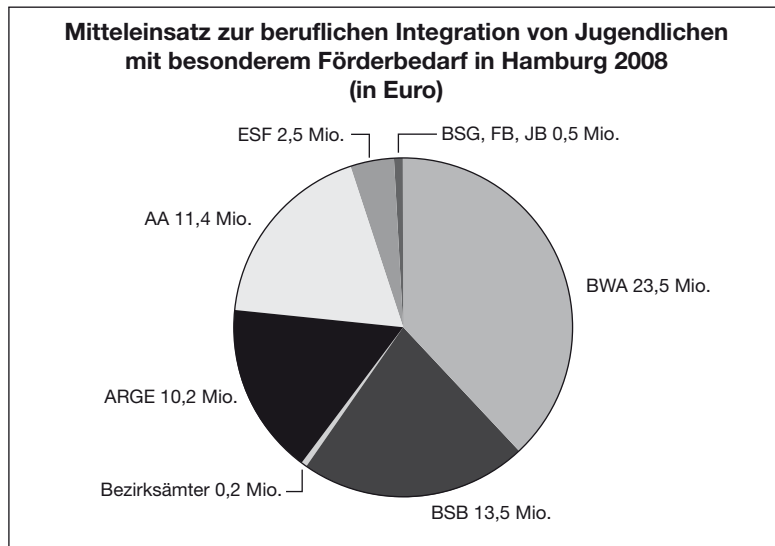
Der Rechnungshof hat für die Konkretisierung des neuen Übergangssystems Schule – Beruf empfohlen, aus den Erfolgskontrollen der bisherigen Projekte des Übergangsmanagements Erkenntnisse zu gewinnen. Er hat angeregt, die Einrichtung einer zentralen, verbindlich mit den Stadtteilschulen kooperierenden Beratungseinrichtung zu prüfen.

Ressourceneinsatz und Bedarfssituation

129. 2008 wurden in Hamburg von der Stadt selbst, der Agentur für Arbeit Hamburg (AA), team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II (ARGE) sowie aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) insgesamt 63,8 Mio. Euro für ein vielfältiges Spektrum an Programmen, Maßnahmen und Projekten zur beruflichen Integration von Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf bewilligt.¹ Diese sollen am Übergang von der Schule zum Beruf darin unterstützt werden, einen Ausbildungsplatz zu erhalten und eine Ausbildung erfolgreich zu absolvieren.² Der Anteil der Stadt an den Gesamtkosten lag mit 37,7 Mio. Euro bei 61,1 % und wurde hauptsächlich von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) und der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) getragen.

¹ Nicht enthalten sind Ausgaben für die schulische Berufsvorbereitung und teilqualifizierende Berufsfachschule der BSB. Vgl. auch Beitrag „Berufsvorbereitung“ (Tz. 111 ff.).

² Vgl. im Einzelnen Beitrag „Ausbildungsprogramme für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf“ (Tz. 148 ff.).

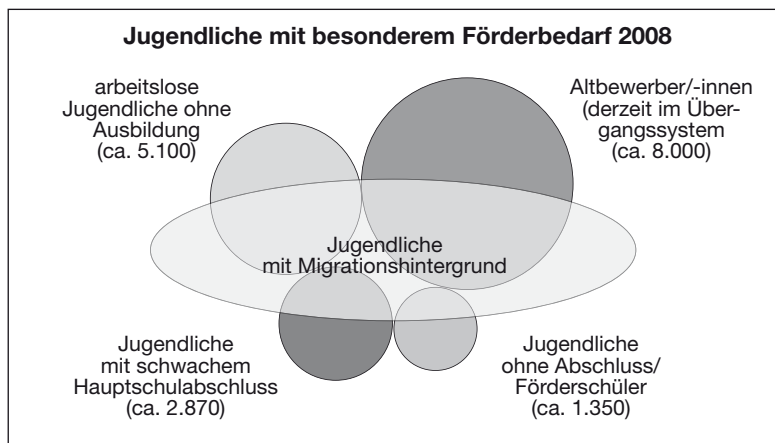


Quelle: Berechnungen des Rechnungshofs

130. Bislang gibt es keine verbindliche Beschreibung der Zielgruppe und keine umfassende Problemanalyse. Damit fehlt bereits die Grundlage für die Beurteilung, welche Förderangebote für diese Jugendlichen quantitativ und qualitativ notwendig und bedarfsdeckend sind.

Fehlende Zielgruppengröße und Problemanalyse

Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs auf der Basis des verfügbaren Datenmaterials³ setzt sich die Zielgruppe folgendermaßen zusammen:



Quelle: Berechnungen des Rechnungshofs

Zur Bedarfssituation gibt es nur für einzelne Aspekte aussagekräftige und valide Statistiken, die jedoch keinen verlässlichen Überblick über den Gesamtbedarf an beruflichen Integrationsmaßnahmen für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf vermitteln können.

131. Der Rechnungshof hat die BSB in Anbetracht des zahlenmäßigen Umfangs der betroffenen Jugendlichen und des erheblichen Ressourceneinsatzes aufgefordert, eine umfassende Problemanalyse

³ Statistiken der BSB, Arbeitslosenstatistik der AA zum 30. April 2009 sowie Angaben von AA und ARGE.

zu erstellen. Dazu gehört der Aufbau einer behördenübergreifenden einheitlichen Datenbasis, die Beschreibung der relevanten Zielgruppe sowie die Klärung des Bedarfs.

Die BSB hat zugesagt, dies aufzugreifen.

Projekte am Übergang Schule – Beruf

132. Den Projekten am Übergang Schule – Beruf kommt zentrale Bedeutung zu, Jugendliche mit besonderem Förderbedarf zu beraten, sie in ungeforderte Ausbildung zu vermitteln oder durch das Angebot der Fördermaßnahmen zu lotsen. Der Rechnungshof hat ausgewählte Projekte mit unterschiedlichen Tätigkeitsprofilen untersucht.

ESF-Projekte

133. Bis Ende 2007 wurden von der BWA für vier Projekte rund 9 Mio. Euro aus dem ESF bewilligt, für die durch die BSB eine Komplementärfinanzierung von knapp 5 Mio. Euro aus dem Hamburger Haushalt erfolgte. Die Projekte waren vorwiegend an allgemeinbildenden Schulen angebunden und sollten Jugendliche mit besonderem Förderbedarf durch vertiefte Berufsorientierung sowie über Beratung und individuelles Coaching in ungeforderte Ausbildung vermitteln.

*Fehlende
Zielsetzungen
und
Kennzahlen*

134. In den Zuwendungsbescheiden fehlte die für die Erfolgskontrolle⁴ notwendige Definition operabler Ziele.⁵ Über die Festlegung von Teilnehmerzahlen hinaus wurden keine Kennzahlen zur Zielerreichung definiert.

Die BWA veranlasste zwar die Standardprüfungen der Verwendungsnachweise und führte hinsichtlich der Teilnehmerzahlen einen Soll-/Ist-Abgleich durch. Weitere Auswertungen zur Zielerreichungskontrolle fanden jedoch nicht statt.

*Fehlende
Erfolgs-
kontrollen*

Die von der BSB per Formblatt vorgenommenen Bewertungen der Zwischenberichte stellten teilweise in Aussicht, dass „Erfolgskontrollen nach erster Betrachtung voraussichtlich positiv ausfallen werden“. Soweit Träger in den Sachberichten angaben, Dokumentationen, Statistiken, Verbleibsanalysen und Evaluationen durchgeführt zu haben, waren diese von den Behörden nicht abgefordert worden. Auch Abschlussberichte für die Gesamtlaufzeit der Projekte fehlten häufig in den Akten der BSB. Die oben genannten Bewertungen erfolgten somit ohne hinreichende sachliche Basis. Eine Erfolgskontrolle der Maßnahmen fand auch in der BSB nicht statt.

⁴ Vgl. § 7 Absatz 4 LHO und Anlage 8 VV zu § 44 LHO.

⁵ VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO fordert durch konkrete Beschreibung des Verwendungszwecks nach Umfang, Qualität und Zielsetzung die Grundlagen für eine Erfolgskontrolle zu schaffen.

135. Den Auswahlentscheidungen der in der neuen ESF-Förderperiode 2007 bis 2013 finanzierten Projekte⁶ ist keine systematische Auswertung der ausgelaufenen ESF-Projekte vorausgegangen. Ob und inwiefern die neuen Projekte bedarfsdeckend im Bereich des Übergangsmanagements für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf tätig sind, kann die BSB derzeit ebenso wenig beantworten wie die Frage, ob die regionale Ausrichtung der Projekte der Bedarfslage in sozialräumlicher Hinsicht entspricht.
136. Zwar wurden Ziele und Kennzahlen der neuen Projekte im Bereich der Leistung (Output) sowie der Wirkung (Outcome) hinsichtlich des vorrangigen Ziels eines Übergangs in ungeforderte betriebliche Ausbildung konkretisiert. Da dies jedoch vielen Jugendlichen nicht gelingt, müssen anderweitige Anschlussperspektiven für die verbleibenden Teilnehmer sichergestellt werden. Hierfür fehlen bislang wirkungsorientierte Zielsetzungen und Kennzahlen.
137. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass keine operablen Ziele gesetzt und keine Erfolgskontrollen bei den früheren ESF-Projekten durchgeführt wurden. Er hat gefordert, zukünftig Bedarfsermittlungen – auch in sozialräumlicher Hinsicht – und Erfolgskontrollen vorzunehmen und darüber hinaus angeregt, alle relevanten Ziele mit Hilfe geeigneter Kennzahlen messbar zu machen.

BSB und BWA haben zugesagt, dies aufzugreifen.

Kompetenzagenturen

138. Als Projekte des Übergangsmanagements werden in den Bezirken Hamburg-Mitte, Bergedorf und Harburg fünf Kompetenzagenturen bei verschiedenen Trägern durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über Mittel des ESF-Bundesprogramms⁷ sowie durch Kofinanzierungen der Bezirksämter gefördert. Letztere erfolgten durch Zuwendungen aus Haushaltsmitteln der bezirklichen Jugendhilfe und dem Programm „Lebenswerte Stadt“ sowie durch geldwerte Leistungen in Form der Bereitstellung bezirklichen Personals oder mietfrei überlassener Räume. Aufgabe der Kompetenzagenturen ist es, junge Menschen an Integrations- und Qualifizierungsangebote heranzuführen sowie durch Beratung und Begleitung eine Mittlerfunktion zu den Angeboten des Bildungs- und Berufsbildungssystems wahrzunehmen.
139. Die zuständigen Bezirksämter haben im Rahmen der Entscheidung über die Kofinanzierung keine Abstimmungen mit den für die Förderung anderweitiger Angebote verantwortlichen Fachbehörden vorgenommen.

⁶ Seit dem 1. Januar 2008 wurden erneut verschiedene Projekte für zunächst zwei Jahre mit einem finanziellen Umfang von rund 4 Mio. Euro bewilligt, davon rund 2 Mio. Euro Kofinanzierungsmittel der BSB.

⁷ ESF – Interventionsphase 2007 – 2013, Initiative „Jugend und Chancen - Integration fördern“, Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Haushaltsrechtliche Bestimmungen bei Kofinanzierungen nicht beachtet 140. Soweit Zuwendungsbescheide erteilt wurden, fehlte die Festlegung von Zielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung. Bei Finanzierungszusagen in Form von geldwerten Leistungen fand keine Prüfung anhand der Antragsunterlagen statt, ob es sich um zur Erfüllung staatlicher Aufgaben notwendige Ausgaben handelte.

Auch wenn das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fachliche Vorgaben für die Kompetenzagenturen erlässt und dort die Prüfung der Verwendungsnachweise stattfindet, enthebt dies die Bezirksämter angesichts der Bewilligung hamburgischer Haushaltsmittel nicht von der Pflicht, haushaltsrechtliche Vorgaben⁸ einzuhalten.

141. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die zuständigen Bezirksämter die haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Kofinanzierung von Kompetenzagenturen nicht berücksichtigt haben und sie aufgefordert, diese künftig zu beachten. Ferner hat er gefordert, Bedarfslagen zu ermitteln und ein Controlling der Kompetenzagenturen bzw. künftiger kofinanzierter Projekte zu gewährleisten.

Die Bezirksämter wollen den Forderungen bei zukünftigen Kofinanzierungen nachkommen.

Reform des Übergangssystems

142. Die Beratung der Jugendlichen und ihre Vermittlung in die verschiedenen Maßnahmen erfolgt neben den vorgenannten Projekten über eine Reihe weiterer landes-, bundes- oder ESF-finanzierter Projekte des Übergangssystems sowie durch die AA und ARGE.

Unübersichtliche Beratungs- und Projektstruktur im Übergangssystem Diese Beratungsstrukturen sind unübersichtlich. Die meisten Projekte sind trotz jahrelanger Erprobung neuer Ansätze nach wie vor nur temporär angelegt und damit nicht langfristig wirksam. Dies erschwert auch für Berater, Multiplikatoren und Jugendliche die Orientierung innerhalb des gesamten Übergangssystems.

143. Die BSB beabsichtigt, ein neues Übergangssystem Schule – Beruf zu etablieren.⁹ Die Stadtteilschulen sollen im Rahmen eines lokalen Übergangssystems mit Akteuren des Ausbildungsmarktes, beruflichen Schulen und außerschulischen Bildungsträgern auf verbindlicher Basis zusammenarbeiten. Die Berufsberatung der AA und außerschulische Beratungsdienste sollen in den Berufsorientierungsprozess eingebunden werden.

⁸ VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO; die Verpflichtung zur Prüfung, ob es sich um zur Erfüllung staatlicher Aufgaben notwendige Ausgaben handelt, ergibt sich aus § 6 LHO.

⁹ Vgl. BSB (Hrsg.), Hamburger Bildungsoffensive. Rahmenkonzept für Primarschule, Stadtteilschule und das sechsstufige Gymnasium, Hamburg 2009, S. 27 sowie „Rahmenkonzept für die Reform des Übergangssystems Schule – Beruf“, Hamburg 2009.

144. Der Rechnungshof sieht es vor dem Hintergrund seiner Feststellungen als vordringlich an, auf der Basis von nunmehr durchzuführenden Erfolgskontrollen für die bisherigen Projekte des Übergangsmanagements Konsequenzen hinsichtlich Qualität und Standards für die künftige Beratung und Unterstützung der Jugendlichen im Rahmen des neuen Übergangssystems zu ziehen.
- Qualität und Standards von Beratungsdiensten klären*
145. Um die derzeit zersplitterte Aufgabenwahrnehmung zu beenden, empfiehlt der Rechnungshof die Prüfung einer zentralen Beratungseinrichtung beispielsweise in Form einer Jugendberufsagentur¹⁰. Die Bündelung unterschiedlicher Beratungsdienste unter einem Dach bietet die Chance, das Beratungsangebot insgesamt effektiver und damit wirtschaftlicher zu gestalten. Eine zentrale Beratungsinstanz sollte regional ausgerichtet sein und mit den Stadtteilschulen verbindlich kooperieren. Eine Beteiligung von AA und ARGE an der Finanzierung sollte geprüft werden.
- Bündelung der Beratungsdienste in einer zentralen Beratungsinstanz prüfen*
- BSB und BWA haben den Feststellungen zugestimmt und erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs berücksichtigen zu wollen.

Steuerung und Koordinierung

146. Im Bereich der beruflichen Bildung sowie der überbehördlichen Steuerung und Koordinierung des gesamten Fördersystems zur beruflichen Integration von Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf gibt es in Hamburg eine Reihe von Gremien: Neben der „AG Zusammenarbeit“ (künftig „Planungsteam“), die eine abgestimmte Gesamtplanung des Programmangebots zwischen den Behörden und der Arbeitsverwaltung koordinieren soll, existieren weitere Gremien unter Beteiligung externer Akteure wie Kammern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, insbesondere das „Aktionsbündnis für Bildung und Beschäftigung“¹¹.
- Diese Gremien sind teilweise mit überschneidenden Aufgabenfeldern nebeneinander aktiv. Eine ausreichende Koordinierung und Steuerung der verschiedenen Förderangebote, Programme und Maßnahmen hat der Rechnungshof nicht feststellen können.
- Keine ausreichende Koordinierung und Steuerung durch vorhandene Gremien*
147. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und empfohlen, die behördenübergreifende Koordinierungsfunktion von einer Behörde wahrnehmen zu lassen, der federführend die Querschnittsfunktion für Berufsbildung, Ausbildungsprogramme, Übergangssystem und Fördersystem für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf übertragen wird.
- Federführende Behörde notwendig*
- Der Rechnungshof hat die beteiligten Behörden aufgefordert, die derzeitige Gremienstruktur zu überprüfen und dazu Hinweise
- Gremienstruktur überprüfen*

¹⁰ Eine solche Jugendberufsagentur existiert zum Beispiel in Mainz.

¹¹ Es soll auf Spitzenebene u. a. als Instrument zur Sicherung eines koordinierten Handelns am Übergang Schule – Beruf dienen und setzt die „Hamburger Ausbildungsmoderation“ fort, die September 2009 endete. Daneben gibt es den nach dem Berufsbildungsgesetz vorgesehenen Landesausschuss für Berufsbildung, der bei der Landesregierung zu errichten ist und diese u. a. in Fragen der Berufsbildung zu beraten hat.

gegeben. Er empfiehlt, eine behördenübergreifende Lenkungsgruppe unter Leitung der federführenden Behörde einzurichten, die die notwendigen Entscheidungen über Ressourcen und Weiterentwicklung von Programmen trifft. In einem gestuften Organisationsmodell sollten zur Gesamtplanung und Koordinierung des Förderangebots die AA und ARGE hinzugezogen werden. In einer dritten Stufe wären Abstimmungen – auch über die Problematik der Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf hinausgehende Themenstellungen – mit externen Partnern anzusiedeln.

BSB und BWA haben Steuerungs- und Koordinierungsprobleme eingeräumt und zugesagt, die derzeitige Organisation überprüfen zu wollen.

Ausbildungsprogramme für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf

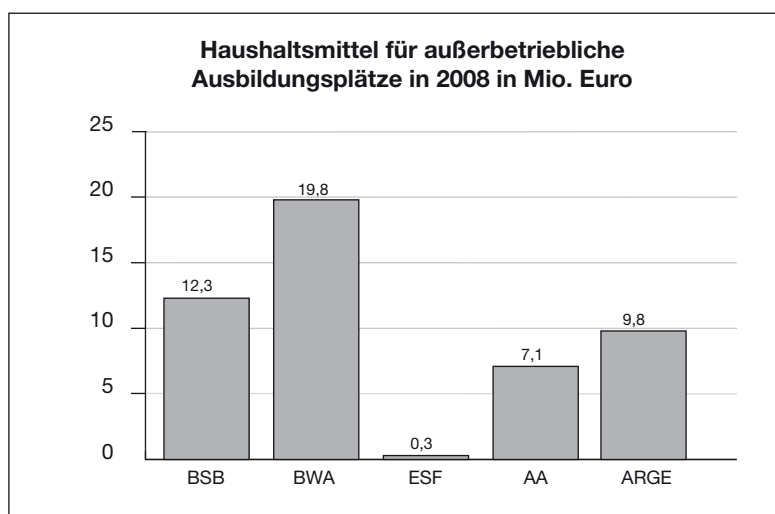
Behörde für Schule und Berufsbildung /
Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Das Controlling der einzelnen Ausbildungsprogramme ist zu verbessern. Bisher fehlt es vielfach an klaren Zielgruppenbeschreibungen, Zielsetzungen, Kennzahlen und Erfolgskontrollen.

Eine behördenübergreifende Bedarfsplanung und Abstimmung der Programme findet nicht statt.

Ressourceneinsatz

148. Für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf gibt es in Hamburg eine Reihe von öffentlich finanzierten Ausbildungsprogrammen, die zu einem anerkannten Ausbildungsabschluss nach dem Berufsbildungsgesetz führen sollen. Von der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB), der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA), team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II (ARGE), der Agentur für Arbeit Hamburg (AA) sowie aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) wurden 2008 1.829 außerbetriebliche bzw. trägerbegleitete Ausbildungsplätze in verschiedenen Programmen mit einem Mitteleinsatz von über 49 Mio. Euro finanziert. Davon entfielen rund 32 Mio. Euro auf den Haushalt der Stadt. Die Mittel verteilten sich wie folgt:



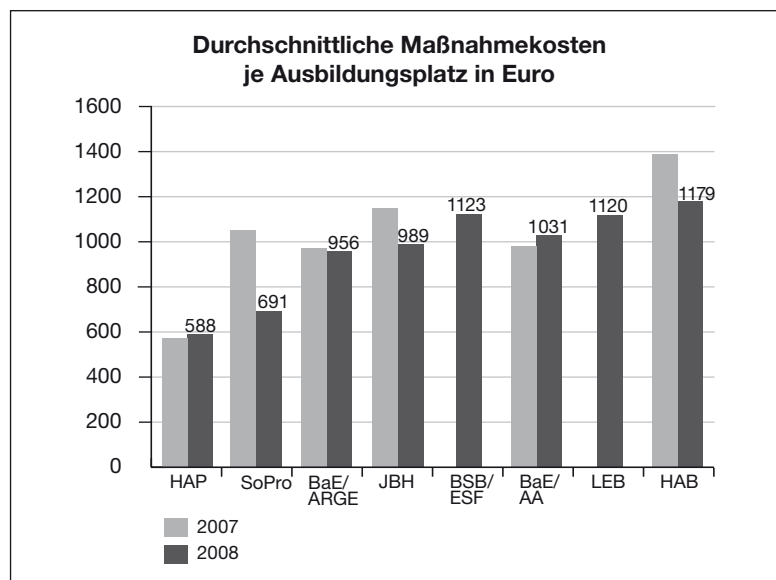
Quelle: Berechnungen des Rechnungshofs

149. Die verschiedenen Ausbildungsprogramme wiesen unterschiedliche durchschnittliche Maßnahmekosten auf. Die Bandbreite reichte von 588 Euro pro Platz und Monat im Hamburger Aus-

bildungsprogramm (HAP) bis zu 1.179 Euro bei der Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH (HAB).¹

Ausbildungsprogramme in Hamburg 2008		
Programmbezeichnung und zuständige Behörde	Durchschnittl. mtl. Kosten pro Platz in Euro	Anzahl der Ausbildungsplätze
Hamburger Ausbildungsprogramm (HAP), BSB	588	263
Jugendberufshilfe (JBH), BSB	989	90
Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung (LEB/JBH), BSB	1.120	93
ESF-geförderte Ausbildungsprojekte, BWA, Kofinanzierung BSB	1.123	98
Sofortprogramm Ausbildung 2006 (SoPro 2006), BWA	1.068	keine neuen
Sofortprogramm Ausbildung 2007 (SoPro 2007), BWA	691	702
Ausbildung Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft (HAB), BWA	1.179	106
Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE), ARGE	956	257
Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE), AA	1.031	220
Gesamtzahl Ausbildungsplätze		1.829

Quelle: Berechnungen des Rechnungshofs



Quelle: Berechnungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat die aus Hamburger Haushaltsmitteln finanzierten Ausbildungsprogramme sowie die Ressourcensteuerung geprüft.

¹ Zur Vergleichbarkeit der Kostensätze aller Ausbildungsprogramme wurden die Haushaltsausgaben einschließlich Ausbildungsvergütungen pro Programm pro Jahr zugrunde gelegt.

Hamburger Ausbildungsprogramm und Jugendberufshilfe (BSB)

150. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Definition der Zielgruppe sowie die Merkmale zur Begründung der Förderbedürftigkeit zwischen den veröffentlichten Programmunterlagen, den sogenannten Kriterienlisten und den Zuwendungsbescheiden differierten. Dieses Defizit in der programmtrennscharfen Definition der Förderkriterien erschwerte es, Jugendliche passgenau in das für sie geeignete Ausbildungsprogramm zu vermitteln.² Förderrichtlinien für die Programme existierten nicht. *Zielgruppendefinitionen ungenau*
151. Die im Interessenbekundungsverfahren 2008 für die Ausbildungsprogramme definierten Zielsetzungen sind zum Teil unkonkret (Förderung und Stabilisierung der Persönlichkeit, Vermittlung beruflicher Handlungskompetenz), zum Teil fehlten in den Programmunterlagen konkrete Zielwerte (Übergang in betriebliche Berufsausbildung mit erfolgreichem Abschluss, Übergang in Erwerbstätigkeit). *Zielsetzungen unkonkret und unvollständig*
152. In den einzelnen Zuwendungsbescheiden für die Jahre 2007 und 2008 wurden konkretisierte Ziele und Kennzahlen festgesetzt, die – wenn auch unvollständig³ – grundsätzlich für ein Controlling geeignet waren. Der Rechnungshof hat allerdings keine Hinweise dafür finden können, dass die in der BSB vorhandenen Controllingdaten für eine Auswertung genutzt wurden, ob die Teilnehmerstruktur der Zielgruppendefinition entsprach und die inhaltlichen Ziele erreicht wurden. *Fehlende Erfolgskontrollen*
153. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, die Definition der Zielgruppen, die Zugangsvoraussetzungen sowie die Kriterien zur Begründung der Förderbedürftigkeit einheitlich festzulegen. Er hat weiter vorgeschlagen, alle Zielsetzungen als Basis für eine Zielerreichungskontrolle mit konkreten Zielwerten zu unterlegen. Im Verhältnis zur Zahl zu Beginn der Ausbildung sollte die anzustrebende Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die
- erfolgreich ihre Ausbildung abschließen,
 - in betriebliche Ausbildung übergeleitet werden sowie
 - nach Abschluss der Ausbildung eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufnehmen,
- festgelegt werden.
- Der Rechnungshof hat die BSB darüber hinaus aufgefordert, die vorhandenen Daten für ein wirkungsorientiertes Controlling zu nutzen und Erfolgskontrollen der Programme durchzuführen.
- Die BSB hat die Umsetzung der Forderungen des Rechnungshofs zugesagt und mitgeteilt, sie beabsichtige eine Förderrichtlinie für beide Programme herauszugeben.

² Zu den Beratungs- und Vermittlungsangeboten s. Beitrag „Steuerung und Koordination beruflicher Integrationsangebote für Jugendliche“ (Tz. 129 ff.).

³ So fehlte die Festschreibung der Zielsetzung des anschließenden Übergangs in Beschäftigung nach abgeschlossener Berufsausbildung.

ESF-geförderte Ausbildungsprojekte (BWA / BSB)

- Überdurchschnittlicher Kostensatz bei ESF-Maßnahmen*
154. In der ESF-Förderperiode 2007 bis 2013 werden derzeit fünf Ausbildungsprojekte gefördert. Der durchschnittliche monatliche Maßnahme-Kostensatz pro Ausbildung liegt mit 1.123 Euro zum Teil deutlich über denen vergleichbarer Ausbildungsprogramme (vgl. Tz. 149).
155. Der Rechnungshof hat BWA und BSB aufgefordert, bei künftigen ESF-Wettbewerbsverfahren das Wirtschaftlichkeitsgebot stärker als bisher bei der Projektauswahl zu berücksichtigen. Die durchschnittlichen Kostensätze vergleichbarer Programme sollten als Referenzgrößen bei der Bewertung der Angemessenheit der Kostenhöhe von eingereichten ESF-Projektvorschlägen berücksichtigt werden.
- Die Behörden haben der Forderung des Rechnungshofs zugestimmt.

Sofortprogramme Ausbildung 2006 und 2007 (BWA)

- Zielsetzungen unzureichend*
156. Nachdem die BWA auf der Programmebene für das Sofortprogramm Ausbildung (SoPro) 2006 lediglich allgemeine Ziele beschrieben hatte, wurden im Interessenbekundungsverfahren für das SoPro 2007 zwar Zielsetzungen genannt, diese blieben jedoch teilweise unkonkret (Förderung und Stabilisierung der Persönlichkeit, Vermittlung beruflicher Handlungskompetenz) bzw. fehlten ihnen konkrete Zielwerte (Übergang in betriebliche Ausbildung, Berufsausbildung mit erfolgreichem Abschluss, Übergang in Erwerbstätigkeit).
157. In den gegenüber den einzelnen Trägern erteilten Zuwendungsbescheiden des SoPro 2007 wurden die Zielsetzungen „erfolgreicher Ausbildungsabschluss“ und „Überleitung in betriebliche Ausbildung“ festgelegt und Zielkennzahlen beschrieben: 60 bis 80 % der Teilnehmer sollten einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss erreichen, die Überleitung in betriebliche Ausbildung sollte nach etwa der Hälfte der Ausbildungszeit für eine bestimmte Teilnehmerzahl erzielt werden.
- Diese Zielsetzungen und Kennzahlen sind zwar grundsätzlich für ein Controlling geeignet. Die auf Programmebene formulierte Zielsetzung des Übergangs in Erwerbstätigkeit findet sich in den Zuwendungsbescheiden allerdings nicht wieder. Damit hat die Behörde auf die Festlegung eines entscheidenden Wirkungsziels – nämlich der Integration in den Arbeitsmarkt nach abgeschlossener Berufsausbildung – verzichtet.
- Fehlendes Controlling*
158. In der BWA bestand für das SoPro bisher kein Controlling. Auch eine Auswertung der ersten Ausbildungsgänge, die im Sommer 2008 ihre Ausbildung beendeten, hat nicht stattgefunden. Aufgrund der unklaren oder unzureichend operabel festgelegten Ziele auf Programmebene und der nur unvollständig festgelegten Ziele und Kennzahlen in den Zuwendungsbescheiden sind die Voraus-

setzungen für die Durchführung einer Zielerreichungs- oder Wirksamkeitskontrolle nur teilweise gegeben.

159. Der Rechnungshof hat das fehlende Controlling für das SoPro 2006 und das SoPro 2007 beanstandet und die BWA aufgefordert, Erfolgskontrollen der beiden Programme durchzuführen. Diesen kommt auch für die Ausgestaltung der für 2010 geplanten Neuauflage des SoPro mit 500 bis 600 neuen Ausbildungsplätzen und jährlichen Kosten in Millionenhöhe erhebliche Bedeutung zu.

Erfolgskontrollen durchführen

Er hat kritisiert, dass auf der Programmebene Zielsetzungen zum Teil fehlten oder unzureichend operabel festgelegt wurden und in den Zuwendungsbescheiden Zielsetzungen und Kennzahlen nur unvollständig abgebildet waren. Er hat die BWA aufgefordert, dies bei der Planung und Durchführung künftiger Programme zu verbessern.

Die BWA hat den Beanstandungen und Forderungen des Rechnungshofs zugestimmt und erklärt, mit einer Erfolgskontrolle des SoPro 2006 begonnen zu haben.

Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH (BWA)

160. Die HAB⁴ erhält von der BWA eine Zuwendung in Höhe von 1,5 Mio. Euro jährlich für den Zweck „Ausbildung von benachteiligten Jugendlichen“.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Zuwendungsbescheid 2008 an die HAB keine Konkretisierung des Zweckes hinsichtlich der Zielsetzung und keine Festlegung von Kennzahlen erfolgte.⁵ Als Zweck wurde allein die Führung eines Ausbildungsbetriebs mit sieben verschiedenen Betriebsstätten und 90 Ausbildungsplätzen (106 ab 1. Februar 2008) für benachteiligte Jugendliche genannt. Eine weitergehende Definition der Zielgruppe fehlte.

Keine Festlegung von Zielsetzungen und Kennzahlen

Erst im Zuwendungsbescheid für 2009 wurden die Zielsetzungen „erfolgreicher Ausbildungsabschluss“ und „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ mit Kennzahlen vorgegeben. Die Zielgruppe wurde erneut nicht näher konkretisiert.

161. Damit konnte die HAB weitgehend selbst darüber entscheiden, welche Jugendlichen als benachteiligt angesehen wurden und bei ihr eine Ausbildung beginnen konnten. Im Sachbericht der HAB für 2008 wurde darauf hingewiesen, dass 39,1 % der Auszubildenden Realschulabsolventen seien und 1,8 % über die Hochschul- oder Fachhochschulreife verfügten. Die Teilnehmer besaßen damit im

Überdurchschnittlich hohes Bildungsniveau der Teilnehmer

⁴ Die HAB ist ein öffentliches Unternehmen. Hundertprozentige Gesellschafterin ist die Freie und Hansestadt Hamburg.

⁵ Vgl. VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO, wonach bei der Bewilligung von Zuwendungen Umfang, Qualität und Zielsetzung so eindeutig und detailliert festzulegen sind, dass diese Festlegungen auch als Grundlage für eine Erfolgskontrolle dienen können.

Vergleich mit den übrigen Ausbildungsprogrammen⁶ ein überdurchschnittlich hohes Bildungsniveau.

162. Der Ausbildungsbetrieb der HAB lag mit durchschnittlichen monatlichen Kosten pro Platz von 1.389 Euro in 2007 und 1.179 Euro in 2008 deutlich über den Durchschnittskosten anderer Programme. Im Vergleich zu den Maßnahme-Kostensätzen des HAP betrug die Differenz 2007 im Durchschnitt rund 140 % und 2008 rund 100 %.

Vergleich des durchschnittlichen monatlichen Maßnahme-Kostensatzes HAB und HAP pro Ausbildungsplatz in Euro				
Jahr	HAP	HAB	Differenz	Differenz in %
2007	579	1.389	810	139,9
2008	588	1.179	591	100,5

Quelle: Berechnungen des Rechnungshofs

Keine Begründung für hohe Maßnahme-kosten

In den Akten der BWA fand sich keine fachliche Begründung für diese wesentlich höheren Ausbildungskosten der HAB. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Teilnehmerstruktur angesichts des Bildungsniveaus der Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen entspricht, war ebenfalls nicht feststellbar.

163. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei den Zuwendungen an die HAB bis 2008 keine Konkretisierung des Zuwendungszwecks hinsichtlich Zielsetzung und Kennzahlen erfolgte. Er hat darüber hinaus die fehlende Zielgruppendefinition, den Verzicht auf fachliche Kriterien zur Begründung der Förderbedürftigkeit sowie die unterlassene Begründung der hohen Maßnahmekosten beanstandet. Damit sind bislang keine ausreichenden Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle des Programms geschaffen worden.

Der Rechnungshof hat die BWA aufgefordert, die Zuwendung an die HAB auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen und bei der Zuwendungsförderung einheitliche Maßstäbe bei vergleichbaren Projekten zugrunde zu legen.

Die BWA hat den Beanstandungen und Forderungen des Rechnungshofs zugestimmt.

Ressourcensteuerung und behördenübergreifendes Controlling

164. Die Ressourcensteuerung der beteiligten Behörden hat sich an der aus § 7 LHO folgenden Zielsetzung der Wirtschaftlichkeit eines effektiven und effizienten Mitteleinsatzes zu orientieren. Voraussetzung dafür ist zunächst eine koordinierte Bedarfsplanung als Grundlage für die Zahl der Ausbildungsplätze in den verschiedenen Ausbildungsprogrammen. Weiterhin müssen Zielgruppen-

⁶ Beispielsweise hatten unter den Teilnehmern des HAP 93,6 % einen Förder-schul- oder Hauptschulabschluss bzw. keinen Abschluss.

definitionen, Zugangsvoraussetzungen, Förderkonditionen und konzeptionelle Besonderheiten zwischen den beteiligten Behörden abgestimmt und beschrieben werden.

165. Eine derartige Ressourcensteuerung findet nach den Feststellungen des Rechnungshofs derzeit nicht statt. Fachliche Begründungen für die vorhandene Programmviefalt fehlen. Daneben mangelt es nicht nur, wie vorstehend beschrieben, an Erfolgskontrollen der einzelnen Programme, sondern an einem behördenübergreifenden Controlling der Ausbildungsprogramme insgesamt.
166. Der Rechnungshof hat die zuständigen Behörden aufgefordert, ein funktionierendes Controlling aufzubauen, Erfolgskontrollen aller ausbildungsorientierten Programme durchzuführen und daraus Schlussfolgerungen für die künftige Bedarfsplanung und die Programmstruktur zu ziehen. In die Planungen sollten angesichts ihrer Relevanz für die Versorgung benachteiligter Jugendlicher in Hamburg die Ausbildungsprogramme der AA und ARGE einbezogen werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, für die zusammenfassende Darstellung der jeweiligen Anforderungen das Instrument der Programm-Förderrichtlinie zu nutzen.
167. Die beteiligten Behörden haben den Beanstandungen und Forderungen zugestimmt und erklärt, sie seien sich darin einig, dass die dargestellten Probleme auf das Erfordernis einer stärkeren Gesamtsteuerung der Programme und Platzangebote sowie die Notwendigkeit hinweisen, die behördenübergreifende Koordinierungsfunktion von einer federführenden Behörde wahrnehmen zu lassen.

*Mangelnde
Ressourcen-
steuerung und
Bedarfsplanung*

Finanzierung der Ausbildungsprogramme

168. Nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung – (SGB III) ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) bzw. in Hamburg die AA u. a. für die Bereitstellung außerbetrieblicher Ausbildungsplätze für benachteiligte Jugendliche (BaE nach §§ 60 sowie 240 bis 246 SGB III) zuständig. Für Leistungsbezieher nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) ist entsprechend die ARGE verantwortlich. Die Maßnahmen beider Institutionen finanzieren sich aus Bundesmitteln.

Obwohl der Stadt selbst keine gesetzliche Versorgungsverpflichtung für die Gruppe der benachteiligten Jugendlichen mit Ausbildungsprogrammen obliegt, werden der weit überwiegende Teil der Plätze und der Finanzmittel von Hamburg bereitgestellt (vgl. Tz. 148).

169. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass infolge der Ausweitung städtisch finanzierter Ausbildungsplätze durch die Sofortprogramme Ausbildung (vgl. Tzn. 149 und 156 ff.) Platzkapazitäten von AA und ARGE abgebaut wurden. So hatte die ARGE für 2007 360 außerbetriebliche Ausbildungsplätze bereitgestellt, wovon nur 274 besetzt wurden. Für 2008 wurden daraufhin nur noch 220 Plätze

*Reduzierung der
Angebote bei
vorrangigen
Leistungsträgern*

angeboten. Auch die AA reduzierte ihre Platzzahlen von 293 in 2007 auf 257 für 2008.

Ferner hatte ein nicht unerheblicher Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der von Hamburg finanzierten Ausbildungsprogramme Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II, ohne dass dies zu Kostenerstattungen aus den Bundesmitteln der ARGE führte.

Teilnehmer der Ausbildungsprogramme mit Anspruch nach dem SGB II 2008			
	HAP	JBH	SoPro 2007
Anteil der Teilnehmer, die zuvor SGB II-Kunden waren	17,2 %	17,1 %	39,6 %
Anteil der Teilnehmer, die zuvor an einer SGB II-Maßnahme teilgenommen haben	7,3 %	6,2 %	15,5 %

Quelle: Berechnungen des Rechnungshofs

Damit ist festzustellen, dass es bisher nicht hinreichend gelungen ist, AA und ARGE ihrer gesetzlichen Verantwortung entsprechend bei der Verteilung der Lasten für die Bereitstellung von außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen in die Verantwortung zu nehmen. Ein insoweit stärkeres Engagement der zuständigen Hamburger Behörden gegenüber AA und ARGE könnte im Ergebnis dazu beitragen, den Hamburger Haushalt zu entlasten, ohne die Versorgung mit entsprechenden Angeboten für die Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf zu gefährden.

- Möglichkeit zur Entlastung des Haushalts nutzen*
170. Der Rechnungshof hat die BWA aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass das Angebot an öffentlich geförderten Ausbildungsplätzen von der ARGE und der AA erhöht wird. Des Weiteren hat er BWA und BSB aufgefordert, mit der ARGE Vereinbarungen über die Kostenerstattung bei der Teilnahme von SGB II-Leistungsempfängern an städtischen Ausbildungsprogrammen zu treffen.
171. Die BSB und die BWA haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen. In diesem Zusammenhang haben sie darauf hingewiesen, dass die ARGE die Zahl der Ausbildungsplätze in 2010 auf 300 erhöhen wolle.

Ressourceneinsatz in Gesamtschulen

Behörde für Schule und Berufsbildung

Der Unterrichtsausfall einerseits und die Bildung eines erheblichen Guthabens im Vertretungsbudget andererseits erfordern eine Überprüfung von Angemessenheit und Einsatz des Vertretungsbudgets. Lehrerkapazität im Wert von bis zu 1,2 Mio. Euro könnte durch eine angemessene Bewertung von Vertretungsstunden gewonnen werden.

Nicht zwingend erforderliche Abschlussprüfungen verursachen zusätzliche Personalkosten von bis zu 668.000 Euro und beeinträchtigen die Unterrichtsversorgung.

Die pauschalierte, nicht schülerzahlbezogene Zuweisung für eine Fördermaßnahme führte allein im Schuljahr 2008/2009 zu einem unnötig hohen Ressourceneinsatz von über 300.000 Euro.

Vorgegebene Klassenhöchstgrenzen bei unveränderter Ressourcenzuweisung schränken die Handlungsmöglichkeiten der Schulen ein. Es besteht die Gefahr eines künftigen Mehrbedarfs an Ressourcen.

Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind bisher nicht als Steuerungsinstrument geeignet. Um die Zielerreichung von Leistungen der einzelnen Schule messbar zu machen, bedarf es der Erarbeitung von Kennzahlen.

172. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) berechnet die zur Erteilung des Unterrichts erforderlichen Lehrerressourcen grundsätzlich schülerzahlabhängig; sie berücksichtigt weitere Bedarfsgrundlagen, die den Unterrichtsbedarf zum Beispiel nach Schulformen und Klassenstufen unterschiedlich beeinflussen. Darüber hinaus weist die BSB Ressourcen beispielsweise für Vertretungszwecke und für unterrichtliche Fördermaßnahmen zu.

Vertretungsbudget

173. Zur Organisation von Vertretungsunterricht und zur Vermeidung von Unterrichtsausfall erhalten alle Schulen seit dem Schuljahr 2008/2009 ein Vertretungsbudget mit dem Ziel, den Vertretungs-

unterricht eigenverantwortlich und flexibel zu organisieren.¹ Die Schulen sind gehalten, „alle organisatorischen Möglichkeiten zur Vermeidung von Unterrichtsausfall auszuschöpfen“². Für die Gesamtschulen veranschlagte die BSB für das Schuljahr 2008/2009 ein Vertretungsbudget in Höhe von rund 5 Mio. Euro. Zusätzlich hat sie den Gesamtschulen aus einer vorherigen Pilotierung von budgetierten Vertretungsmitteln 4,4 Mio. Euro belassen.

174. Die BSB hat ein zum Jahresende 2008 bestehendes Guthaben aus Vertretungsmitteln der Gesamtschulen in Höhe von rund 9,3 Mio. Euro in das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen lassen. Darüber hinaus hat sie rund 440.000 Euro in den Selbstbewirtschaftungsfonds umgeschichtet. Der Selbstbewirtschaftungsfonds dient den Schulen zur selbstständigen Beschaffung von Sachmitteln und Finanzierung von Honorarkräften. Eine auf die Verwendung für Vertretungszwecke gerichtete Zweckbindung gibt es für die übertragenen Mittel aber nicht.
175. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass trotz der insgesamt erheblichen Mittel im Vertretungsbudget weiterhin Unterricht ausfällt. Die BSB und die geprüften Schulen haben erklärt, dass sich Unterrichtsausfall insbesondere bei kurzfristig entstehender Abwesenheit von Lehrkräften nicht vollständig vermeiden lasse. Der insgesamt zögerliche Mittelabfluss beim Vertretungsbudget sei darauf zurückzuführen, dass die Schulen zunächst Reserven erwirtschaften wollten, um ihrer erweiterten Verantwortung im Rahmen des Budgetierungskonzepts zu entsprechen und bei Vertretungsnotwendigkeiten flexibler reagieren zu können.
176. Grundsätzlich stärken die Eigenverantwortlichkeit für den Vertretungsunterricht sowie das Vertretungsbudget die Selbstverantwortung der Schulen.

Vertretungsressourcen am tatsächlichen Bedarf ausrichten

Der Nachweis der Angemessenheit des Vertretungsbudgets ist aber aufgrund fehlender valider Daten, aus denen der notwendige Vertretungsbedarf ermittelt werden kann, nicht erbracht. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, Vertretungsressourcen am tatsächlichen Vertretungsbedarf auszurichten. Die Übertragung der Vertretungsmittel auf nachfolgende Haushaltsjahre ist auf die notwendige Höhe zu beschränken und die Übertragung in den Selbstbewirtschaftungsfonds nur zweckgebunden zur Vermeidung von Unterrichtsausfall zuzulassen.

177. Die BSB hat darauf hingewiesen, dass der Einführungsprozess der Budgetierung noch nicht abgeschlossen sei und Veränderungen in der Art der Ressourcensteuerung in den Schulen nur schrittweise erreicht werden könnten. Sie teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass derzeit eine Datenbasis über Unterrichtsausfall und Vertretung fehle und habe daher eine Erhebung zum Unterrichtsausfall beauftragt. Die BSB hat ihre dem Rechnungshof im Rahmen eines Prüfungsverfahrens des Jahres 2008 gegebene

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3780 „Schulreform in Hamburg“ vom 21. Februar 2006.

² Richtlinie zur Vermeidung von Unterrichtsausfall und zur Organisation von Vertretungsunterricht vom 16. Dezember 1998, Nr. 3.1.

Zusage bekräftigt, zu Beginn des Schuljahres 2011/2012 einen Erfahrungsbericht zu den schulischen Vertretungsbudgets und eine Überprüfung des Bemessungssystems vorlegen zu wollen.

Vertretung nach dem Lehrerarbeitszeitmodell

178. Neben dem Vertretungsbudget werden den Schulen Personalressourcen nach dem Lehrerarbeitszeitmodell zugewiesen, die eine Stunde der Wochenarbeitszeit (WAZ)³ pro Vollzeitstelle für kurzfristig entstehenden Vertretungsbedarf enthalten. Für das Schuljahr 2008/2009 hat die BSB den Gesamtschulen dadurch Vertretungsstunden in Höhe von 105.222 Stunden WAZ⁴ zugewiesen.⁵
179. Der Rechnungshof hat in einzelnen Gesamtschulen festgestellt, dass Vertretungsstunden teilweise wie reguläre Unterrichtsstunden faktorisiert⁶ werden, obwohl diese Stunden einen kurzfristigen Vertretungsbedarf abdecken sollen, der regelmäßig keine vor- und nachbereitenden Tätigkeiten sowie Korrekturen von Klassenarbeiten durch die Lehrkräfte erfordert. Nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs werden hierdurch die Vertretungsmittel der Gesamtschulen aus dem Lehrerarbeitszeitmodell um bis zu 18 Stellen vermindert, was einem Personalkostenvolumen von rund 1,2 Mio. Euro entspricht.
- Zudem wird der Einsatz dieser Stunden nicht hinreichend nachgewiesen und dokumentiert.
180. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, den vollständigen Einsatz des Vertretungskontingents und die Faktorisierung der für kurzfristige Unterrichtsausfälle vorgesehenen Vertretungsstunden kritisch zu hinterfragen, um die bereitgestellten Ressourcen effizient zu nutzen. Die BSB hat zugesagt, dies zu prüfen.

*Vertretungsmittel
ohne Notwendigkeit
faktorisiert*

Abschlussprüfungen an Gesamtschulen

181. Das Hamburgische Schulgesetz sieht vor, dass ein Abschluss der schulischen Ausbildung grundsätzlich erst durch eine erfolgreich abgelegte Abschlussprüfung erreicht werden kann.⁷ Derzeit werden Abschlussprüfungen in Hauptschulen nach Klasse 9 und in Realschulen nach Klasse 10 durchgeführt. Gymnasiasten erlangen Haupt- und Realschulabschlüsse ohne gesondertes Prüfungs-

³ Vgl. Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrerinnen und Lehrer an staatlichen Schulen (Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung „LehrArbzVO“) vom 1. Juli 2003, § 4 Absatz 3; WAZ: 1.770 Jahresarbeitsstunden : 38 Unterrichtswochen = 46,57 Stunden WAZ.

⁴ 2.769 Stellen x 1 Vertretungsstunde x 38 Unterrichtswochen = 105.222 WAZ. Dies entspricht rund 60 Stellen.

⁵ Berechnung auf Grundlage der Vollzeitstellen zum 2. Schulhalbjahr 2008/2009.

⁶ Durch die Multiplikation der Unterrichtsstunden mit bestimmten Faktoren (Faktorisierung) werden nach dem Lehrerarbeitszeitmodell fachbezogene Anforderungen an Unterricht, Kommunikation mit Schülerinnen und Schülern und Eltern sowie die Kooperation mit der Kollegenschaft und vor- und nachzubereitende Tätigkeiten einschließlich der Korrektur von Klassenarbeiten berücksichtigt.

⁷ § 46 Absatz 1 Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) vom 16. April 1997 (HmbGVBl. S. 97), zuletzt geändert am 20. Oktober 2009 (HmbGVBl. S. 373).

verfahren durch die Versetzung in die Klasse 10 (Hauptschulabschluss) bzw. in die Studienstufe (Realschulabschluss).

182. *Unnötige
Personalkosten
und Unter-
richtsausfall
durch
Prüfungen*

An Gesamtschulen können Schülerinnen und Schüler an Abschlussprüfungen teilnehmen, obwohl sie den damit verbundenen Abschluss nicht anstreben.⁸

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese häufig am Ende der Jahrgangsstufen 9 und 10, somit regelmäßig zweimal, an Prüfungen teilnehmen, selbst wenn sie die Schule nicht abschließen, sondern in die nächste Klassenstufe aufsteigen. Die schriftliche Prüfung ersetzt zwar eine sonst übliche Klassenarbeit, löst aber aufgrund des Einsatzes von Zweitkorrektoren einen höheren Personalbedarf aus. Zudem erhöht die Abnahme von mündlichen Prüfungen diesen Ressourcenbedarf.

Die prüfungsbezogenen Personalkosten betragen in den 9. und 10. Jahrgangsstufen der Gesamtschulen bis zu 668.000 Euro pro Schuljahr.⁹ Die in der Unterrichtszeit durchgeführten Prüfungen wirken sich zudem auf andere Klassenstufen aus, da beispielsweise Lehrkräfte und Klassenräume für die Prüfungen benötigt werden; teilweise wird dadurch der Unterrichtsbetrieb erheblich eingeschränkt oder Unterricht fällt aus.

183. Vor dem Hintergrund, dass Gymnasien entsprechende Prüfungen gar nicht und Realschulen sie nicht in der 9. Klasse durchführen, sondern die vergleichbaren Abschlüsse mit der Versetzung in die nächsthöhere Klassenstufe erreicht werden,¹⁰ hält der Rechnungshof den Umfang des zusätzlichen Ressourceneinsatzes für die Abschlussprüfungen an Gesamtschulen für nicht gerechtfertigt.

*Notwendigkeit
von Prüfungen
hinterfragen*

Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, sofern an der bisherigen unterschiedlichen Verfahrensweise festgehalten werden soll, jedenfalls die Notwendigkeit der Prüfungen in Fällen des beabsichtigten weiteren Schulbesuchs kritisch zu hinterfragen. Zudem sind Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer deutlichen Verringerung des organisatorischen Prüfungsaufwandes, zum Beispiel durch die Verlegung von Prüfungen in unterrichtsfreie Zeiten, und zu einer Verminderung der Prüfungskosten, zum Beispiel durch Verzicht auf nicht vorgeschriebene Prüfungen, führen.

184. Die BSB hat zugesagt, im Rahmen der Schulreform Möglichkeiten zu prüfen, um den auch ihrer Auffassung nach erheblichen Prüfungsaufwand für die Abschlussprüfungen an Gesamtschulen zu reduzieren.

⁸ Vgl. §§ 25 ff. Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die integrierte Gesamtschule (APO-iGS) vom 20. August 2008.

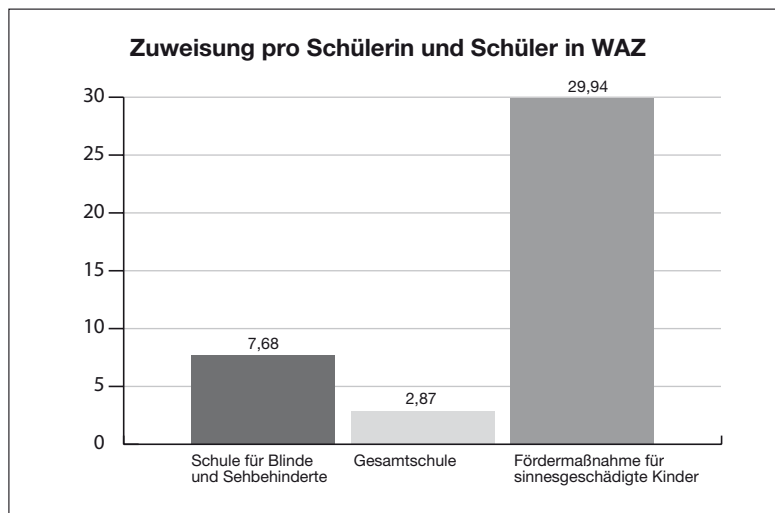
⁹ Berechnung auf der Basis der Schülerzahlen der Gesamtschulen laut Herbststatistik für das Schuljahr 2008/09: 3.803 Schülerinnen und Schüler in der Klassenstufe 9; 3.521 Schülerinnen und Schüler in der Klassenstufe 10. Schriftliche Prüfung (3.803 +3.521) x 3 / 21 = rund 1.046 Korrektursätze x 12 WAZ pro Korrektursatz für Zweitkorrektur / 1770 Jahresarbeitsstunden = rund 7 Stellen (7 x 66.200 Euro Personalkostentabelle 2008 = 463.000 Euro). Mündliche Prüfung: 5.493 Zeitstunden für mündliche Prüfung = rund 3 Stellen (3 x 66.200 Euro Personalkostentabelle 2008 = 205.000 Euro).

¹⁰ Vgl. §§ 19 Absatz 3, 78 Absatz 1 und 79 Absatz 1 Ausbildungs- und Prüfungsordnung der allgemein bildenden Schulen vom 20. August 2008.

Fördermaßnahme für sinnesgeschädigte Kinder

185. Sinnesgeschädigte Kinder werden insbesondere an der Schule für Blinde und Sehbehinderte sowie in einer Gesamtschule unterrichtet. Zur Förderung dieser Schülerinnen und Schüler wird der Gesamtschule im Rahmen einer Fördermaßnahme seit Jahren pauschal eine Lehrerkapazität im Umfang von 299,38 Stunden WAZ¹¹ zugewiesen. Bei einer seit 2003 relativ konstanten Anzahl von zehn Schülerinnen und Schülern entspricht das rund 30 Stunden WAZ pro Kind. Diese pauschaliert zugewiesenen Ressourcen sind damit zehnmal so hoch wie der Unterrichtsbedarf von Schülerinnen und Schülern einer regulären Gesamtschule und noch dreieinhalbmal so hoch wie der anhand von Bedarfsgrundlagen im Lehrstellenplan berechnete Unterrichtsbedarf für Schülerinnen und Schüler der Schule für Blinde und Sehbehinderte. Die Förderung löste damit im Schuljahr 2008/2009 einen um mehr als 300.000 Euro höheren Finanzbedarf aus, als für die entsprechende Maßnahme an der Schule für Blinde und Sehbehinderte angefallen wäre. Selbst wenn man mit der BSB für diese Schule zusätzliche Sonderbedarfe sowie eine Beschulung in Kleinklassen und zusätzliches pädagogisch-therapeutisches Fachpersonal ansetzen und – zu Unrecht – außer Acht lassen würde, dass diese Fördermaßnahmen offenbar nicht tatsächlich erfolgen, ergäbe sich auch nach den Berechnungen der BSB noch ein Einsparvolumen von 92.000 Euro.

Nachfolgende Grafik zeigt die unterschiedliche Höhe bei der Ressourcenzuweisung für Schülerinnen und Schüler der Schule für Blinde und Sehbehinderte und der Fördermaßnahme im Verhältnis zu Gesamtschulen.



Quelle: Eigene Berechnung

186. Die BSB hat bei der Zuweisung für die Fördermaßnahme nicht berücksichtigt, dass es Bedarfsgrundlagen für einen vergleichbaren Förderbedarf gibt, und versäumt, sich hieran zu orientieren.

Mehrausgaben durch pauschalisierte Zuweisung

¹¹ Diese Zuweisung entspricht rund 6,42 Lehrstellen; eine Lehrstelle entspricht 46,57 WAZ (Berechnung: 299,38 WAZ: 46,57 WAZ = 6,42 Stellen).

Der Rechnungshof hat die pauschalierte Zuweisung im Rahmen dieser Fördermaßnahme beanstandet und die BSB aufgefordert, Ressourcen schülerzahlabhängig und unter Berücksichtigung der für diesen Förderbedarf notwendigen Bedarfsgrundlagen bereitzustellen.

187. Die BSB hat den höheren Finanzbedarf der Fördermaßnahme an der Gesamtschule eingeräumt. Sie hat zugesagt, dass sie die Möglichkeiten einer schülerbezogenen Zuweisung prüfen werde.

Klassenbildung

188. Die tatsächliche Klassengröße bei den in die Erhebung einbezogenen Gesamtschulen hatte eine Schwankungsbreite von 14 bis 30 Schülerinnen und Schülern. Die durchschnittliche Klassengröße betrug 24,5 Schülerinnen und Schüler.

Bei der Berechnung der Lehrerkapazität für den Unterrichtsbedarf geht die BSB bisher von einer Basisfrequenz pro Klasse aus. Diese Frequenz definiert, welche durchschnittliche Anzahl von Schülerinnen und Schülern pro Klasse erforderlich ist, um den Unterricht nach der Stundentafel mit den dafür zugewiesenen Lehrern erteilen zu können.¹² Bisher durfte die tatsächliche Klassenbildung von den Basisfrequenzen abweichen. Es oblag den Schulen, besondere Belange der einzelnen Schulklassen zu berücksichtigen. Wurden Klassen mit einer Anzahl von Schülerinnen und Schülern oberhalb der Basisfrequenz gebildet, konnten andere Klassen – den Erfordernissen entsprechend – unterhalb der Basisfrequenz eingerichtet oder Lehrerressourcen für spezielle Fördermaßnahmen eingesetzt werden.

*Höchstgrenzen
in Klassen
schränken
Handlungs-
spielräume von
Schulen ein*

189. Die im Rahmen der aktuellen Schulreform festgelegte Höchstgrenze von 25 Schülerinnen und Schülern pro Klasse¹³ schränkt die schulorganisatorischen Handlungsspielräume, zum Beispiel für Teilung und Differenzierung, ein, sofern die bisherigen Bedarfsgrundlagen unverändert bleiben. Inwieweit eine Veränderung der Bedarfsgrundlagen geplant ist, um beispielsweise bisherige Handlungsspielräume zur Reduzierung von Klassengrößen beibehalten zu können, und deshalb zusätzliche Kosten aus der Festschreibung von Höchstgrenzen erwachsen werden, ist bisher nicht dargelegt worden. Ein höherer Lehrerbedarf – und damit höhere Personalkosten – anlässlich der Schulreform ist über die Bewilligungen im Grundschulbereich hinaus bisher nur für sozial stark belastete Schülerschaften der Klassenstufen 5 und 6 der Primarschule angekündigt worden.¹⁴

¹² Vgl. § 87 Absatz 1 HmbSG vom 16. April 1997 (HmbGVBl. S. 97), in der Fassung vom 16. Juni 2009 (HmbGVBl. S. 171) sowie Bürgerschaftsdrucksache 17/2875 „Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 19. September 2002 (Drucksache 17/1379) – Veränderung der Pflichtstundenregelung differenziert nach Unterrichtsfächern – vom 10. Juni 2003.

¹³ Vgl. § 87 Absatz 1 HmbSG vom 16. April 1997 (HmbGVBl. S. 97), zuletzt geändert am 20. Oktober 2009 (HmbGVBl. S. 373).

¹⁴ Vgl. BSB, Hamburger Bildungsoffensive, Rahmenkonzepte für Primarschule, Stadtteilschule und das sechsstufige Gymnasium, S. 11 ff., Stand: Februar 2009.

190. Der Rechnungshof hat die BSB darauf hingewiesen, dass aus seiner Sicht die bisherige Zuweisungspraxis auf der Grundlage von Basisfrequenzen – ohne Höchstgrenzen für Klassengrößen vorzugeben – der Leitidee der selbstverantworteten Schule eher Rechnung trägt als eine zentral vorgegebene und verbindliche Verringerung der zulässigen Klassengröße. Er erwartet, dass der zusätzliche bereits angekündigte Personalbedarf zeitnah konkretisiert wird, und geht davon aus, dass darüber hinausgehende Ressourcenerhöhungen nicht geplant sind.
191. Die BSB hat zugesagt, alle im Rahmen der Schulreform gegebenenfalls notwendigen Veränderungen von Bedarfsgrundlagen der Bürgerschaft bei der Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs 2011/2012 bzw. im Rahmen einer eigenständigen Drucksache vorzulegen.

*Personalbedarf
konkretisieren*

Ziel- und Leistungsvereinbarungen

192. Das Schulgesetz sieht zur Steuerung selbstverantworteter Schulen den Einsatz von Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Schulleitung und der Schulaufsicht vor.¹⁵ Die zu vereinbarenden Ziele basieren auf dem Orientierungsrahmen Qualitätsentwicklung an Hamburger Schulen (Orientierungsrahmen Schulqualität).¹⁶ Auf Grundlage eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses strebt die BSB mit der Einführung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen ein hamburgweit verbindliches Berichtswesen an, das Schulen in ihrer Entwicklung unterstützt, Steuerungsentscheidungen der Behörde absichert und der Schulinspektion Daten zur Evaluation von Schulen bereitstellt.
193. Die Enquête-Kommission „Konsequenzen der neuen Pisa-Studie für Hamburgs Schulentwicklung“ (Enquête-Kommission) hat die Ergänzung des Orientierungsrahmens um messbare Ziele empfohlen und konkrete Kennzahlen vorgeschlagen, die geeignet sein können, Wirkungen und Ergebnisse sowie den Grad der Zielerreichung von Leistungen des Bildungssystems messbar zu machen.¹⁷
194. Seit Einführung der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zum Schuljahr 2007/2008 vereinbart jede Schule mit der BSB mindestens vier Ziele über eine Laufzeit von in der Regel zwei Jahren, die aus 48 Qualitätsmerkmalen des Orientierungsrahmens Schulqualität entnommen werden.
195. Der Rechnungshof hält die Anwendung des Instruments der Ziel- und Leistungsvereinbarung in seiner bisherigen Ausprägung für ungeeignet, die Schulqualität umfassend bewerten bzw. verbessern zu können. Bei Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die vier

¹⁵ § 85 Absatz 1 Satz 3 HmbSG vom 16. April 1997 (HmbGVBl. S. 97), zuletzt geändert am 20. Oktober 2009 (HmbGVBl. S. 373).

¹⁶ Orientierungsrahmen, Qualitätsentwicklung an Hamburger Schulen, Hrsg. BSB 2006, S. 13.

¹⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache, 18/6000, Ziffern 3.2 und 3.3, vom 16. März 2007.

*Steuerung
über Ziel- und
Leistungsvereinbarungen
deutlich
verbessern*

Ziele mit Laufzeiten von jeweils zwei Jahren umfassen, dauert es rechnerisch allein 24 Jahre, damit Schulen sich einmal vollständig mit allen Qualitätsbereichen befassen können. Zudem fehlen derzeit vergleichbare Kennzahlen, die eine übergreifende Auskunft über den Stand der Qualitätsentwicklung in Schulen geben. Eine Steuerung auf der Grundlage der vorhandenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen kann deshalb nicht gewährleistet werden. Der Rechnungshof hat die BSB darauf hingewiesen, dass der Ausgestaltung von Zielen und der Bildung von Kennzahlen künftig eine besondere Bedeutung beizumessen ist, um die Anforderungen des Neuen Haushaltswesens an einen ergebnis- und wirkungsorientierten Ressourceneinsatz erfüllen zu können.

196. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, den Einsatz der Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Steuerungsinstrument grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollte sie die Empfehlungen der Enquête-Kommission, insbesondere unter Berücksichtigung der von dieser empfohlenen Kennzahlen, die die Zielerreichung von Leistungen im Bildungssystem messbar machen, in die Überlegungen zur weiteren Entwicklung des Steuerungssystems einbeziehen.
197. Die BSB ist mit dem Rechnungshof der Auffassung, dass der Steuerung über Ziel- und Leistungsvereinbarungen im Rahmen des Neuen Haushaltswesens eine gesteigerte Bedeutung zukommt. Sie hat darauf hingewiesen, dass bei der Einführung der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zunächst pädagogisch-konzeptionelle Intentionen im Vordergrund gestanden hätten und sich dadurch eine breite und sehr unterschiedliche Sachlage ergeben habe. Die Schulaufsicht befinde sich seitdem in einem ständigen Diskussions- und Abstimmungsprozess, um die Ziel- und Leistungsvereinbarungen inhaltlich zu verbessern und vergleichbar zu machen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Fachleistungsstunden in der Jugendhilfe

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

Der Allgemeine Soziale Dienst hat keine ausreichende Kenntnis über die tatsächliche Leistungserbringung der freien Träger vor Ort.

Die Wirtschaftlichkeit bei den ambulanten Hilfen kann erhöht werden, wenn zwischen Fachleistungen und anderen Leistungen aufwandsgerecht differenziert wird.

Die Veranschlagung der Mittel für die Hilfen zur Erziehung erfolgt ohne Berücksichtigung der Controllingergebnisse und damit nicht bedarfsorientiert.

Bisher fehlt eine Personalbedarfsermittlung, um die stellenmäßige und fachliche Angemessenheit der Personalausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes beurteilen zu können.

Leistungsvereinbarungen

198. Die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) schließt für die ambulanten Erziehungshilfen¹ mit den freien Trägern u. a. Leistungsvereinbarungen nach § 77 SGB VIII ab. Leistungsvereinbarungen regeln Art und Ziele der von den Trägern angebotenen Hilfen. Das ambulante Leistungsspektrum ist unterteilt in unmittelbare (direkte und indirekte personenbezogene Tätigkeiten), mittelbare (fallübergreifende Tätigkeiten) und einzelfallunabhängige Leistungen.
199. Die Entscheidung über die Hilfeart und ihre konkrete Ausgestaltung erfolgt im Hilfeplan, wobei die von der BSG mit den freien Trägern geschlossenen Vereinbarungen als Grundlage dienen. Für die Gewährung der Hilfen an sich ist der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) der Bezirksämter zuständig. Mit der Durchführung beauftragt er einen für den Einzelfall geeigneten freien Träger.

*Unzureichende
Nutzung der
Leistungsverein-
barungen*

Bei der Trägersauswahl werden die Leistungsvereinbarungen der BSG mit den freien Trägern nicht ausreichend als Auswahl- und Entscheidungsgrundlagen herangezogen. Die Entscheidung des

¹ Diese Hilfen sind in den §§ 27 ff. Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) beschrieben, es handelt sich zum Beispiel um Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII.

ASD über die Eignung der Träger basiert in der Regel auf Erfahrungswerten. Das liegt auch nach Einschätzung der Finanzbehörde und der Bezirksämter daran, dass die Leistungsvereinbarungen nicht so gestaltet und kommuniziert werden, dass sie den ASD in seiner Arbeit unterstützen.

200. Der Rechnungshof hat angeregt, die in den Leistungsvereinbarungen enthaltenen Ziele und Inhalte bei der Trägersauswahl stärker heranzuziehen. Damit sie den ASD in seiner Arbeit unterstützen können, sollten BSG und Bezirksämter gemeinsam eine praxisgerechte Anwendung erarbeiten und den Nutzen der Leistungsvereinbarungen verstärkt kommunizieren, um den fallzuständigen Fachkräften im ASD bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung mehr Sicherheit zu geben.

Anteil der direkten personenbezogenen Leistungen

Fehlende Transparenz

201. Die direkten personenbezogenen Kontakte sind ein wichtiger Bestandteil der ambulanten Erziehungshilfen. Im Rahmen der Hilfeplanung werden in der Regel die Anzahl und die Dauer der direkten personenbezogenen Kontakte zwischen Leistungsempfänger und Leistungserbringer nicht festgelegt. Eine Dokumentation der direkten personenbezogenen Kontakte ist ebenfalls nicht vorgesehen. Insgesamt fehlt den Fachkräften des ASD eine zur Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung notwendige Information.
202. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass die Anzahl der direkten personenbezogenen Leistungen vorab vereinbart und eine Dokumentation dieser Kontakte verpflichtend eingeführt wird. Der ASD benötigt Sicherheit über die tatsächlich erbrachten direkten personenbezogenen Leistungen, um dem gesetzlichen Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdungen sachgerecht nachkommen zu können.
203. Die BSG hat mitgeteilt, sie werde die Forderungen des Rechnungshofs aufgreifen und eine landesweite Regelung zur Leistungstransparenz bei ambulanten Erziehungshilfen entwickeln. Hierzu sollen neben den Forderungen des Rechnungshofs auch die Erfahrungen des Bezirksamts Hamburg-Mitte mit der dort seit kurzem praktizierten Dokumentation und Auswertung der Leistungserbringung einfließen. Es sei beabsichtigt, eine Arbeitsgruppe für die Erarbeitung der Regelung einzusetzen.

Fachleistungsstunden

204. Die Abrechnung nach Fachleistungsstunden (FLS) wurde geschaffen, um ambulante Erziehungshilfen, die stundenweise an unterschiedlichen Tagen und zu verschiedenen Tageszeiten erbracht werden, leistungsgerecht bewilligen und abrechnen zu können.² Die Leistungsvereinbarungen bilden die Grundlage für die Entgelt-

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 13/6683 vom 4. September 1990 und 14/3583 vom 16. Februar 1993.

vereinbarungen, in denen die Höhe der Kosten für eine FLS festgelegt wird. Im Haushaltsjahr 2008 wurden für FLS mehr als 50 Mio. Euro aufgewandt.

205. Die Bestandteile der Kalkulation der FLS sind Personal- und Sachkosten sowie Aufwendungen für Investitionen. Bei der Kalkulation werden u. a. die tarifliche Wochenarbeitszeit, Ausfalltage und ein Auslastungsgrad berücksichtigt.

206. Für die Behörden der Stadt ist die Berechnung der sogenannten Normalarbeitszeit durch die Finanzbehörde bindend. Die BSG hat jedoch bei der Kalkulation der FLS eine höhere Zahl von Ausfalltagen berücksichtigt.³ Dadurch entsteht für die Stadt ein finanzieller Nachteil von mindestens 348.000 Euro jährlich.

*Vorgegebene
Normalarbeitszeit
berücksichtigen*

Berechnungsverfahren dürfen wegen der in § 7 Absatz 1 LHO vorgeschriebenen Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit keine für die freien Träger günstigeren Regelungen enthalten, als sie für die Stadt gelten.

Die BSG kalkuliert mit einem Auslastungsgrad von 95 %. Eine Vorhaltung von freien Plätzen ist im ambulanten Bereich nicht erforderlich, weil dringende Bedarfsfälle durch flexible Steuerung vorhandener Kapazitäten vorrangig bearbeitet werden können.

207. Der Rechnungshof hat die bisherige Berechnung beanstandet und die BSG aufgefordert, zukünftig die von der Finanzbehörde zugrunde gelegte Normalarbeitszeit zu berücksichtigen sowie den Auslastungsgrad bei der Kalkulation der FLS zu erhöhen.

Die BSG hat zugesagt, die Ausfallquote zu prüfen. Außerdem beabsichtigt sie, einen Auslastungsgrad von 100 % zu vereinbaren.

Wegezeiten

208. Wegezeiten werden mit demselben Entgelt wie die Fachleistung vergütet, obwohl sie keine „Fachleistung“ im Sinne der FLS darstellen. Sie schmälern so das für die fachliche Leistung zur Verfügung stehende Budget.

*Zu hohe Vergütung
für Wegezeiten*

Der Rechnungshof hat die BSG daher aufgefordert, zukünftig für die Wegezeiten einen verminderten Kostensatz anzusetzen. Um den Verwaltungsaufwand zu minimieren, sollte dies durch die Einführung einer pauschalen Abgeltung erfolgen.

209. Die BSG bezweifelt, dass Wegezeiten wegen der überwiegenden Inanspruchnahme regionaler Träger im nennenswerten Umfang anfallen. Sie hat jedoch zugesagt, die Transparenz über die tatsächlich anfallenden Wegezeiten erhöhen zu wollen.

³ Statt 41 Ausfalltagen berücksichtigt sie 44,2 Ausfalltage.

Wirtschaftlichkeitspotenziale

210. *Entwicklung kostengünstiger Angebote erforderlich* Es erfolgt keine aufwandsgerechte Differenzierung innerhalb der Fachleistung. So werden Leistungen erbracht, für die keine sozialpädagogischen Fachkräfte benötigt werden, wie zum Beispiel die Unterstützung bei der Haushaltsführung oder die Begleitung zu Ämtern bzw. in die Schule. Um die Wirtschaftlichkeit der FLS zu erhöhen, hat der Rechnungshof die BSG aufgefordert, für solche Leistungen kostengünstigere Angebote einzuholen.

Die BSG will prüfen, ob derartige Kräfte ergänzend im Rahmen einer Erziehungshilfe zum Einsatz kommen können, und das Ergebnis in künftigen Leistungsvereinbarungen mit berücksichtigen.

Überprüfung des Personaleinsatzes

211. *Fehlende Überprüfung des Personaleinsatzes* Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BSG nicht regelhaft überprüft, ob das Personal der freien Träger tatsächlich in der für die Entgeltfestsetzung vereinbarten Qualität und Quantität eingesetzt wird, obgleich sie für die Stadt als Trägerin der Jugendhilfe⁴ für die Erfüllung auch der Aufgaben der freien Träger die Gesamtverantwortung trägt (§ 79 Absatz 1 SGB VIII). Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2004⁵ gefordert, eine uneingeschränkte Überprüfung staatlicher Leistungen für Empfänger von Jugendhilfeleistungen sicherzustellen.

Obwohl die BSG⁶ zugesagt hatte⁷, eine Überprüfung staatlicher Leistungen für Empfänger von Jugendhilfeleistungen uneingeschränkt sicherzustellen, vertritt sie nun die Auffassung, dass sie nur über anlassbezogene Kontrollbefugnisse verfüge. Der Sicherstellung der Qualität der Leistungen freier Träger – und damit auch von Anzahl und Qualifikation des vereinbarten Personals – dienen vor allem gesonderte und gesetzlich vorgesehene Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Einem Recht zur anlasslosen, stichprobenartigen Überprüfung stünden auch die partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Selbstständigkeit der freien Träger entgegen.

Eine Prüfung von Qualität und Quantität des von den Leistungserbringern eingesetzten Personals sei ausschließlich im Zusammenhang mit der Erbringung der Leistung im jeweiligen Einzelfall möglich. Hierzu solle eine Arbeitsgruppe Maßstäbe entwickeln, mit denen das Geschehen der Leistungserbringung anhand einheitlicher Kriterien systematisch erfasst und damit im Einzelfall durch die Bezirksämter überprüfbar werde.

⁴ Örtlicher und überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist nach § 1 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in Verbindung mit § 69 SGB VIII die Freie und Hansestadt Hamburg. Für den Abschluss der Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII ist die BSG zuständig (vgl. Anordnung über Zuständigkeiten im Kinder- und Jugendhilferecht, Amtl. Anz. 2002, S. 817).

⁵ Jahresbericht 2004, Tz. 426 ff.

⁶ Damals Behörde für Soziales und Familie (BSF).

⁷ Jahresbericht 2004, Tz. 442.

212. Der Rechnungshof stimmt mit der BSG überein, dass die freien Träger für den leistungsgerechten Einsatz ihres qualifizierten Personals – auch gegenüber dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe – im Einzelfall verantwortlich sind. Er nimmt zur Kenntnis, dass die Leistungserbringung durch die freien Träger auf Bezirksebene nunmehr nachprüfbar werden soll. Dies entbindet die Behörde jedoch nicht von ihrer gesetzlich vorgegebenen Gesamtverantwortung. Der Umstand, dass der öffentliche Träger der Jugendhilfe und die Leistungserbringer gemeinsam Qualitätsmaßstäbe für die Leistung sowie deren Gegenwert erarbeiten, bedeutet nicht, dass auch das Verfahren der Überprüfung, ob die geschuldete Leistung objektiv ausreichend ist bzw. die Anbieter ihren Pflichten nachkommen, nur im Dialog festzulegen ist. Vereinbarungen über das Verfahren der Wirtschaftlichkeits- bzw. Qualitätsprüfung sind dementsprechend gesetzlich auch nicht vorgesehen.

Die Behörde bleibt daher aufgefordert, zukünftig ihrer Pflicht auch zur anlassunabhängigen Kontrolle der freien Träger nachzukommen.

Steuerung der Hilfen zur Erziehung

Kontrakt zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung

213. Ende 2008 haben die BSG, die Bezirksämter und die Finanzbehörde einen „Kontrakt zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ (HzE-Kontrakt) geschlossen. Zielsetzung des Kontrakts ist es, die Fallzahlen zu begrenzen und die spezifischen Kosten der Hilfen strukturell und nachhaltig zu senken. Hierzu wurden vier Handlungsansätze entwickelt,⁸ für die Ziele, Maßnahmen und eine Ergebnismessung festgelegt wurden.

214. Aus den Controlling-Übersichten zum HzE-Kontrakt lässt sich nach etwa siebenmonatiger Laufzeit des Kontrakts bisher kein Effekt in die angestrebte Richtung ablesen. Die Zielsetzungen des Kontrakts konnten bisher noch nicht realisiert werden. Ein Grund hierfür ist die fehlende Konkretisierung der Zielsetzung.

Weiterentwicklung des HzE-Kontrakts erforderlich

Der Rechnungshof hält eine Weiterentwicklung der für eine Ausgabenreduzierung geeigneten Zielsetzungen des Kontrakts für erforderlich. Hierzu müssen u. a. die Kennzahlen weiter konkretisiert werden, sodass sie vom ASD als eine konkrete und realisierbare Zielvorgabe verstanden werden.

215. Die BSG hat zugesagt, kontinuierlich zu überprüfen, inwieweit Maßnahmen und Zielsetzungen des Kontrakts besser operationalisiert und kommuniziert werden können. So sollen zum Beispiel bis 2012 rund 500 neue stationäre Plätze in Hamburg geschaffen werden, um so die auswärtige Unterbringung zu verringern.

⁸ 1. Optimierung der Steuerung in den Hilfeverläufen zur Verbesserung der Passgenauigkeit von Hilfen und zur Verkürzung der Hilfedauer, 2. Erhöhung der Unterbringungen in Vollzeitpflege mit dem Ziel der Vermeidung von Heimunterbringung, 3. Verringerung der auswärtigen Unterbringungen und 4. verstärkte Nutzung von Angeboten der Familienbildung und sozialräumlichen Angeboten zur Reduzierung der Zahl der ambulanten Hilfen zur Erziehung.

Ziel- und wirkungsorientierte Steuerung

Ausbau der ziel- und wirkungsorientierten Steuerung notwendig

216. Neben der Entwicklung der oben genannten Handlungsansätze des HzE-Kontrakts wird von der BSG auch der Verlauf der Fallzahlen und der Ausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung insgesamt beobachtet. Dort findet eine Zielerreichungskontrolle aber nur in Bezug auf die veranschlagten Mittel statt. Die Wirkung der Hilfen wird bisher nicht erhoben. Von einer umfassenden zielorientierten Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung kann daher nicht gesprochen werden.

217. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, ein praktikables Controlling mit konkreten Zieldefinitionen als Steuerungsinstrument für die ambulanten Erziehungshilfen aufzubauen. Eine zweckentsprechende Steuerung muss auch in der Übergangszeit bis zur geplanten Einführung eines Controlling-Verfahrens im Zusammenhang mit der neuen Software JUS-IT⁹ sichergestellt werden.

Die BSG hat zugesagt, in der Übergangszeit die zweckentsprechende Steuerung im Rahmen der Maßnahmen des HzE-Kontrakts sicherzustellen.

Veranschlagung der Mittel

218. Erziehungshilfen werden beim Titel 4460.671.86¹⁰ veranschlagt. Für die Jahre 2009 und 2010 wurden jeweils rund 176,6 Mio. Euro veranschlagt, das sind rund 15,4 Mio. Euro pro Jahr weniger als im davor liegenden Jahr 2008 tatsächlich aufgewandt wurden.¹¹ Für das Jahr 2009 wird mit einem Mehrbedarf von rund 27,5 Mio. Euro bei Gesamtaufwendungen von rund 218 Mio. Euro gerechnet.¹²

219. Bei den Hilfen zur Erziehung lässt sich bereits seit mehreren Jahren ein Anstieg der prognostizierten Jahreskosten feststellen, so dass seit 2007 wiederholt nachträglich Mittel für die Hilfen zur Erziehung eingeworben worden sind.

Prognosen aus Fallzahl- und Finanzcontrolling bei der Veranschlagung nutzen

220. Der Haushaltsplan soll u. a. alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten (§ 11 Absatz 2 Nr. 2 LHO). Die Ausgaben sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.¹³ Vor diesem Hintergrund ist die Veranschlagung für die Jahre 2009 und 2010 beim oben genannten Titel nicht bedarfsorientiert erfolgt. Um den Vorgaben der LHO nach einer bedarfsorientierten Veranschlagung zu genügen, hat der Rechnungshof gefordert, zukünftig die Höhe der zu veranschlagenden Mittel an den zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung prognostizierten Jahreskosten aus dem Fallzahl- und Finanzcontrolling zu orientieren, soweit nicht andere Erkenntnisse vorliegen.

⁹ JUS-IT steht für das IT-Projekt Jugendwesen, Sozialhilfe und Wohngeld.

¹⁰ „Betriebsausgaben für einzelfallorientierte Hilfen nach dem SGB VIII – Zweckzuweisung an die Bezirke“.

¹¹ Gesamtergebnis 2008: 192.065.465 Euro.

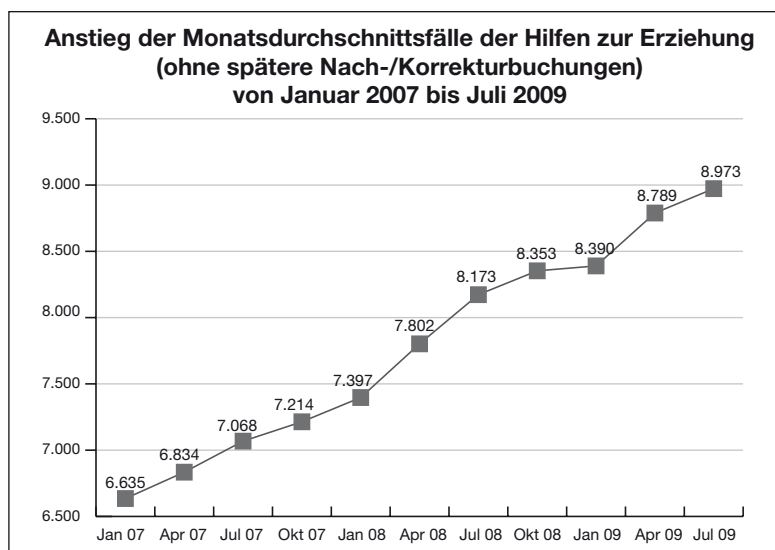
¹² Bürgerschaftsdrucksache 19/3920 vom 25. August 2009.

¹³ Vgl. Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 11 LHO.

221. Die BSG hat darauf hingewiesen, dass sie hinsichtlich des im Dezember 2008 abgeschlossenen HzE-Kontrakts rasche Steuergewinne erwartet hätte und diese daher bereits in die Haushaltsplanung 2009/2010¹⁴ eingeflossen seien. Zukünftig wolle sie sich stärker an den Prognosen des Controllings orientieren.

Personalbedarfsbemessung

222. Der bürgerschaftliche Sonderausschuss „Vernachlässigte Kinder“ hatte der Bürgerschaft bereits 2006 u. a. empfohlen, die bestehenden Einrichtungen personell so auszustatten, dass sie alle gesetzlich begründeten Aufgaben ordnungsgemäß und zeitnah erledigen können.¹⁵ Die Zahl der Fälle, in denen der ASD Hilfen zur Erziehung bewilligt hat, ist seitdem weiter laufend angestiegen:



Quelle: BSG, Stand: 31. August 2009

Der Stellenbestand des ASD wurde zuletzt 2009 um 30 zusätzliche Personalstellen aufgestockt.

223. Bis heute fehlt ein Personalbemessungssystem;¹⁶ der erforderliche Personalbedarf ist noch immer nicht geklärt. Zwar soll eine neue Software mit einem integrierten Personalbemessungssystem im Rahmen des Projekts JUS-IT seit dem 1. Juli 2009 entwickelt werden. Die Finanzbehörde geht aber davon aus, dass verlässliche Daten zur Realisierung einer Personalbedarfsbemessung frühestens im Jahr 2012 vorliegen werden.

*Fehlende
Personalbedarfs-
bemessung*

224. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine Personalbedarfsbemessung noch immer fehlt. Er hat die BSG aufgefordert, gegebenenfalls den Personalbedarf extern ermitteln zu lassen, um Notwendigkeit und Angemessenheit der Personalausstattung belastbar nachzuweisen.

¹⁴ Der Haushaltsplan 2009/2010 wurde am 5. März 2009 von der Bürgerschaft beschlossen.

¹⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3592 vom 26. Januar 2006, S. 5.

¹⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/1350 vom 22. Oktober 2008, S. 3.

225. Die BSG hält es aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen für sinnvoller, ein Personalbemessungssystem erst nach der Implementierung von JUS-IT einzuführen.

Der Rechnungshof hält es nicht für vertretbar, die notwendige Feststellung des Personalbedarfs von der frühestens 2012 zu erwartenden Realisierung eines komplexen IT-Projekts abhängig zu machen.

226. Die Finanzbehörde übt nach § 43 Bezirksverwaltungsgesetz¹⁷ die Dienstaufsicht über die Bezirksämter aus. Wenn diesbezügliche Regelungsbedarfe vorliegen, die für alle Bezirksämter von Bedeutung sind, ist ein steuerndes Eingreifen der Bezirksaufsichtsbehörde erforderlich.

Angesichts des seit langem fehlenden Personalbemessungssystems zur angemessenen Personalausstattung des ASD hat der Rechnungshof die Finanzbehörde aufgefordert, für dessen Einführung Sorge zu tragen, indem sie ihre Aufsichtsfunktion zielgerichteter und stärker als bisher wahrnimmt.

227. Die Finanzbehörde ist der Auffassung, ihre Aufsichtsfunktion gemäß § 43 BezVG über die Bezirksämter beziehe sich nur abstrakt-generell auf die organisatorischen Grundzüge mit dem Ziel der Einheitlichkeit des Aufbaus der Bezirksämter. Die Steuerung der Bezirksämter im Hinblick auf die fachliche Funktionsfähigkeit gemäß § 44 BezVG sei Sache der zuständigen Fachbehörde. Diese Differenzierung entspreche auch der Gesetzesbegründung zum BezVG, die der Fachbehörde eine hamburgweite einheitliche Steuerung zuschreibe und der Finanzbehörde als Bezirksaufsichtsbehörde eine Aufsicht in allgemeinen Geschäftsführungsfragen.¹⁸

Für die Organisation der personellen Ressourcen auf der Grundlage eines Personalbemessungssystems im Bereich des ASD könne die Finanzbehörde nur in ihrer Funktion als Moderatorin und Koordinatorin tätig werden, die fachlich-strukturellen Vorgaben seien Aufgabe der BSG.

228. Der Rechnungshof verkennt nicht die ihm auch aus anderen Prüfungen bekannte Schwierigkeit, aus zentraler Sicht notwendige Vorhaben bei selbstständigen Bezirksämtern durchzusetzen. Dennoch erstreckt sich die Dienstaufsicht der Finanzbehörde auf die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der Bezirksämter. Vorliegend geht es um die grundlegende Implementierung eines Personalbemessungssystems, wofür – unabhängig von zu berücksichtigenden fachlichen Einflüssen – die Zuständigkeit der Finanzbehörde begründet ist. Dies schließt nicht aus, dass sie – sofern ihrer Meinung nach auch fachliche Belange berührt werden – die zuständige Fachbehörde hinzuzieht.

¹⁷ Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) vom 6. Juli 2006, HmbGVBl. 2006, S. 404, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Juli 2009, HmbGVBl. 2009, S. 213 und 220.

¹⁸ Bürgerschaftsdrucksache 18/3418 vom 20. Dezember 2005, Begründung zu §§ 44 und 45 Absatz 2 BezVG.

Steuerung der Aufgabenwahrnehmung

229. Die Bezirksämter sind für die norm- und zeitgerechte Erledigung, der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich. Hierzu gehören auch die Überwachung der Einhaltung von fachlichen Standards sowie die Steuerung der operativen und fachlichen Ziele durch die Leitungskräfte.

230. Der Rechnungshof hat in einzelnen Abteilungen des ASD hinsichtlich der Arbeitsabläufe sowie der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und internen Regelungen für die Bewilligung von ambulanten Erziehungshilfen festgestellt, dass

Mängel bei der fachlichen Steuerung

- Dokumentation und Begründung der Arbeitsschritte in vielen geprüften Jugendhilfeakten lückenhaft sind,
- in vielen Akten ein den Vorgaben entsprechender Hilfeplan fehlte, obwohl dieser gesetzlich vorgeschrieben ist,
- die Budgetentwicklung bei der am sachlich Notwendigen zu orientierenden Bewilligungsentscheidung der Fachkräfte eine zu geringe Rolle spielt,
- die bestehende Form der Aktenprüfung durch die Abteilungsleitung nicht sicherstellt, dass alle Bereiche und Fachkräfte erfasst werden; die Anzahl der regelmäßig zu prüfenden Akten ist zu gering, um die Arbeitsqualität zu sichern und
- es kein klar geregeltes, einheitliches Zeichnungsrecht gibt.

Außerdem fehlt es an Übersichtlichkeit, Eindeutigkeit und Klarheit bei den zu beachtenden Vorgaben.

231. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Bezirksämter aufgefordert, die Mängel bei der Aufgabenerfüllung zu beseitigen, die Steuerung durch die Vorgesetzten zu verstärken sowie die geltenden Vorgaben in Zusammenarbeit mit der BSG zu ordnen, zu überarbeiten und gegebenenfalls zu ergänzen.

232. Finanzbehörde und Bezirksämter haben mitgeteilt, dass mit der Vereinheitlichung von Arbeits- und Verfahrensabläufen durch die Software JUS-IT eine Vereinheitlichung der Zeichnungsrechte sowie eine IT-gestützte Zufallskontrolle eingeführt würden.

An einer Verbesserung der Aufgabenerfüllung und an der Neuordnung der Regelungen werde gearbeitet. Die Entwicklung der Ausgaben werde vom ASD bei der Bewilligung der Hilfen – allerdings ohne die vom Rechnungshof angemahnte Dokumentation – berücksichtigt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Soziales

Ambulantisierungsprogramm in der Eingliederungshilfe

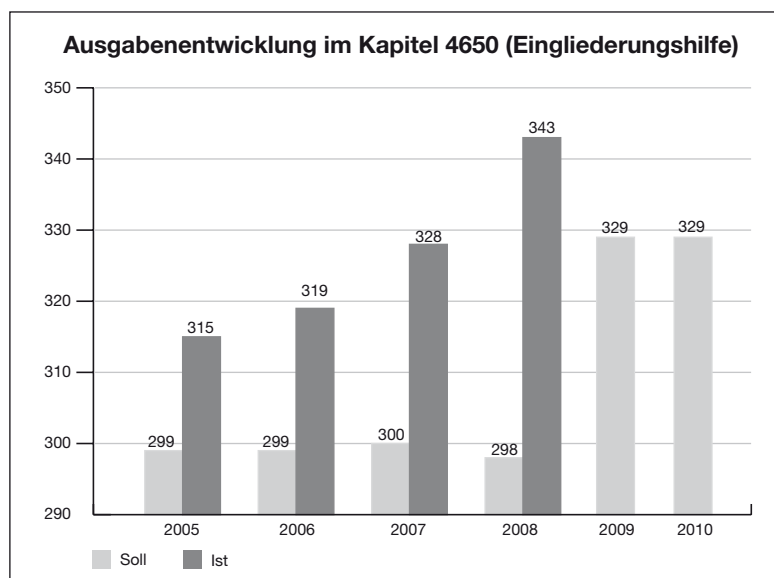
Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

Das Ambulantisierungsprogramm hat nicht zu der beabsichtigten Ausgabenreduzierung in der Eingliederungshilfe geführt. Die Bürgerschaft ist nicht hinreichend informiert worden.

Die Behörde verfügt weder zur Verbesserung der Leistungsqualität noch zu den finanziellen Auswirkungen des Programms über belastbare Daten. Eine Erfolgskontrolle war daher nicht möglich.

Der Rechnungshof hält angesichts weiter steigender Ausgaben eine Überprüfung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der einzelnen Angebote sowie von strukturell wirksamen Veränderungen des Hilfesystems für erforderlich.

233. Seit Jahren steigen die Gesamtkosten aller Eingliederungshilfeleistungen bundesweit deutlich an. Dieser Trend lässt sich auch in Hamburg feststellen. Seit 2005 sind die Gesamtausgaben von 315 Mio. Euro um 28 Mio. Euro auf 343 Mio. Euro 2008 gestiegen.



Quellen: „Soll-Ist-Vergleich Ausgaben“ aus SAP 2005 – 2008, Haushaltspläne 2009 – 2010

In der aktuellen Haushaltsplanung sind rund 125 Mio. Euro für vollstationäre Hilfen (ohne psychisch behinderte Menschen) vorgesehen. Anfang 2006 hatte die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) angekündigt,¹ stationäre Plätze in ambulant betreutes Wohnen umwandeln zu wollen. Mit diesem Ambulantisierungsprogramm sollte neben der Verbesserung der Qualität der Hilfeleistungen auch eine spürbare Senkung der seit Jahren ansteigenden Ausgaben erreicht werden. Da die durchschnittlichen Kosten pro Fall bei einer ambulanten Betreuung gegenüber der stationären Versorgung geringer waren, wurden von der BSG Minderausgaben in Höhe von 7 Mio. Euro pro Jahr erwartet.²

Zielsetzung war die Umwandlung von insgesamt 770 Wohnplätzen. Dazu wurden mit vier Trägern bzw. Trägerverbänden Zielvereinbarungen geschlossen.

Verbesserung der Leistungsqualität

234. Um überprüfen zu können, ob das Ziel der Verbesserung der Leistungsqualität erreicht wird, ist eine Evaluierung der Wirksamkeit notwendig. Dafür wäre zunächst die Leistungsqualität vor Beginn der Maßnahmen im Einzelfall so zu dokumentieren gewesen, dass Veränderungen objektiv gemessen werden können. Dies ist unterblieben. Damit fehlt bereits die Grundlage für eine verlässliche Bewertung, ob der fachliche Erfolg des Ambulantisierungsprogramms eingetreten ist.

Keine Dokumentation der Leistungsqualität

235. Die BSG hat bezüglich der Erfolgskontrolle auf Nutzerbefragungen verwiesen, die Einrichtungsträger bei unterschiedlichen wissenschaftlichen Institutionen in Auftrag gegeben haben. Diese Befragungen sind methodisch, inhaltlich und zeitlich nicht einheitlich konzipiert worden. Nutzerbefragungen lassen eine Beurteilung der Qualität sozialer Leistungen nur bei einheitlicher Durchführung für alle Befragten zu und sollten bei geistig behinderten Menschen nicht als alleiniges Mittel der Erfolgsmessung eingesetzt werden. Es müssen zum Beispiel objektivierte Feststellungen hinzutreten, welche Fähigkeiten und Teilhabemöglichkeiten der behinderten Menschen sich verändert haben.

Nutzerbefragungen allein nicht ausreichend

Darüber hinaus hat die BSG vorgetragen, das für die Leistungsberechtigten zuständige Fallmanagement³ habe den Eindruck gewonnen, dass sich deren Lebensqualität überwiegend verbessert habe. Ein subjektiver Eindruck aus Einzelfällen reicht für eine Erfolgskontrolle aber nicht aus. Vielmehr bedarf es praxismessender Bewertungsmaßstäbe, damit Leistungsqualität und Zielerreichung objektiv bewertet werden können.

Praxismessende Bewertungsmaßstäbe fehlen

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3555 vom 25. Januar 2006.

² Veranschlagung im Haushaltsplan 2005, vgl. auch den Bericht des Senats über den Haushaltsverlauf 2005, Bürgerschaftsdrucksache 18/3555 vom 25. Januar 2006, S. 173.

³ Beim Fachamt Eingliederungshilfe im Bezirksamt Wandsbek liegt die gesamte Sachbearbeitung für einen behinderten Menschen in einer Hand. Der Fallmanager/die Fallmanagerin kennt nicht nur die Stellungnahmen der fachlich spezialisierten Stellen, sondern auch die Leistungsberechtigten persönlich.

236. Der Rechnungshof hat die fehlende Erfolgskontrolle beanstandet und die BSG aufgefordert, geeignete Daten zumindest für die von ihr noch beabsichtigten Umwandlungsfälle zu erheben.

Umwandlung von 770 Wohnplätzen

237. Obwohl die Umwandlung von 770 Wohnplätzen in ambulante Behandlungsangebote bis Ende 2008 beabsichtigt war,⁴ hat die BSG gegenüber dem bedeutendsten Vertragspartner auf eine zeitliche Vorgabe verzichtet. Eine ausdrückliche Verpflichtung, eine bestimmte Anzahl stationärer Plätze dauerhaft abzubauen, fehlte in allen Zielvereinbarungen.

Abbau stationärer Plätze nicht zuverlässig quantifizierbar

Im Rahmen ihres Controllings hat die BSG lediglich Zahlen über Personen erhoben, die von einer stationären in eine ambulante Betreuung gewechselt sind. Die Anzahl der tatsächlich umgewandelten Plätze hat die BSG dagegen nicht ermittelt. Ob damit das strukturelle Ziel erreicht wurde oder ob die frei gewordenen stationären Plätze nachbesetzt wurden, ist so nicht feststellbar. Nur durch einen strukturell wirksamen Abbau der stationären Plätze können jedoch die von der BSG avisierten Minderausgaben realisiert werden.

238. Der Bürgerschaft wurde über die Umsetzung des Ambulantisierungsprogramms berichtet, dass bis Ende September 2008 397 Personen aus einer stationären Hilfe in eine ambulant betreute Wohngemeinschaft gewechselt seien.⁵ Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Zahl nicht belegbar ist. Eine Stichprobe der von der BSG herangezogenen Daten hat ergeben, dass zahlreiche Fälle fehlerhaft oder doppelt erfasst wurden.⁶ Die der Bürgerschaft genannten Zahlen sind daher unzutreffend. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren von den angestrebten 770 Umwandlungen kurz vor Ende des vereinbarten Zeitraums Ende 2008 deutlich weniger als 50 % erreicht.

Bürgerschaft unzutreffend informiert

239. Der Rechnungshof hat die unzureichenden Zielvereinbarungen und die fehlerhafte Information der Bürgerschaft beanstandet. Er hat die BSG aufgefordert, sich von den Trägern den erreichten Umwandlungsstand nachweisen zu lassen und mit ihnen ein entsprechendes Berichtswesen für die weiteren noch beabsichtigten Ambulantisierungen zu vereinbaren.

Controlling verbessern

Entwicklung der Ausgaben

240. Die von der BSG als Ziel gesetzten Minderausgaben lassen sich nicht feststellen, weil die BSG zu den finanziellen Auswirkungen des Ambulantisierungsprogramms keine Daten erhoben hat. Die einzigen verfügbaren Zahlen stammen aus der sogenannten Befürwortungsdatenbank.⁷ Diese enthält keine Ist-Ausgaben, son-

Keine Daten über finanzielle Auswirkungen

⁴ Vgl. zum Beispiel Bürgerschaftsdrucksache 19/1882 vom 3. Februar 2009.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/1882 vom 3. Februar 2009.

⁶ Einige Fehler sind inzwischen beseitigt.

⁷ Die Befürwortungsdatenbank des Fachamts Eingliederungshilfe soll in den Einzelfällen die finanzielle Vertretbarkeit einer Umwandlung beurteilen helfen.

dern lediglich einzelfallbezogene Schätzungen der bisherigen Kosten der stationären Betreuung und Prognosen der Kosten der künftigen ambulanten Betreuung. Einkommen und vorrangige Leistungen Dritter (zum Beispiel der gesetzlichen Pflegeversicherung) bleiben unberücksichtigt.

241. Auch aus der Veranschlagung im aktuellen Haushaltsplan und den dazu gegebenen Erläuterungen lassen sich keine Minderausgaben im Bereich der Eingliederungshilfe mehr entnehmen: In den zum Haushaltsplan 2007/2008 gegebenen Erläuterungen hieß es: „Mit der erstmalig getrennten Veranschlagung der ambulanten Eingliederungshilfen ist im Vergleich zur Ausgabenentwicklung der stationären Hilfen ... das Ergebnis des Ambulantisierungsprogramms (ohne psychisch Kranke) direkt darstellbar.“ Aus dem Zahlenwerk ergab sich im Vergleich der beiden genannten Titel⁸ für 2008 gegenüber 2007 ein Einsparziel von 2,3 Mio. Euro. Dieses Ziel wurde allerdings nicht erreicht. Tatsächlich stiegen die Ausgaben in den beiden Titeln um insgesamt rund 3,8 Mio. Euro.

Im Haushaltsplan für 2009/2010 wird bei den Erläuterungen zum Titel 4650.681.08 mit dem gleichen Wortlaut wie für 2007/2008 auf den Vergleich der beiden Titel verwiesen. Dieser zeigt nunmehr von 2008 auf 2010 aber in beiden Titeln Mehrausgaben von insgesamt 3,8 Mio. Euro. Zusätzlich wächst der – in den Erläuterungen nicht erwähnte – Titel 4650.681.01 „Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung: Sonstige ambulante Eingliederungshilfen“ um rund 4,4 Mio. Euro. Anstelle der ursprünglichen Zielsetzung von Minderausgaben von 7 Mio. Euro saldieren sich damit die geplanten Mehrausgaben auf rund 8,2 Mio. Euro.

*Statt Einsparungen
Mehrausgaben
in der
Eingliederungshilfe*

242. Da durch frühere Veranschlagungen und Erläuterungen die Erwartung einer Reduzierung der Gesamtausgaben erzeugt wurde, hätte Veranlassung bestanden, die Veränderungen der Veranschlagungen transparent darzustellen, etwa durch erläuternde Hinweise auf die finanziellen Effekte des Ambulantisierungsprogramms selbst bzw. auf überlagernde Effekte durch einen ursprünglich nicht geplanten Anstieg der Gesamtfallzahlen.
243. Der Rechnungshof hat die unzureichende Information der Bürgerschaft sowie das Fehlen des Controllings der finanziellen Ergebnisse des Ambulantisierungsprogramms beanstandet.

*Keine transparente
Information der
Bürgerschaft*

Notwendigkeit struktureller Veränderungen

244. Der Rechnungshof hatte bereits 2004⁹ hervorgehoben, dass angesichts knapper werdender Ressourcen die Ausgabensteigerungen in der Eingliederungshilfe auf Dauer nicht finanzierbar sein werden.

⁸ 4650.681.08 „Ambulante Eingliederungshilfen für Erwachsene“ und 4650.671.12 „Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (ohne psychisch Behinderte), vollstationäre Hilfen“.

⁹ Vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 221.

Die BSG hatte seinerzeit die Umwandlung stationärer Angebote der Eingliederungshilfe in ambulante Betreuung als wesentlichen Baustein zur Kostenreduzierung benannt. Dieser Ansatz hat – wie die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen – keine hinreichende Wirksamkeit entfaltet.

*Strukturelle
Veränderungen
prüfen*

Der Rechnungshof sieht daher weiterhin die Notwendigkeit, die Hilfen sorgfältig auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu analysieren und das Hilfesystem auf strukturell wirksame Veränderungen in Hinblick auf die beiden zentral wirksamen Einflussgrößen, nämlich die Fallzahlen bzw. die Kosten pro Fall, zu prüfen. Dies dürfte nur gelingen, wenn die Bereitschaft besteht, sich kritisch mit dem Umfang der Angebotspalette in der Eingliederungshilfe, den jeweiligen Standards und dem Kreis der insgesamt Hilfeberechtigten auseinanderzusetzen.

245. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, diese Überprüfung vorzunehmen und darzulegen, wie sie dem Anstieg der Ausgaben in der Eingliederungshilfe künftig entgegenwirken will.

Stellungnahme der Verwaltung

246. Die Behörde hat hinsichtlich einer Erfolgskontrolle zur Qualität der neu angebotenen ambulanten Leistungen (vgl. Tz. 234 f.) erwidert, die für ein systematisches Berichtswesen erforderlichen und fachlich anerkannten Bewertungsmaßstäbe zur objektiven Bewertung der Lebensqualität behinderter Menschen seien seit Jahren Gegenstand fachöffentlicher Diskussionen, unmittelbar verwendbare Ergebnisse lägen bis jetzt noch nicht vor.
247. Zum Inhalt der Zielvereinbarungen (vgl. Tz. 237) hat die BSG auf die Notwendigkeit verwiesen, mit den Trägern Einvernehmen herstellen zu müssen.

Zur Messung des Umsetzungsstandes (vgl. Tz. 237 f.) hat sie dargelegt,

- sie habe den Vertragspartnern der Zielvereinbarungen ein Berichtsformat vorgelegt, das jedoch nicht konsensfähig gewesen sei. Die Erörterungen mit ihnen dauerten deshalb noch an;
- die gegenüber der Bürgerschaft mitgeteilten Daten (vgl. Tz. 238) hätten den seinerzeitigen Wissensstand der BSG dargestellt;
- das Controlling auf Einzelfallebene stoße auf systembedingte Grenzen der jeweils vorhandenen IT-Systeme. Der Aufbau eines den gesamten Umwandlungsprozess begleitenden Datensystems, das allen Auswertungsinteressen entsprochen hätte, sei unter den gegebenen technischen Voraussetzungen nicht möglich.

248. Zu den finanziellen Auswirkungen der Ambulantisierung (vgl. Tz. 240 ff.) hat die Behörde eingeräumt, aus heutiger Sicht hätte sie

etwas detaillierter über „die sich überlagernden, zum Teil gegenläufigen finanzwirksamen Entwicklungen im Kontext der Ambulantisierung“ informieren können. Grundsätzlich habe sie aber die zu erwartende Entwicklung der Ausgaben in der Eingliederungshilfe im Zahlenwerk und den Erläuterungen des Haushaltsplans 2009/2010 zum Ausdruck gebracht.

Auch dürften die Verbesserungen bei der Zugangssteuerung¹⁰ nicht außer Acht gelassen werden, die dazu geführt hätten, dass die Anzahl stationärer Bewilligungen gesunken sei. Der Anstieg der Gesamtausgaben sei hinter dem deutlich über die Planungen der Behörde hinausgehenden Anstieg der Gesamtfallzahlen zurückgeblieben.

Zu den geforderten Veränderungen (vgl. Tz. 244 f.) hat sie mitgeteilt, der diesjährigen Arbeits- und Sozialministerkonferenz sollten konkrete Reformeckpunkte vorgelegt werden, deren gesetzgeberische Umsetzung in der neuen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages erfolgen solle.

Bewertung durch den Rechnungshof

249. Der Rechnungshof bekräftigt, dass praxisgerechte Maßstäbe zur objektiven Bewertung der Lebensqualität behinderter Menschen eine unabdingbare Voraussetzung jedes Vergleichs unterschiedlicher Betreuungsangebote sind. Ohne sie ist eine Entscheidung, welches Angebot qualitativ höher einzuschätzen ist, unmöglich. Der Entwicklung solcher Maßstäbe ist darum eine hohe Priorität einzuräumen.
250. Um den Umsetzungsstand des Ambulantisierungsprogramms jederzeit beurteilen zu können, braucht die Behörde verlässliche Daten. Es liegt im Verantwortungsbereich der BSG, die notwendigen vertraglichen und technischen Voraussetzungen für ein im Übrigen bereits früher auf die Forderung des Rechnungshofs zugesagtes¹¹ Controlling auf der Basis der Einzelfälle zu schaffen. Dessen Fehlen verhindert die differenzierte Analyse unterschiedlicher Einflussfaktoren auf die Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass ohne ein derartiges Instrument zum Beispiel nicht geklärt werden kann, inwieweit eine Senkung der durchschnittlichen Kosten aller Fälle in der Eingliederungshilfe auf Steuerungserfolge der Behörde (zum Beispiel durch eine Verlagerung von teuren in günstigere Hilfsangebote) oder aber auf von ihr nicht beeinflusste hohe Neuzugänge in günstigere Hilfen zurückzuführen ist.
251. Die von der BSG genannte Information der Bürgerschaft über die Gesamtentwicklung der Ausgaben sowie der Fallzahlen im aktuellen Haushaltsplan ersetzt die fehlende Detailinformation über die Effekte des Ambulantisierungsprogramms nicht. In dieser

¹⁰ Verstärkte Bewilligung ambulanter Leistungen bei Erstanträgen.

¹¹ Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2005 in der Bürgerschaftsdrucksache 18/2242 vom 10. Mai 2005, zu Tzn. 217 bis 222.

Hinsicht hat die Behörde mit den Erläuterungen zum Haushaltsplan, das Ergebnis des Ambulantisierungsprogramms könne der Haushaltsveranschlagung entnommen werden, sogar einen nicht zutreffenden Hinweis gegeben. Denn die Darstellung der Gesamtzahlen für die Eingliederungshilfe gibt angesichts einer Vielzahl von Einflussfaktoren keine Auskunft über den finanziellen Erfolg der Umwandlung stationärer in ambulante Betreuung. Ergänzende Informationen zu den finanziellen Auswirkungen sind ausweislich der Protokolle der Beratungen im Haushalts- und Sozialausschuss nicht erfolgt.

252. Der nicht näher präzisierten Absicht der BSG, der Arbeits- und Sozialministerkonferenz Vorschläge für Reformen der Eingliederungshilfe zu machen, kann der Rechnungshof noch keine konkreten Handlungsoptionen für strukturelle Veränderungen entnehmen. Er hat um einen ergänzenden Bericht gebeten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Vergütungen und Qualitätssicherung in stationären Wohngruppen für behinderte Menschen

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit
und Verbraucherschutz

Die vorgeschriebenen Prüfungen der Wirtschaftlichkeit der mit den einzelnen Einrichtungen vereinbarten Vergütungen sind trotz erheblicher Preisunterschiede bisher unterblieben.

Qualitätssicherungsberichte der Einrichtungen und Dienste wurden unzulänglich geprüft und blieben auch bei gravierenden Mängeln unbeanstandet. Die Behörde muss Maßstäbe zur Qualitätsbeurteilung sowie das Verfahren der Datenerhebung festlegen.

Vergütungssätze

253. Die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) bedient sich bei vielen Hilfen an Leistungsberechtigte nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII) nichtstaatlicher Einrichtungen und Dienste. Für diese Hilfen muss sie jeweils aushandeln, welche Vergütungen zu zahlen sind. Der Gesetzgeber hat 1994 den bis dahin geltenden Grundsatz des Kostenersatzes für die den Anbietern entstehenden Selbstkosten aufgegeben und bestimmt, dass solche Vereinbarungen für einen zukünftigen Zeitraum abzuschließen und nachträgliche Ausgleichende nicht zulässig sind.¹
254. Die Vereinbarungen müssen nach § 75 Absatz 3 Satz 2 SGB XII den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen. Daher kann ein Anbieter, der nicht der preisgünstigste ist, nur berücksichtigt werden, wenn die von ihm geforderte Vergütung innerhalb der Bandbreite der Entgelte für vergleichbare Leistungen anderer Anbieter liegt. Ist sein Angebot in diesem Sinne marktgerecht, kann seine Kalkulation daraufhin überprüft werden, ob sie einer sparsamen und wirtschaftlichen Betriebsführung entspricht. Bei dieser Prüfung sind nicht die konkreten Kosten des in Rede stehenden Anbieters maßgeblich, sondern es gilt ein genereller, nicht auf die jeweilige individuelle Einrichtung abstellender Maßstab.²

¹ Neufassung von § 93 des damaligen Bundessozialhilfegesetzes mit dem Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWP) vom 21. Dezember 1993 – BGBl. I, S. 2374 –.

² Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 1. Dezember 1998 – Az. 5 C 17/97, zitiert nach juris.

Große Unterschiede bei den Vergütungssätzen

255. Für stationäre Hilfen an geistig und mehrfach behinderte Menschen hat die BSG eine Vielzahl von Vergütungsvereinbarungen getroffen. Insgesamt erhalten die Anbieter jährlich rund 135 Mio. Euro aus dem Haushalt. Die Vergütungssätze bestehen jeweils aus Pauschalen für Unterkunft und Verpflegung (Grundpauschale) und die Betreuungsmaßnahmen (Maßnahmepauschale) sowie einem Investitionsbetrag. Die Maßnahmepauschale wird nach Gruppen für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem Bedarf kalkuliert³ und müsste daher pro Hilfebedarfsgruppe in vergleichbarer Höhe ausfallen. Der Rechnungshof hat aber festgestellt, dass die von ihm untersuchten 38 Einrichtungen sehr unterschiedlich vergütet werden.

Preisspanne der Vergütungssätze nach Hilfebedarfsgruppe in Euro (pro Tag)				
Hilfebedarfsgruppe	Niedrigste Vergütung	Höchste Vergütung	Median	Preisspanne
1	9,29	58,99	33,24	535 %
2	27,27	80,92	54,63	197 %
3	44,55	102,87	74,51	131 %
4	61,27	124,81	93,99	104 %
5	77,58	146,20	113,48	88 %

Quelle: Eigene Berechnungen

Zwischen den niedrigsten und den höchsten Sätzen liegen je nach Hilfebedarfsgruppe Spannen von 88 bis 535 %. Dies lässt vermuten, dass jedenfalls bei den Anbietern mit höheren Vergütungen zum Teil erhebliche Wirtschaftlichkeitsreserven vorhanden sind.

Langjährig pauschale Fortschreibungen

256. Die BSG hat die Angemessenheit dieser Vergütungen im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Betriebsführung bislang nicht geprüft. In den Jahren 1993 bis 1996, 1998 bis 2000, 2002, 2003 sowie 2008 wurden lediglich pauschale Fortschreibungen zwischen jeweils 1 bis 3,6 % vorgenommen. In den Jahren 1997, 2001 und 2004 bis 2007 erfolgten keine Erhöhungen der Vergütungen.

Überprüfung auf Wirtschaftlichkeit notwendig

257. Pauschale Fortschreibungen der Vergütungshöhe können angesichts der gesetzlichen Vorgaben allenfalls ausnahmsweise gerechtfertigt sein und müssen dann auf einer geordneten Basis aufsetzen. Der Rechnungshof hat daher beanstandet, dass die BSG pauschale Fortschreibungen der Entgelte vereinbart hat, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit der fortzuschreibenden Vergütungen im Einzelnen festgestellt zu haben. Angesichts der sehr unterschiedlichen Höhe der Vergütungen hätte zumindest bei den überdurchschnittlich teuren Angeboten in der jeweiligen Hilfebedarfsgruppe eine Überprüfung vorgenommen werden müssen, ob die Kalkulation einer sparsamen und wirtschaftlichen Betriebsführung entspricht. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die einzelnen Fortschreibungen für sich betrachtet überwiegend maßvoll ausgefallen und in einzelnen Jahren sogar vollständig unterblieben sind.

³ § 76 Absatz 2 SGB XII.

258. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, ihrer Verpflichtung nachzukommen, die Vergütungsvereinbarungen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen.

Qualitätssicherung

Maßstäbe und Kennzahlen

259. Die mit den einzelnen Einrichtungen und Diensten geschlossenen Vereinbarungen sehen eine jährliche Berichterstattung durch einen als Formblatt vorgegebenen Qualitätssicherungsbericht vor, der Angaben über die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität sowie über Maßnahmen der Qualitätssicherung zu enthalten hat.

260. Bei der Anzahl der abgefragten Angaben ist ein deutliches Übergewicht im Bereich der Struktur- und Prozessqualität erkennbar. Von größerer Bedeutung für den Erfolg einer Maßnahme ist jedoch die Ergebnisqualität, auf die deshalb das Hauptaugenmerk gerichtet werden sollte. Den übrigen Qualitätsmerkmalen kommt insoweit nur eine dienende Funktion zu. Außerdem sollten generell nur solche Daten abgefordert werden, die zur Beurteilung der Qualität einer Einrichtung oder eines Dienstes notwendig sind und für die es Maßstäbe gibt, welche im Streitfall auch einer Überprüfung standhalten.

Unzureichende Berücksichtigung der Ergebnisqualität in den Qualitätssicherungsberichten

261. Im Rahmen der Berichterstattung werden Angaben zu einer Reihe von Punkten verlangt, obwohl weder in den jeweiligen Einzelverträgen noch in sonstiger Weise Maßstäbe zu ihrer Beurteilung festgelegt sind. Wann zum Beispiel

Fehlende Beurteilungsmaßstäbe

- eine Konzeption fachlich fundiert ist,
- Gemeinschafts- und Therapieräume ausreichend sind,
- Fortbildungen nach Art und Anzahl bedarfsgerecht sind,
- ausreichend viele und geeignete Kooperationspartner gewählt wurden,
- die Anzahl von Dienst- und Fachbesprechungen bzw. Supervisionen ausreicht und
- welche internen und externen Qualitätssicherungsmaßnahmen mindestens zu ergreifen sind,

bleibt offen. Darüber hinaus bleibt ungeklärt, wie der Zielerreichungsgrad der Leistungen/Maßnahmen sowie der Zufriedenheitsgrad der Leistungsberechtigten gemessen werden soll, zumal bisher noch nicht einmal festgelegt ist, welche Ziele angestrebt werden. Diese Punkte bedürften – sofern sie nach einer kritischen inhaltlichen Überprüfung durch die Behörde weiter für erforderlich gehalten werden – einer Konkretisierung, um zu einem nachprüfbareren Qualitätsurteil kommen zu können.

- Keine einheitliche Erhebungsmethodik*
262. Weiter sollte eine einheitliche Erhebungsmethodik für alle Anbieter vertraglich vereinbart werden. Derzeit ist für die Angaben zur Ergebnisqualität nicht gewährleistet, dass vergleichbare Daten geliefert werden. Den einzelnen Anbietern bleibt es überlassen, zum Beispiel Kundenbefragungen nach ihren eigenen Vorstellungen zu formulieren. Auf diese Weise kann eine einheitliche, für ein Benchmarking taugliche Kennzahl nicht entstehen. Vergleichsmöglichkeiten sind notwendig, um praxismgerechte Bewertungsmaßstäbe herauszubilden und die Grundlage für einen Qualitätswettbewerb unter den Anbietern zu schaffen.
263. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, unter Berücksichtigung der vorstehend genannten Gesichtspunkte Umfang und Inhalt der Qualitätssicherungsberichte einer grundsätzlichen Prüfung zu unterziehen.

Verwaltungsverfahren

- Mangelhafte Berichterstattung durch Einrichtungen*
264. Für die geprüften Einrichtungen der Eingliederungshilfe und der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten hätten für das Kalenderjahr 2006 insgesamt 53 Qualitätssicherungsberichte vorgelegt werden müssen. In elf Fällen (21 %) hatten die Anbieter dies versäumt. Mahnungen seitens der BSG sind unterblieben. Von den verbleibenden 42 Fällen deckte der vorgelegte Bericht in 23 Fällen (weitere 41 %) nicht wie vorgesehen das Kalenderjahr, sondern einen abweichenden Zeitraum (häufig vom 1. Juli eines Jahres bis zum 30. Juni des Folgejahres) ab.
- Es verblieben 19 Fälle, in denen der Qualitätssicherungsbericht für das vollständige Kalenderjahr 2006 vorgelegt wurde. Von diesen gingen fünf Berichte verspätet ein. Die Anbieter sind ihren Verpflichtungen demnach nur in 14 Fällen (26 %) vollständig und rechtzeitig nachgekommen.
- Unter den 19 für das Kalenderjahr 2006 vorgelegten Qualitätssicherungsberichten ist in einem Fall eine Prüfung nicht dokumentiert. Das Aktenexemplar enthält auch sonst keinerlei Bearbeitungsspuren. Von den 18 verbliebenen Qualitätssicherungsberichten wurden nur zwei innerhalb der durch eine interne Dienstanweisung vorgegebenen Vier-Wochen-Frist geprüft.
265. Mithin wurde nur in zwei von 53 Fällen (4 %) das gesamte für Qualitätssicherungsberichte vorgesehene Verwaltungsverfahren regelkonform durchlaufen. Eine solch geringe Quote ist nicht hinnehmbar.
- Mangelhafte Prüfung der Qualitätssicherungsberichte*
266. Fehlende oder offensichtlich unzureichende Angaben sind in keinem geprüften Fall zum Anlass genommen worden, den Qualitätssicherungsbericht zu beanstanden oder Nachfragen an den Träger zu richten. So enthalten die Qualitätssicherungsberichte bei insgesamt 42 Fällen zum Beispiel
- in 25 Fällen keine Angaben zur Zielerreichung,

- in 14 Fällen keinerlei Angaben über Maßnahmen zur Zufriedenheitsfeststellung, ihre Häufigkeit und ihre Ergebnisse. Ein Qualitätssicherungsbericht enthält sogar explizit die Angabe „Keine Kundenbefragung“. In anderen Qualitätssicherungsberichten werden individuelle Hilfeplangespräche in „Kundenbefragungen“ umgedeutet.
- für sechs Einrichtungen eines Trägers zur externen Qualitätssicherung jeweils die Aussage „Die in den Leistungsvereinbarungen genannten Maßnahmen wurden durchgeführt“. Die Leistungsvereinbarungen enthalten jedoch keinerlei Vorgaben hierzu.

Soweit Angaben erfolgten, waren diese gerade in den zentralen Fragen der Einrichtungsqualität, nämlich dem Zielerreichungsgrad und der Kundenzufriedenheit, ganz überwiegend allgemein gehalten und für eine fachliche Überprüfung nicht verwertbar.

Diese und alle anderen Qualitätssicherungsberichte sind offensichtlich ungeprüft zu den Akten genommen worden.

267. Der Rechnungshof hat die BSG daher aufgefordert, durch organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten, dass Pflichtverletzungen von Anbietern abgestellt, vorgelegte Berichte fristgerecht bearbeitet und insbesondere einer Überprüfung unterzogen werden.

Stellungnahme der Verwaltung

268. Die BSG hat zugesagt,
- mit den Anbietern leistungsorientierte, von den konkreten Kosten einer Einrichtung unabhängige Grundlagen, Kriterien und Verfahren zur Ermittlung angemessener Vergütungen zu vereinbaren und insoweit der Forderung einer Wirtschaftlichkeitsüberprüfung nachzukommen,
 - das Qualitätssicherungssystem fortzuentwickeln und dabei der Ergebnisqualität und der Entwicklung aussagefähiger und vergleichbarer Merkmale Vorrang einzuräumen sowie
 - die vom Rechnungshof vorgefundenen Mängel bei der internen Bearbeitung der Qualitätssicherungsberichte abzustellen.

Überwachung und Einziehung von Darlehen nach dem SGB II

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

Bei der Buchung kommunaler Leistungen nach dem SGB II ist mehrfach gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen worden.

Die Ausgestaltung der Fachlichen Vorgaben der Behörde für Soziales, Gesundheit, Familie und Verbraucherschutz zur Übernahme von Miet- und Energieschulden entspricht nicht dem gesetzlichen Vorrang der Gewährung von Darlehen gegenüber Beihilfen.

Anzahl und Höhe der ausgezahlten Darlehen sind der Behörde aufgrund unzureichender Erfassung bei team.arbeit.hamburg nicht bekannt. Ein Controlling findet weder hinsichtlich der Darlehensgewährung noch der Darlehenstilgung statt.

269. Zu den kommunalen Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) gehören auch Leistungen
- für laufende Kosten der Unterkunft wie beispielsweise Mietzahlungen,
 - für Wohnungsbeschaffungskosten wie beispielsweise Mietkautionen und Umzugskosten nach § 22 Absatz 3 sowie
 - zur Deckung von Schulden zwecks Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage nach § 22 Absatz 5.

Das Gesetz sieht vor, dass Mietkautionen sowie Geldleistungen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage als Darlehen erbracht werden sollen.

270. Die Bewilligung gegenüber dem Leistungsempfänger erfolgt durch team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II (ARGE). Die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) ist für die kommunalen Leistungen fachlich-ministeriell und die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) für die Aufsicht über die ARGE als Institution zuständig.

Die Auszahlung der kommunalen Leistungen wie auch die Vereinnahmung von Rückzahlungen bei gewährten Darlehen erfolgt durch die Kasse der Bundesagentur für Arbeit (BA), die den Hamburger Haushalt taggleich belastet bzw. Einnahmen gutschreibt und der BSG täglich elektronische Listen aus dem System FINAS zur Verfügung stellt. Diese stellen den Abrechnungsnachweis der BA dar und sind Grundlage für eine Zuordnung zu den Titeln im Hamburger Haushalt.

Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

271. In den durch die BA zur Verfügung gestellten FINAS-Listen wird zwar zwischen einer Buchungsstelle für „Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen und Umzugskosten“ und einer Buchungsstelle für „Darlehensweise Übernahme von Mietschulden“ unterschieden. Beide Buchungsstellen enthalten jedoch sowohl Beihilfen als auch Darlehen und sowohl Ausgaben als auch sogenannte Minusbuchungen, die Einnahmen oder Zahlungsrückläufe bedeuten können. Worum es sich jeweils handelt, ist allein anhand der Listen und ohne Einsichtnahme in die zugrundeliegenden Bewilligungsvorgänge nicht zu erkennen.

272. Dies führt zu fehlerhaften Buchungen im Hamburger Haushalt. So beliefen sich nach der Haushaltsrechnung 2007 die Ausgaben zulasten des Titels 4620.863.05 „Darlehen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage sowie zur Beschaffung von Wohnraum nach dem SGB II“ auf rund 12,6 Mio. Euro. Einnahmen auf dem entsprechenden Einnahmetitel 4620.182.11 „Rückzahlung von Darlehen nach dem SGB II zur Sicherung der Unterkunft sowie für die Beschaffung von Wohnraum“ waren nicht zu verzeichnen, obwohl nach Anzahl und Höhe der Minusbuchungen davon auszugehen ist, dass sich darunter auch regelmäßige Darlehenstilgungen befanden.

Nach § 35 Absatz 1 LHO sind, soweit sich aus dem Haushaltsplan nichts anderes ergibt, alle Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen. Das Bruttoprinzip verbietet grundsätzlich, dass Ausgaben von Einnahmen vorweg abgesetzt oder dass Einnahmen auf Ausgaben vorweg angerechnet werden. Dieses ist jedoch geschehen, indem nur das saldierte Ergebnis der Buchungen in der Haushaltsrechnung seinen Niederschlag fand, ohne dass hier eine Ausnahme zugelassen war.

*Unzulässige
Saldierung von
Einnahmen und
Ausgaben*

Diese unzulässige Verrechnung von Einnahmen mit Ausgaben hatte der Rechnungshof bereits früher beanstandet.¹ Das vom Senat zugesagte Bemühen, bei der BA eine Änderung der Buchungssystematik herbeizuführen, war bisher nicht erfolgreich.

273. Hinzu kommt, dass die BA Beihilfen und Darlehen in den FINAS-Listen nicht voneinander getrennt erfasst. Im Hamburger Haushalt

¹ Vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 282.

*Keine Trennung
von Beihilfen
und Darlehen im
Haushaltsvollzug*

werden dadurch alle Ausgaben für Wohnungsbeschaffungskosten und Mietschulden beim Titel 4620.863.05 „Darlehen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage sowie zur Beschaffung von Wohnraum nach dem SGB II“ gebucht. Auf dem Titel 4620.681.39 „Beihilfen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage sowie zur Beschaffung von Wohnraum nach dem SGB II“ sind in der Haushaltsrechnung 2007 keine Ausgaben festzustellen, obwohl Ausgaben dafür getätigt worden sind. Zugleich wird für Darlehen ein zu hoher Betrag ausgewiesen.

274. Dies stellt einen Verstoß gegen § 45 Absatz 1 LHO dar, nach dem Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden dürfen (Grundsatz der sachlichen Bindung). Die dargestellte Vorgehensweise führt darüber hinaus zu Fehlern in der Buchführung (§ 71 Absatz 1 LHO), der Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) und der Vermögensübersicht (§ 86 LHO) der Freien und Hansestadt Hamburg.

Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Hamburger Haushaltsrecht beanstandet und die Behörden aufgefordert, ihre Verhandlungen mit der BA hinsichtlich der Änderung der Buchungssystematik zu intensivieren, insbesondere auch auf eine getrennte Buchung von Beihilfen und Darlehen hinzuwirken.

Vorgaben zur Bewilligung von Darlehen zur Sicherung der Unterkunft

275. Nach § 22 Absatz 5 SGB II sollen Geldleistungen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage als Darlehen erbracht werden. Damit schränkt das Gesetz das Ermessen dahingehend ein, dass nur in begründeten Einzelfällen eine Bewilligung als Beihilfe infrage kommt.²

*Fachliche
Vorgaben
entsprechen
nicht den
gesetzlichen
Regelungen*

276. Die BSG hat dagegen in ihren bisherigen Fachlichen Vorgaben auf diese Beschränkung des Ermessens nicht hingewiesen. Vielmehr wird erläutert, dass grundsätzlich zu bewerten sei, ob sich die wirtschaftlichen Verhältnisse des Leistungsbeziehers voraussichtlich soweit verbessern werden, dass ihm die Rückzahlung des Darlehens in angemessener Zeit zugemutet werden könne und er tatsächlich dazu in der Lage sei. Sei dies zum Zeitpunkt der Hilfestellung offen, scheidet eine Darlehensvergabe aus; die Leistung sei dann als Beihilfe zu erbringen. Gründe für eine Darlehensgewährung seien eine nur vorübergehende Notlage, wenn die Leistung zu einem Vermögenszuwachs führe oder bei einer Mietschuldenübernahme zur Vermeidung einer bevorstehenden Zwangsräumung, wenn der Hilfesuchende die Mietschulden aus freibleibenden Einkommensteilen oder einem geschützten Barvermögen hätte decken können.³

² Vgl. zur Gesetzesbegründung auch Bundestagsdrucksache 16/688 vom 15. Februar 2006, S. 12, vorletzter Absatz.

³ Fachliche Vorgabe „Darlehensvergabe und Darlehensmodalitäten“, Ziffer 2.3 und Fachliche Vorgabe „Hilfen zur Übernahme von Mietschulden und zur Überwindung vergleichbarer Notlagen“, Ziffern 2.7 ff.

Die von der Behörde auf diese Weise geschaffene Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses ist mit dem Wortlaut des § 22 Absatz 5 SGB II nicht in Einklang zu bringen.

277. Für Leistungsempfänger nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII) ist nach dem Gesetz eine Aufrechnung der Verpflichtung zur Darlehensrückzahlung mit der laufenden Hilfe zulässig, wenn Leistungen für einen Bedarf übernommen werden, der durch vorangegangene Leistungen der Sozialhilfe an die leistungsberechtigte Person (zum Beispiel laufende Mietzahlungen) bereits gedeckt worden war.⁴ Da eine entsprechende Vorschrift zur Aufrechnung im SGB II fehlt, sind Leistungsempfänger nach dem SGB II in diesem Bereich besser gestellt als Leistungsempfänger nach dem SGB XII.
278. Der Rechnungshof hat die Ausgestaltung der Fachlichen Vorgaben der BSG beanstandet und die BSG aufgefordert, sie gesetzeskonform zu gestalten. Er hat weiterhin angeregt, eine Gesetzesänderung herbeizuführen, damit eine dem SGB XII entsprechende Regelung zur Aufrechnung auch für Leistungsberechtigte nach dem SGB II geschaffen wird.

Ungleichbehandlung von Leistungsempfängern nach dem SGB II und XII

Darlehensbearbeitung und Controlling

279. Der Rechnungshof hat Risiken in der Darlehensbearbeitung festgestellt. In einigen Fällen erfolgte durch fehlerhafte Anwendung des Verfahrens A2LL⁵ nicht die vorgesehene Markierung der elektronischen Akte mit einem Hinweis auf eine bestehende Darlehensforderung bzw. wurden fehlerhafte Bescheide erstellt. Die Überwachung und Einziehung der Darlehen wird dadurch insbesondere mit dem Risiko belastet, dass die Darlehenseinziehung ganz in Vergessenheit gerät.
280. Weder die Anzahl noch die Höhe der durch die ARGE bewilligten Darlehen ist bekannt. Die ARGE ist ihrer in den Fachlichen Vorgaben festgeschriebenen Berichtspflicht nicht nachgekommen, sie sieht sich dazu auch nicht imstande. Die BSG hat keine entsprechenden Daten abgefordert. Ein Controlling findet ebenso wenig zur Darlehensbewilligung wie bei der laufenden Einziehung von Forderungen statt. Daten über Sollstellungen und -abgänge sind in der ARGE zwar vorhanden, werden von der BSG jedoch nicht abgefordert.
281. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es Aufgabe der BSG zusammen mit der BWA ist, im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion gegenüber der ARGE darauf hinzuwirken, dass der Forderungseinzug durch die BA nicht zu Nachteilen für den Hamburger Haushalt führt. Er hat die BSG aufgefordert, ein Controlling für die Einnahmeerhebung kommunaler Forderungen durch die ARGE einzurichten, und um Stellungnahme gebeten, mit welchen Maß-

Fehlendes Controlling für Darlehensgewährung und -einziehung

⁴ § 26 Absatz 3 SGB XII, zuvor bereits § 25a Absatz 2 BSHG.

⁵ Software zur Bewilligung von finanziellen Leistungen nach dem SGB II.

nahmen sichergestellt werden soll, dass eine ausreichende Qualitätssicherung bei der Leistungsbewilligung und Darlehensüberwachung durch die ARGE erfolgt.

Stellungnahme der Verwaltung

282. Die BWA und die BSG haben den Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs zugestimmt und Schritte zur Umsetzung eingeleitet.

Auf die Forderung nach Änderung der Buchungssystematik in FINAS hat die Agentur für Arbeit Hamburg der BSG mitgeteilt, dass dies derzeit nicht möglich sei. Die BWA hat mit Unterstützung der BSG die Problematik in die „Bund-Länder Aufsichtskonferenz für das SGB II“ eingebracht. Nach Aussage des zuständigen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales handele es sich um ein generelles Problem. Anpassungen in A2LL und FINAS wären sehr aufwendig; eventuell würde das Problem im Zuge der Einführung einer neuen Software, die frühestens 2013 erfolge, geklärt. Die BSG beabsichtigt eine nochmalige Thematisierung in der Aufsichtskonferenz für das SGB II im Zusammenhang mit der anstehenden Neuorganisation des SGB II.

Die BSG hat zugesagt, die Regelungen zur Übernahme von Miet-schulden und zur Darlehensvergabe dahingehend zu überarbeiten, dass die Gewährung von Leistungen nach § 22 Absatz 5 SGB II im Regelfall als Darlehen erfolgen soll. In diesem Zusammenhang sollen auch die Anforderungen an ein differenziertes Berichtswesen neu konkretisiert werden.

Hinsichtlich der Beseitigung der Ungleichbehandlung der Leistungsempfänger (vgl. Tz. 277) sei die Möglichkeit einer Gesetzesänderung im Rahmen der Konferenz der Aufsicht führenden Länder im SGB II erörtert und der Änderungsbedarf gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales angemeldet worden. Dieses habe eine Prüfung zugesagt, wenn Klarheit über die zukünftige Trägerstruktur im SGB II bestehe.

Gesundheit und Umwelt

Pauschalförderung der Krankenhäuser

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

Bei der jährlich über 30 Mio. Euro umfassenden Pauschalförderung der Krankenhäuser für Investitionen verzichtet die Behörde auf eine zumindest stichprobenartige eigene Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel. Für die Prüfungen der von den Krankenhausträgern beauftragten Wirtschaftsprüfer macht sie keine ausreichenden Vorgaben.

Die nach dem Hamburgischen Krankenhausgesetz von 1991 vorgeschriebenen Förderrichtlinien wurden bis heute nicht erlassen.

283. Für die Wiederbeschaffung von Einrichtungs- und Ausstattungsgegenständen mit einer Nutzungsdauer von drei bis 15 Jahren sowie für kleine Baumaßnahmen bis zu einer Kostengrenze von 100.000 Euro erhalten die in den Hamburger Krankenhausplan aufgenommenen Häuser pauschale Fördermittel nach dem Hamburgischen Krankenhausgesetz (HmbKHG). Die Verteilung der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel (2009: 31 Mio. Euro) nimmt die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) im Wesentlichen auf der Basis der von den Krankenhäusern erbrachten Krankenhausleistungen (Anzahl und Schweregrad der behandelten Fälle) vor.

Prüfung der Verwendungsnachweise

284. Die zweckentsprechende, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Pauschalfördermittel wird gemäß § 29 HmbKHG in Verbindung mit § 11 Pauschalförderverordnung (PauschVO) durch die von den Krankenhausträgern beauftragten Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse testiert. Diese Testate legt die BSG als alleinigen Nachweis über die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel zugrunde.

Eine über die Testate der Wirtschaftsprüfer hinausgehende, zumindest stichprobenweise eigene Prüfung durch die Behörde ist vor dem Hintergrund der Feststellungen des Rechnungshofs zu gegebenen, aber von der Behörde unbemerkt gebliebenen fehlerhaften Mittelverwendungen jedoch sachlich geboten.

Eigene Prüfung durch die Behörde erforderlich

Die Auffassung der Behörde, wonach die Verwendungsnachweisprüfung ausschließlich den Wirtschaftsprüfern obliegt, teilt der Rechnungshof nicht. Die Behörde hat als mittelvergebende Stelle die Letztverantwortung für die Prüfung der Mittelverwendung und hat daher ein ordnungsgemäßes Verfahren sicherzustellen. Sie muss sich durch geeignete Maßnahmen von der Eignung des Verfahrens insgesamt und von der zweckentsprechenden Durchführung ein Bild machen sowie Zweifeln an der Richtigkeit einzelner Testate nachgehen.

Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, von den Krankenhäusern neben dem Testat auch Übersichten über die Verwendung der Fördermittel zu verlangen und diese stichprobenartig zu prüfen, um eine nicht zweckentsprechende Verwendung von Mitteln zu erkennen und künftig zu verhindern.

285. *Vorgaben für Wirtschaftsprüfer erforderlich* Grund für die durch den Rechnungshof festgestellten Mängel in den testierten Verwendungsnachweisen ist auch, dass die BSG bislang keine Vorgaben zu Art und Umfang der Verwendungsnachweisprüfung durch die Wirtschaftsprüfer sowie über die diesen vorzulegenden Unterlagen gemacht hat.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, entsprechende Regelungen zu erarbeiten.

Die Behörde hat zugesagt, die den Wirtschaftsprüfern von den Krankenhäusern vorzulegenden Unterlagen als Auflage in die Fördermittelbescheide aufzunehmen. Der Rechnungshof hält es darüber hinaus für erforderlich, dass klare Vorgaben hinsichtlich Art und Umfang der Verwendungsnachweisprüfung getroffen werden.

Förderpraxis

286. § 9 PauschVO erlaubt Krankenhäusern den selbst finanzierten Vorgriff auf Fördermittel der nächsten Jahre, der aber das Dreifache eines Jahresvolumens nicht überschreiten „sollte“.

Vorgriffe auf Fördermittel regelungsbedürftig

Der Rechnungshof hat – teils erhebliche – Überschreitungen der Soll-Maximalhöhe festgestellt, ohne dass dies durch die BSG jeweils hinterfragt worden wäre. So betrug beispielsweise im Jahr 2007 die getätigten Vorgriffe in zwei Fällen das Vierfache, in einem Fall sogar das Sechzehnfache des Jahresfördervolumens. Eine Regelung, wie in solchen Fällen zu verfahren ist, hat die Behörde nicht vorgesehen.

Trotz der gewollten Flexibilität bei der eigenverantwortlichen Bewirtschaftung pauschaler Fördermittel durch die Krankenhäuser kann nicht hingenommen werden, dass sich durch Vorgriffe Gefahren für die wirtschaftliche Betriebsführung der Krankenhäuser ergeben. Die Finanzierung der Vorgriffe kann erhebliche finanzielle Belastungen durch Kreditkosten oder Liquiditätsengpässe verursachen. Hohe Vorgriffe können auch einen Hinweis auf eine schwierige wirtschaftliche Situation des Krankenhauses bedeuten.

287. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, eine für die Krankenhäuser verbindliche Regelung von Vorgriffen zu prüfen.

Die BSG hat mitgeteilt, dass zum 1. Januar 2010 eine Regelung in die PauschVO aufgenommen werden solle, nach der das Überschreiten des Dreifachen des Jahresfördervolumens von den Krankenhausträgern zu begründen sei und die zuständige Behörde dann jeweils über die Zulässigkeit entscheiden werde.

288. Die zugewiesenen Fördermittel werden gemäß § 10 PauschVO auch in den Fällen vierteljährlich ausgezahlt, in denen Krankenhäuser zulässigerweise Fördermittel zurückgelegt und damit keinen aktuellen Liquiditätsbedarf haben.

Teilweise nicht bedarfsnahe Auszahlung

Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, die PauschVO mit dem Ziel einer sparsameren Mittelbewirtschaftung um eine Regelung zu ergänzen, nach der die Auszahlung der Fördermittel in Fällen zulässiger Ansparungen bedarfsnäher erfolgt.

Die Behörde hat dies zugesagt.

289. Für die acht Krankenhäuser, die nur anteilig in den Hamburger Krankenhausplan aufgenommen worden sind, enthält die PauschVO keine Regelungen zur Berechnung der Fördermittel. Eine einheitliche und über die Jahre konsequente Berechnung der Fördermittel erfolgte daher nicht. Vielmehr verhandelte die Behörde die Berechnung der Pauschfördermittel jährlich neu mit den einzelnen Krankenhausträgern. Im Ergebnis führte dies zu einem teilweise von Jahr zu Jahr und von Krankenhaus zu Krankenhaus variierenden Verfahren.

Uneinheitliche Berechnung bei nur anteilig geförderten Krankenhäusern

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Entscheidungsfindung nicht konsequent anhand nachvollziehbarer Kriterien erfolgt. Er hat die BSG aufgefordert, solche Regelungen zu erarbeiten und in die PauschVO aufzunehmen.

Die Behörde hat zugesagt, eine entsprechende Regelung bis zum Frühsommer 2010 vorzulegen.

Förderrichtlinien

290. Das Nähere zum Förderverfahren ist gemäß § 19 Absatz 5 HmbKHG von der zuständigen Behörde in Förderrichtlinien festzulegen. Dort sollen u. a. das Antrags- und das fachliche Prüfungsverfahren sowie der Verwendungsnachweis geregelt werden (vgl. Tz. 285). Solche Förderrichtlinien sind von der BSG seit dem Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1991 nicht erlassen worden. Bereits im Jahresbericht 1995¹ hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass „der Erlass von Förderrichtlinien nicht im Belieben der Behörde steht, sondern ihr durch § 19 Absatz 5 HmbKHG als Regelungspflicht auferlegt ist“.

Förderrichtlinien seit 1991 nicht erlassen

¹ Tz. 368.

Der Rechnungshof hat das Fehlen von Förderrichtlinien abermals beanstandet und die Behörde erneut aufgefordert, tätig zu werden.

Die Behörde hat dies zugesagt. Sie prüfe derzeit, ob eine Aufnahme der vom Rechnungshof geforderten Regelungen in die PauschVO oder eine eigene Förderrichtlinie erfolgen soll.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Martini-Klinik am UKE GmbH und Ambulanzzentrum des UKE GmbH

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf

Mit dem Abschluss von Ergebnisabführungsverträgen mit Martini-Klinik und Ambulanzzentrum und der damit verbundenen Verpflichtung zum unbegrenzten Verlustausgleich hat das UKE § 65 LHO nicht beachtet. Hiernach ist bei Beteiligungen die Einzahlungsverpflichtung zu begrenzen.

Das Kuratorium des UKE sowie die Gesellschafterversammlungen der beiden Unternehmen werden nicht im vorgeschriebenen Umfang an Berichterstattung und Entscheidungen beteiligt.

291. Hundertprozentige Tochtergesellschaften des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf (UKE) sind u. a.
- die Martini-Klinik am UKE GmbH. Diese Privatkrankenanstalt hat ihren Betrieb zum 1. April 2005 aufgenommen und ist auf die Behandlung von Prostatakarzinomen spezialisiert;
 - das Ambulanzzentrum des UKE GmbH. Das Zentrum wurde zum 1. September 2004 gegründet und bietet als Medizinisches Versorgungszentrum ambulante Leistungen in zurzeit 17 Fachdisziplinen an.

Ergebnisabführungsverträge

292. Nach § 20 Satz 2 UKE-Gesetz¹ in Verbindung mit § 65 Absatz 1 Nr. 2 LHO soll das UKE nur dann eine Beteiligung eingehen, wenn seine Einzahlungsverpflichtung auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Dem wurde zwar durch die Rechtsformentscheidung – Gründung beider Töchter als Gesellschaften mit begrenzter Haftung – Rechnung getragen. Zugleich hat das UKE aber mit beiden Tochtergesellschaften Ergebnisabführungsverträge geschlossen. Danach sind Martini-Klinik und Ambulanzzentrum verpflichtet, ihren gesamten Gewinn an das UKE abzuführen. Mögliche Jahresfehlbeträge der Tochtergesellschaften sind dementsprechend unbegrenzt durch das UKE auszugleichen. So

Mit Abschluss von Ergebnisabführungsverträgen LHO nicht beachtet

¹ Gesetz zur Errichtung der Körperschaft „Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf“ vom 12. September 2001 (HmbGVBl. 2001, S. 375), zuletzt geändert am 7. September 2007 (HmbGVBl. S. 281).

wird die von der LHO geforderte Begrenzung des Haftungsrisikos wieder aufgehoben.

Dieses Risiko verbleibt nicht ausschließlich beim UKE: Sofern es Jahresfehlbeträge, die aus kaufmännischen wie aus medizinischen Fehlentscheidungen herrühren können, nicht aus eigenen Mitteln ausgleichen könnte, wäre die Freie und Hansestadt Hamburg aufgrund ihrer Gewährträgerhaftung nach § 3 Absatz 4 UKE-Gesetz verpflichtet, für die Verbindlichkeiten in unbegrenzter Höhe einzustehen. Die Einschätzung des UKE, dieses Risiko sei nur als gering einzustufen, ist nicht belegbar.

293. Nach allgemeiner Ansicht² darf von der Soll-Vorgabe des § 65 Absatz 1 Nr. 2 LHO nur unter engen Voraussetzungen abgewichen werden. Eine ausschließlich dem Wortlaut geschuldete Auslegung, der durch die Entscheidung für die Rechtsform GmbH nur kurzzeitig Rechnung getragen wurde, verfehlte die Zielrichtung der Vorschrift. Die Einhaltung der Haftungsbegrenzung durch das UKE ist als Ausgleich geringerer staatlicher Einflussmöglichkeiten dauerhaft erforderlich.

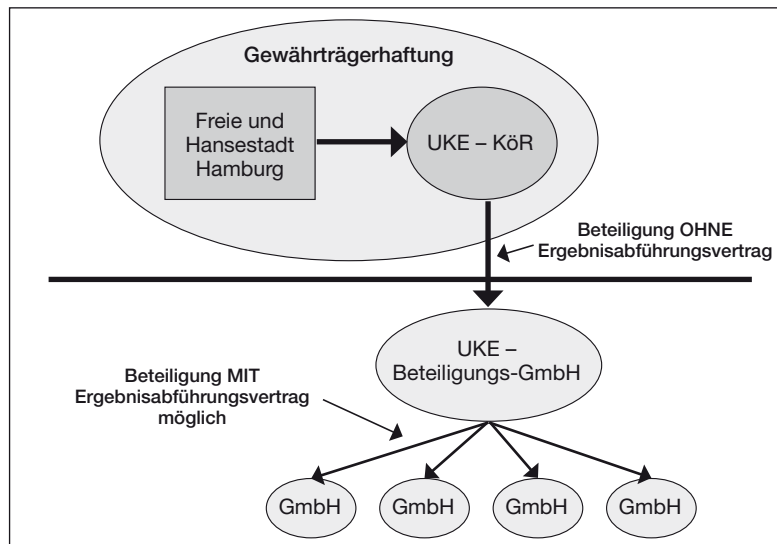
Auch der Umstand, dass § 8 Absatz 4 Nr. 9 UKE-Gesetz bedeutsame Maßnahmen im Zusammenhang mit Beteiligungsrechten – zu denen auch die Abschlüsse von Ergebnisabführungsverträgen zählen – als vom Kuratorium zustimmungspflichtig benennt, hat für die Frage ihrer Zulässigkeit im Einzelfall keine Bedeutung. Insbesondere schafft diese bloße Zuständigkeitsvorschrift für den Abschluss von Ergebnisabführungsverträgen keine erleichternden Voraussetzungen. Mit seinem ausdrücklichen Verweis auf § 65 LHO stellt das UKE-Gesetz vielmehr klar, dass beide Normen mit ihren eigenständigen Regelungsgehalten nebeneinander stehen und jeweils erfüllt sein müssen.

Die abstrakte Möglichkeit, bislang von den Töchtern wahrgenommene Geschäfte im UKE selbst wahrzunehmen und damit das Haftungsrisiko ebenfalls bei der Freien und Hansestadt Hamburg zu begründen, ändert nichts an der notwendigen Beachtung einschlägiger und geltender rechtlicher Vorgaben.

294. Der Rechnungshof hat das Eingehen unbegrenzter finanzieller Risiken für die Freie und Hansestadt Hamburg beanstandet und das UKE aufgefordert, zu untersuchen, ob und wie eine grundsätzliche Begrenzung seiner Zahlungsverpflichtung erreicht werden kann, zumal verselbstständigten Einheiten typischerweise ein Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse eigen ist, das die Eingehung zusätzlicher Risiken begünstigt. Als rechtlich einwandfreie Lösung käme (entsprechend etwa dem Modell öffentlich-rechtlicher Anstalten der Stadt) die Gründung einer Zwischengesellschaft zur Verwaltung aller UKE-Beteiligungen in Betracht:

*Gründung
einer Zwischen-
gesellschaft
prüfen*

² Vgl. Eibelshäuser / Nowak in Heuer, KHR, Rdn. 4 und 42 zu § 65 BHO.



Quelle: Eigene Darstellung

295. Das UKE hat die Auffassung vertreten, die Ergebnisabführungsverträge verstießen nicht gegen geltendes Recht. Sie seien vom Kuratorium beschlossen, auf diesem Weg mit der Freien und Hansestadt Hamburg abgestimmt und von allen Beteiligten als rechtmäßig angesehen worden. Der Vorschlag des Rechnungshofs sei zwar geeignet, die Haftungskette zu unterbrechen, hätte jedoch zur Folge, dass die Ausschüttung von Gewinnen der Holding an das UKE kapitalertragsteuerpflichtig wäre und erhebliche steuerliche Verlustvorträge des UKE nicht genutzt werden könnten. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung hat ergänzend dargestellt, dass das UKE die Gewinnzone wie geplant ab 2010 nur mit den ungeschmälernten Ergebnissen ihrer Tochterunternehmen erreichen könne.

Der Rechnungshof hat hinsichtlich der angeführten – nicht quantifizierten – steuerlichen Nachteile darauf hingewiesen, dass Wirtschaftlichkeitsziele ausschließlich innerhalb des vom Recht vorgegebenen Rahmens verfolgt werden dürfen.

Einbindung der Gremien

296. Abermals konnte das UKE nicht nachweisen,³ dass seine Gremien bzw. die seiner Tochtergesellschaften durchgängig in dem rechtlich vorgegebenen Rahmen beteiligt worden wären. Danach
- wurde das Kuratorium des UKE entgegen den Vorgaben aus dem UKE-Gesetz und der UKE-Satzung⁴ nicht in alle zustimmungspflichtigen Geschäftsvorfälle einbezogen; so wurden ihm beispielsweise die Wirtschaftspläne der beiden Töchter nicht vorgelegt und

Keine ordnungsgemäße Einbindung der Gremien

³ Jahresbericht 2009, Tz. 240 ff.

⁴ Verordnung über die Satzung des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf (UKE) – Körperschaft des öffentlichen Rechts – vom 25. Juni 2002 (HmbGVBl. 2002, S. 115), Anlage zuletzt neu gefasst durch Satzung vom 19. Dezember 2008 (Amtl. Anz. 2009 S. 5).

- wurden den Gesellschafterversammlungen bzw. dem Vorstand des UKE in seiner Funktion als Gesellschafterversammlung verschiedene beschlusspflichtige Vorgänge und zustimmungspflichtige Verträge nicht vorgelegt, sodass sie ihrer Beschlusspflicht nicht dokumentiert nachgekommen sind; auch die Niederschriften der Gesellschafterversammlungen geben in diesen Fällen keine Entscheidungen wieder.

- Gremien an Wahrnehmung ihrer Rechte und Pflichten gehindert*
297. Die teilweise mangelhafte Einbindung der Gremien führt dazu, dass sie ihren Rechten und Pflichten in den Entscheidungsprozessen nicht vollständig nachkommen können. Notwendige und vorgesehene Möglichkeiten der Überwachung der Geschäftsführung der Tochtergesellschaften werden so beschnitten.
- Künftig ist sicherzustellen, dass den Gremien alle vorgeschriebenen, insbesondere die zustimmungspflichtigen Vorgänge ordnungsgemäß vorgelegt und die daraus resultierenden Beschlüsse nachvollziehbar dokumentiert werden.
298. Das UKE hat dem Rechnungshof entgegengehalten, dass die Überwachung durch das Kuratorium weitestgehend gewährleistet gewesen sei: So bestünden nur für Geschäfte der Tochtergesellschaften von grundlegender Bedeutung für das Kuratorium Zustimmungsvorbehalte, ansonsten lediglich Aufklärungs- und Informationspflichten sowie Einsichtsrechte. Dies solle künftig durch die Anpassung der zugrundeliegenden Vorschriften konkretisiert werden.
- Das UKE hat eingeräumt, in der Vergangenheit nicht alle zustimmungspflichtigen Vorgänge in den Gesellschafterversammlungen dokumentiert zu haben und zugesagt, dies künftig gemäß den Gesellschaftsverträgen zu handhaben, insbesondere die von den Gesellschafterversammlungen der Tochtergesellschaften beschlossenen Wirtschaftspläne für das Folgejahr dem Kuratorium vorzulegen.
- Die Behörde für Wissenschaft und Forschung hat ergänzend geltend gemacht, dass das UKE zum Zeitpunkt der Schaffung des UKE-Gesetzes und der Satzung noch kein Konzern gewesen sei. Vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen Entwicklung halte sie eine Überprüfung der rechtlichen Grundlagen, die sich auf die Steuerung von Beteiligungen bezögen, mit dem Ziel für erforderlich, die für eine Steuerung durch das Kuratorium tatsächlich erforderlichen Befugnisse abzubilden. Insoweit sei eine Beschlusskompetenz des Kuratoriums weder über sämtliche Gesellschafterbeschlüsse noch über alle Wirtschaftspläne der Töchter und Beteiligungen geboten.
299. Der Rechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, dass durch den bewussten Verzicht des UKE, in seinen Tochtergesellschaften eigene Aufsichtsräte zu installieren, der notwendige Einfluss der Stadt auf die Unternehmenspolitik nur über die Mitwirkung ihrer Vertreter im Kuratorium genommen werden kann. Diese notwendige Einflussnahme in wesentlichen Fragen auf eine Kenntnisnahme und Information zu reduzieren, trägt nicht den Interessen der

Freien und Hansestadt Hamburg als Gewährleistungsträgerin Rechnung. Insoweit unterscheidet sich die Situation auch von anderen Konzernen der Stadt. Dem entsprechend ist bereits in der Satzung des UKE ausdrücklich geregelt, welche Geschäfte dem Kuratorium zur Zustimmung vorzulegen sind; dabei lag das Augenmerk auch auf Tochtergesellschaften ohne eigenen Aufsichtsrat.⁵ Diese Regelung entspricht im Übrigen den Vorgaben für die Beteiligungsverwaltung⁶ und stellt keine Besonderheit für das UKE dar.

300. Darüber hinaus hat der Rechnungshof angeregt, einen Unterausschuss „Beteiligungen“ des Kuratoriums zu etablieren, um künftig eine adäquate, effektive und zugleich im Aufwand beherrschbare Betreuung der Töchter sicherzustellen.

Das UKE hat die Anregung des Rechnungshofs hinsichtlich der Etablierung eines Unterausschusses „Beteiligungen“ des Kuratoriums aufgenommen und will dies im eigenen Haus, aber auch mit der Behörde für Wissenschaft und Forschung diskutieren.

Geschäftsfelderweiterungen

301. Obwohl das Geschäftsfeld des Ambulanzentrums bereits in erheblichem Umfang erweitert worden ist, sind die unternehmerischen Rahmenbedingungen im Kuratorium vor dieser Prüfung des Rechnungshofs einmalig 2005 und nur allgemein umrissen worden. Im Einzelfall hätte geprüft und dokumentiert werden müssen, ob grundsätzlich die Voraussetzungen für die jeweiligen Geschäftsfelderweiterungen vorliegen, vor allem, ob ein besonderes Interesse des UKE⁷ daran besteht. Weiter hätten die Beschlussrechte der Gremien beachtet und Chancen und Risiken vorgesehener künftiger Erweiterungen in die entsprechenden Vorlagen mit aufgenommen werden müssen.
302. Das UKE hat eingewandt, die grundsätzliche Ausrichtung des Ambulanzentrums habe sich über die letzten Jahre nicht verändert. Bereits in der Vorlage zur Gründung des Ambulanzentrums sei das Kuratorium 2004 auf geplante Erweiterungen hingewiesen worden. Das Interesse des UKE sei somit auch für alle späteren Erweiterungen des Ambulanzentrums bereits bejaht worden; demzufolge bedürfe es nicht neuerlicher Prüfungen. Im Übrigen seien die Erweiterungen finanziell nicht als bedeutend anzusehen.
303. Der Rechnungshof folgt der Argumentation des UKE nicht. Vor dem Hintergrund geänderter Rahmenbedingungen, wie beispielsweise den seit Jahren bestehenden Liquiditätsproblemen

Unternehmerische Rahmenbedingungen für das Ambulanzzentrum bislang nicht definiert

⁵ § 19 Absatz 2 UKE-Satzung verweist ohne weitere Einschränkungen darauf, dass für Tochtergesellschaften ohne Aufsichtsrat alle Geschäfte, die nach § 8 Absatz 4 UKE-Gesetz und § 18 UKE-Satzung zustimmungspflichtig wären, dem Kuratorium des UKE zur Zustimmung vorzulegen sind.

⁶ „Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg an Unternehmen“; Finanzbehörde 2005.

⁷ § 20 Satz 2 UKE-Gesetz in Verbindung mit § 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO.

des Ambulanzentrums,⁸ trägt eine generelle Vorabzustimmung weder den Interessen des Unternehmens noch jenen der Freien und Hansestadt Hamburg ausreichend Rechnung. Vielmehr ist den übergeordneten Gremien die Möglichkeit zur Neubewertung der Sachlage einschließlich der finanziellen Relevanz von Erweiterungsabsichten zu geben.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁸ Das UKE hat dem Ambulanzzentrum deshalb mehrfach die Gewinnabführungen sowie Forderungen aus dem Dienstleistungsvertrag zinspflichtig gestundet. Die – aufwachsenden – Verbindlichkeiten des Ambulanzentrums gegenüber dem UKE betragen inzwischen rund 5,3 Mio. Euro.

Naturschutz und Forstwesen

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Behörde für Wirtschaft und Arbeit /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt hat weder eine Fachkonzeption Arten- und Biotopschutz erarbeitet noch beim Biotopverbund nennenswerte Fortschritte erzielt.

Pflege- und Entwicklungspläne für die einzelnen Naturschutzgebiete liegen entweder nicht vor oder sind veraltet.

Die Umsetzung in Bebauungsplänen festgesetzter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verläuft schleppend.

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit verfügt über keinen aktuellen Forstlichen Rahmenplan.

304. Für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)¹ und dem Hamburgischen Naturschutzgesetz (HmbNatSchG)² sind überwiegend die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) und die Bezirksämter zuständig; Fachbehörde nach dem Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG)³ ist die BSU.⁴ Für die Durchführung des Landeswaldgesetzes⁵ sind die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) und die Bezirksämter zuständig; Fachbehörde nach dem BezVG ist die BWA.⁶

Schutzgebietsverordnungen

305. Rechtsverordnungen, mit denen Naturschutzgebiete eingerichtet werden, müssen seit 1981 gemäß § 15 Absatz 2 HmbNatSchG neben dem Schutzgegenstand u. a. auch einen Schutzzweck ausweisen. Einige ältere Schutzgebietsverordnungen genügen diesen Anforderungen nicht.

Rechtliche Mängel bei Schutzgebietsverordnungen

¹ BNatSchG vom 25. März 2002 (BGBl. I, S. 1193), zuletzt geändert am 22. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2986). Das BNatSchG vom 29. Juli 2009 wird am 1. März 2010 in Kraft treten.

² HmbNatSchG vom 9. Oktober 2007 (HmbGVBl., S. 356).

³ BezVG vom 6. Juli 2006 (HmbGVBl., S. 404), zuletzt geändert am 15. Dezember 2009 (HmbGVBl., S. 405, 433).

⁴ Anordnung über die Zuständigkeit auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29. Mai 1984 (Amtl. Anz., S. 909), zuletzt geändert am 17. November 2009 (Amtl. Anz., S. 2241).

⁵ Landeswaldgesetz vom 13. März 1978 (HmbGVBl., S. 74), zuletzt geändert am 3. April 2007 (HmbGVBl. S. 104, 106).

⁶ Anordnung zur Durchführung der Waldgesetze vom 4. September 2007 (Amtl. Anz., S. 1989).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine Ergänzung der Verordnungen über die Naturschutzgebiete Heuckenlock, Rhee, Rodenbeker Quellental und Stapelfelder Moor um einen Schutzzweck geboten ist, und deren Nachbesserung gefordert.

Die BSU hat die Ergänzung der Schutzgebietsverordnungen um die notwendigen Regelungsinhalte bis zum Ende der Legislaturperiode zugesagt.

Zuständigkeitsverteilung

306. Die BSU ist für die Durchführung von elf Schutzgebietsverordnungen zuständig, während die Bezirksämter für die übrigen 19 verantwortlich sind.⁷

Keine sachgerechte Zuständigkeitsregelung

Die Zuständigkeit ist nicht anhand nachvollziehbarer, sachgerechter und stringent eingehaltener Kriterien geregelt wie beispielsweise Größe, gesamtstaatlich repräsentative Bedeutung, Bedeutung für Europa oder besondere Anforderungen an die Umsetzung naturschutzfachlicher Vorgaben. So ist die BSU für sechs der insgesamt sieben Naturschutzgebiete von gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung und für elf der insgesamt 18 EU-rechtlich relevanten Natura 2000-Gebiete⁸ zuständig. Die BSU will vor dem Hintergrund der zuletzt im November 2009 vom Senat beschlossenen Änderung der Zuständigkeitsanordnung zunächst für die Dauer der laufenden Legislaturperiode an dieser Zuständigkeitsverteilung festhalten.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Verteilung der Zuständigkeiten für die Naturschutzgebiete nicht anhand sachgerecht vorgegebener und konsequent eingehaltener Kriterien getroffen wurde, und empfiehlt zumindest mittelfristig eine an objektiven Kriterien ausgerichtete Zuweisung von Zuständigkeiten.

Planungen der Fachbehörden

Fachkonzeption und Biotopverbund

Weder Fachkonzeption Arten- und Biotopschutz noch Biotopverbund

307. Die gesetzlich vorgeschriebene Fachkonzeption Arten- und Biotopschutz soll u. a. eine Darstellung und Bewertung der unter dem Gesichtspunkt des Artenschutzes bedeutsamen Populationen, Lebensgemeinschaften und Biotope wild lebender Tier- sowie Pflanzenarten, Aussagen über eingetretene Veränderungen der Populationen, ihrer Lebensbedingungen und Biotope sowie der wesentlichen Gefährdungsursachen, die Festlegung von Schutz-, Pflege- und Entwicklungszielen sowie Maßnahmen zu deren Verwirklichung beinhalten (vgl. § 25 HmbNatSchG). Der gesetzlich vorgeschriebene Biotopverbund wird aus Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselementen als ein Netz räumlich

⁷ Vgl. Fn. 4.

⁸ Ein Netz von Schutzgebieten, das von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) aufgebaut wird.

oder funktional verbundener Biotope geschaffen; Ziel ist gemäß § 3 HmbNatSchG die nachhaltige Sicherung der heimischen Tier- und Pflanzenarten auf mindestens 10 % des Gebietes der Freien und Hansestadt Hamburg.

308. Die BSU hat die Fachkonzeption Arten- und Biotopschutz noch nicht vorgelegt, sondern in den vergangenen zwei Jahren nur Teilergebnisse wie zum Beispiel ein vorläufiges Leitbild und ein Inhaltsverzeichnis erarbeitet. Im Übrigen ist bislang nur in Wilhelmsburg exemplarisch ein Teil des Biotopverbundes entwickelt worden.

Der Rechnungshof hat die Defizite beanstandet und die Erarbeitung der Fachkonzeption als Grundlage der weiteren Arbeit sowie die Herstellung des Biotopverbundes gefordert.

Die BSU hat mitgeteilt, dass die Fachkonzeption nur innerhalb eines mehrjährigen Prozesses entwickelt werden könne und sie der Aufforderung zur Fortführung der Arbeiten am Biotopverbund mit einer zusätzlichen Stelle bereits nachgekommen sei. Ferner hat sie zugesagt, bis zum 30. April 2010 einen Zeitplan für die anstehenden Arbeiten vorzulegen.

Pflege- und Entwicklungspläne

309. Für Naturschutzgebiete können gemäß § 15 Absatz 2 HmbNatSchG Pflege- und Entwicklungspläne (PEP) aufgestellt werden; sie umfassen eine naturschutzfachliche Analyse und Bewertung der Schutzwürdigkeit sowie Maßnahmen zur Erfüllung der Ziele der jeweiligen Naturschutzgebiete. Für zwölf der 30 Naturschutzgebiete liegen keine PEP vor, die übrigen PEP stammen überwiegend aus dem Jahre 1999 und sind damit wegen der deutlichen Überschreitung ihrer Gültigkeit von fünf Jahren veraltet. Nach Angaben der BSU sind sieben PEP in Arbeit, wovon drei kurz vor dem Abschluss stünden. Darüber hinaus fehlen Managementpläne für Natura 2000-Gebiete.

Nach wie vor keine aktuellen Pflege- und Entwicklungspläne

Ihre dem Rechnungshof 2003 gegebene Zusage, alle PEP auf einen aktuellen Stand zu bringen, hat die BSU unter Hinweis auf begrenzte Personal- und Haushaltsmittel nicht eingehalten.

310. Der Rechnungshof hat die Nichteinhaltung der Zusage sowie das Fehlen von Managementplänen beanstandet und die BSU aufgefordert, für alle Naturschutzgebiete aktuelle PEP zu erstellen und in diese – soweit erforderlich – Managementpläne aufzunehmen. Er hat empfohlen, die Geltungsdauer der PEP unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten von fünf auf mindestens acht Jahre zu erhöhen.

Die Verlängerung der Geltungsdauer will die BSU aufgreifen; darüber hinaus hat sie zugesagt, bis zum 30. April 2010 einen Zeitplan für die ausstehende Bearbeitung der PEP vorzulegen.

Forstlicher Rahmenplan

311. Gemäß § 2 Absatz 1 Landeswaldgesetz hatte die BWA als zuständige Behörde zur Sicherung der für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendigen forstlichen Voraussetzungen einen Forstlichen Rahmenplan aufgestellt. Die BWA hat aber die Fortschreibung an dem Forstlichen Rahmenplan 1991 abgebrochen, nachdem sie ihn mit der Begründung für entbehrlich hielt, dass seine wesentlichen Ziele in das Landschaftsprogramm übernommen worden seien und dieses gemeinsam mit der Waldfunktionenkartierung als Forstlicher Rahmenplan anzusehen sei. Außerdem sei die sogenannte Forsteinrichtung ein Instrument der Erfassung des Waldzustandes, als Grundlage für die Erfassung des Erfolgs der Maßnahmen der letzten zehn Jahre und als Vorgabe für die nächsten zehn Jahre, wesentlich genauer als ein Forstlicher Rahmenplan. Im Ergebnis liegt entgegen der gesetzlichen Regelung kein aktueller Forstlicher Rahmenplan vor.
312. Der Rechnungshof hat dessen Fehlen beanstandet und die BWA aufgefordert, entweder die Entbehrlichkeit dokumentiert nachzuweisen und konsequent eine Änderung des Landeswaldgesetzes herbeizuführen oder aber die Arbeiten an dem Forstlichen Rahmenplan wieder aufzunehmen.

Die BWA hat zugesagt, die notwendige fachliche und rechtliche Klärung herbeizuführen.

Betreuung der Naturschutzgebiete

*Teilweise
mangelhafte
Pflege,
Entwicklung
und Über-
wachung*

313. Die Durchführung der Verordnungen über die Naturschutzgebiete, für die teils die BSU, teils die Bezirksämter zuständig sind (vgl. Tz. 306), umfasst die Pflege, Entwicklung und Überwachung der einzelnen Naturschutzgebiete unter Beachtung des in den jeweiligen Verordnungen festgelegten Schutzzwecks und der dort geregelten Ge- und Verbote.

Die Pflege, Entwicklung und Überwachung der Naturschutzgebiete ist in den letzten Jahren mit unterschiedlicher Intensität und teilweise defizitär wahrgenommen worden. Es sind erforderliche Maßnahmen zur Pflege und Entwicklung in den Naturschutzgebieten wie zum Beispiel Entkusselungen oder die Instandhaltung von Zäunen teilweise unterblieben; die Einhaltung von Verbotsnormen wurde nur teilweise überwacht.

314. Der Rechnungshof hat die Behörden aufgefordert, dies künftig sicherzustellen.

Die BSU und die Bezirksämter haben zugesagt, die fachlich notwendigen Entkusselungen, die Instandhaltung der Zäune in Teilabschnitten sowie die zur Durchsetzung der Verbotsnormen erforderlichen Maßnahmen durchzuführen.

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

315. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für unvermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaft (vgl. § 19 BNatSchG) werden in Fachplanungs- und Bebauungsplanverfahren festgesetzt. Ihre Umsetzung soll möglichst zeitlich parallel zum Eingriff erfolgen.

Für die Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung und die Durchführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind die Bezirksämter zuständig. Seit 2000 sind 90 Bebauungspläne mit festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beschlossen worden. Nur bei 28 Bebauungsplänen sind die Maßnahmen abgeschlossen, bei 21 Plänen ist mit den Maßnahmen erst begonnen worden und bei 41 Plänen steht die Umsetzung vollen Umfangs aus.⁹ Insoweit nachlassende Anstrengungen der Bezirksämter drücken sich darin aus, dass die Bezirksämter in den Jahren 2007 und 2008 bei der BSU erheblich weniger Mittel für die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abgefordert haben als in den Jahren 2005 und 2006. So sind 2007 zum Beispiel lediglich 10 % der Mittel des Vorjahres an die Bezirksämter geflossen. 2008 haben die Bezirksämter Altona, Eimsbüttel, Wandsbek und Bergedorf keine bzw. nur in geringem Umfang Mittel abgefordert. Im Ergebnis haben die Bezirksämter bei fast 50 % der Bebauungspläne mit entsprechender Ausweisung noch nicht mit der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen begonnen.

Der Rechnungshof hat die mangelnde Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beanstandet und die Bezirksämter aufgefordert, die Rückstände abzubauen.

Die Verwaltung hat zugesagt, bei der Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf eine Verbesserung der gegenwärtigen Situation hinzuwirken.

Baumschutzverordnung

316. Der Rechnungshof hatte die BSU¹⁰ 2003 angesichts einer 90-prozentigen Genehmigungsquote bei Anträgen auf eine Ausnahmegenehmigung aufgefordert, eine aufgabenkritische Untersuchung des Genehmigungsvorbehalts durchzuführen.¹¹ Diese und die seinerzeit von der BSU zugesagte Novellierung¹² der Baumschutzverordnung¹³ sind nach Angaben der BSU wegen prioritärer Gesetzes- und Verordnungsvorhaben bisher unterblieben.
317. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSU aufgefordert, entsprechend ihrer Zusage tätig zu werden. Die BSU will dem nicht vor Abschluss des bis zum 1. März 2010 durchzuführenden Novellierungsverfahrens zum HmbNatSchG nachkommen.

*Ausstehende
Novellierung der
Baumschutz-
verordnung*

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 19/2518 vom 3. April 2009.

¹⁰ Damals die Behörde für Umwelt und Gesundheit.

¹¹ Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 325.

¹² Vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 328.

¹³ Baumschutzverordnung vom 17. September 1948 (HmbBl., S. 791-i), zuletzt geändert am 2. Juli 1981 (HmbGVBl., S. 167).

Der Rechnungshof fordert die Behörde auf, die vom Senat gegebene Zusage einer Novellierung der Baumschutzverordnung einzulösen.

*Verspätete
Gebührenerhebung*

318. Die Bezirksämter sind für den Erlass von Ausnahmegenehmigungen nach der Baumschutzverordnung zuständig. Knapp die Hälfte der rund 8.000 Anträge, die in jedem Winterhalbjahr gestellt werden, gehen im Bezirksamt Wandsbek ein. Die für die Ausnahmegenehmigungen gemäß § 34 Absatz 2 LHO rechtzeitig und vollständig zu erhebenden Gebühren sind dort seit Januar 2008 nicht geltend gemacht worden. Auch im Bezirksamt Altona ist es zu Rückständen bei der Gebührenerhebung gekommen.

319. Der Rechnungshof hat den aus der fehlenden bzw. verspäteten Gebührenerhebung resultierenden Verstoß gegen § 34 Absatz 2 LHO beanstandet und den Abbau der Rückstände sowie für die Zukunft eine zeitnahe Gebührenerhebung gefordert.

Beide Bezirksämter haben mitgeteilt, dass sie bereits mit dem Abbau der Rückstände begonnen hätten und künftig nicht mehr mit Rückständen zu rechnen sei.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Baumaßnahmen und Bauverwaltung

Bauliche Entwicklung der Universität Hamburg

Behörde für Wissenschaft und Forschung

Die im April 2009 veröffentlichte Studie zur Vorbereitung der Richtungsentscheidung des Senats über die bauliche Entwicklung der Universität Hamburg bedarf teilweise einer zusätzlichen Absicherung. Die Behörde will den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Entscheidungsvorbereitung nachkommen.

Ausgangslage

320. Im April 2009 veröffentlichte die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) als Ergebnis einer Projektarbeit eine „Studie zur baulichen Entwicklung der Universität Hamburg“ (UHH), deren primäres Ziel es sein sollte, „dem Senat die Grundlage für eine sachlich fundierte Abwägungsentscheidung über das bestmögliche Entwicklungsszenario für die Universität und die Stadt zu liefern“.¹

Für die Erstellung der Studie vergab sie fünf Aufträge im Gesamtumfang von rund 0,9 Mio. Euro an vier externe Beratungs- bzw. Ingenieurunternehmen, die je eine behördliche Arbeitsgruppe betrieben und die Einzelthemen „Stadtentwicklung“, „Finanzierung“, „Bedarf“ und „Baublauf“ sowie „Flächenverfügbarkeit“ erarbeiteten. Die Studie prognostiziert den Flächenbedarf der UHH für zwei Zeiträume, und zwar bis 2012 und bis 2020/2025, untersucht alternative Standorte und stellt Vor- und Nachteile sowie finanzielle Konsequenzen folgender Szenarien dar:²

- Szenario 1: Sanierung und Modernisierung bestehender Universitätsgebäude und wenige Neubauten an den bestehenden Standorten,
- Szenario 2: Überwiegender Ersatz der Gebäude durch Neubauten mit einem größeren Flächenangebot an den bestehenden Standorten,
- Szenario 3: Verlegung der gesamten Einrichtungen der Fakultät für Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften (MIN-Fakultät) auf den Kleinen Grasbrook sowie

¹ Vgl. Erklärung der BWF zur Studie in „Perspektiven für die Universität – Wachsen mit Weitsicht“, S. 9.

² Vgl. Kurzfassung der Studie, S. 9.

- Szenario 4.0 / 4.1: Verlegung aller universitären Einrichtungen auf den Kleinen Grasbrook.
321. Mit der baulichen Entwicklung der UHH ist ein hoher und anhaltender Finanzierungsbedarf verbunden, der je nach Szenario zwischen 1,3 und 2,1 Mrd. Euro liegen soll. Der Studie kommt für die angestrebte Richtungsentscheidung eine zentrale Bedeutung zu. Der Rechnungshof hat daher geprüft, inwieweit die Studie die relevanten Daten und Informationen sachgerecht sowie nachvollziehbar berücksichtigt und damit ihrem Anspruch gerecht wird, eine belastbare Entscheidungsgrundlage zu liefern. Er hat der BWF für die weitere Vorbereitung der Richtungsentscheidung Hinweise und Empfehlungen gegeben.

Darstellung der Entwicklungsszenarien

322. *Widersprüchliche Darstellungen prüfen*
- In der Studie wird die textliche Darstellung der Entwicklungsszenarien durch Pläne, Modellfotos und Luftbilder veranschaulicht. In fünf Fällen weichen allerdings textliche und visuelle Darstellungen voneinander ab:
- Aus der Studie geht hervor, dass der geprüfte Flächenbedarf im Szenario 1 ab dem Jahr 2029 zur Verfügung stehen soll.³ Nach der visuellen Darstellung zur Flächenverfügbarkeit⁴ sowie Erklärungen an anderer Stelle der Studie⁵ ist der Flächenbedarf aber bereits ab 2022 – also sieben Jahre früher – erfüllt.
 - Beim Szenario 2 wird an der Bundesstraße die „gesamte Altbausubstanz mit Ausnahme“ u. a. des Neubaus des Zentrums für Marine- und Atmosphärische Wissenschaften (ZMAW) „zur Disposition gestellt.“⁶ Demgegenüber kennzeichnet die Abbildung der möglichen Baufelder maßgebliche Altbauten (Chemie, Pharmazie, Geomatikum) nicht als disponibel.⁷ Zudem ist der zu erhaltende Neubau des ZMAW-Gebäudes an anderer Stelle der Studie überplant.⁸
 - Beim Szenario 2 soll an der Grindelallee die gesamte Altbebauung der Universität einschließlich der Staats- und Universitätsbibliothek „zur Disposition gestellt“ werden.⁹ Die Abbildung der möglichen Baufelder kennzeichnet die Staats- und Universitätsbibliothek aber nicht als ein disponibles, sondern als ein zu erhaltendes Gebäude.¹⁰
 - Für den Von-Melle-Park sieht das Szenario 1 Erweiterungsbauten für die Gebäude der Psychologie, Bewegungswissenschaften und Psychotherapie vor.¹¹ Diese Erweiterungen

³ Vgl. Studie, S. 138.

⁴ Vgl. Studie, S. 138, Abbildung 56.

⁵ Vgl. Studie, S. 140.

⁶ Vgl. Studie, S. 145.

⁷ Vgl. Studie, S. 145.

⁸ Vgl. Studie, S. 149.

⁹ Vgl. Studie, S. 143.

¹⁰ Vgl. Studie, S. 144, Abbildung 57.

¹¹ Vgl. Studie, S. 121, Abbildung 49.

werden jedoch in der visuellen Darstellung der Baufelder nicht berücksichtigt.¹²

- Das Szenario 1 stellt am MIN-Campus u. a. „kleinere Bauteile der Chemie zur Disposition“.¹³ Die Abbildung der möglichen Baufelder kennzeichnet diese jedoch nicht.¹⁴

Damit ergibt sich die Konzeption der betreffenden Szenarien aus der Studie nicht vollständig und exakt; vielmehr eröffnen die unterschiedlichen Darstellungen Interpretationsspielräume. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Darstellung der Entwicklungsszenarien mit dem Ziel zu überprüfen, vorhandene Widersprüche aufzulösen.

Flächenbedarf

323. Die Studie unterscheidet hinsichtlich des Flächenbedarfs der UHH zwei Prognose-Zeiträume:

- Der Flächenmehrbedarf von rund 41.000 m², den die Studie für 2012 vorhersagt,¹⁵ soll eine zuverlässige Größe sein und eine verlässliche Kostenkalkulation ermöglichen.¹⁶
- Der weitere Flächenmehrbedarf von 60.000 m² für 2020/2025 „stellt eine grobe Abschätzung der zukünftigen Entwicklung dar und ist durch Unsicherheiten geprägt, wodurch eine verlässliche Kostenkalkulation kaum möglich ist“.¹⁷

324. Auf der Basis der Beschäftigtenzahl 2008 ermittelt die Studie als „wesentliche Eingangsgröße für die Flächenbedarfsbemessung“ die Personalzahlen für 2012. Die Prognose der Personalzahlen lässt sich allerdings nicht vollständig nachvollziehen, weil die Studie die verwendeten Rechengrößen vielfach nicht exakt erläutert, kaum die Quellen der zugrunde liegenden Daten nennt sowie Steigerungen nicht plausibel belegt. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Rechengänge und Datenquellen der Personal-Prognose nachvollziehbar zu belegen.

*Prognose
des Personals
nachvollziehbar
belegen*

325. Die Steigerung der Beschäftigten von 5.829 Personen 2008 auf 6.851 im Jahr 2012 begründet die Studie vor allem mit der Zunahme des Drittmittel-Personals, gestützt auf den bisherigen Wachstumstrend des Drittmittel-Aufkommens seit 2004 und die Absicht der UHH, das Aufkommen deutlich zu erhöhen. Der Rechnungshof hält den bisherigen Trend und die Absichtserklärung nicht für ausreichend, um darauf die Prognose einer weiteren Steigerung zu stützen. Er hat empfohlen, die Drittmittel-Prognose abzusichern und zum Beispiel größere Forschungsvorhaben darzustellen, die in den nächsten Jahren aus Drittmitteln finanziert werden sollen.

*Prognose der
Drittmittel
absichern*

¹² Vgl. Studie, S. 118, Abbildung 46.

¹³ Vgl. Studie, S. 118.

¹⁴ Vgl. Studie, S. 119, Abbildung 47.

¹⁵ Die Flächenangaben sind im Folgenden, soweit nicht anders bezeichnet, bezogen auf die Hauptnutzfläche angegeben.

¹⁶ Vgl. Studie, S. 56.

¹⁷ Vgl. Studie, S. 56.

326. *Studierendenzahl für 2020/2025 prüfen und die Ergebnisse erläutern*
- Für 2012 sagt die Studie rund 26.500 Studierende voraus, nennt aber für den Prognose-Zeitraum 2020/2025 keine Zahl. Da sich die Studierendenzahl direkt auf den Flächenbedarf für Studierende und nach Auffassung des Rechnungshofs auch – zumindest teilweise – indirekt über Betreuungsrelationen auf die Zahl der Beschäftigten und deren Flächenbedarf auswirkt, ist dessen Vorhersage ohne eine begründete Prognose der Studierendenzahl nicht hinreichend belastbar. Der Rechnungshof hat empfohlen, eine Fortschreibung der Studierendenzahl bis 2020/2025 für die Richtungsentscheidung zu prüfen und die Ergebnisse zu erläutern.
327. *Nutzung des Hauptgebäudes und der Flügelbauten klären*
- Das Hauptgebäude einschließlich der Flügelbauten muss nach den geltenden Verträgen auch in Zukunft „für universitäre Zwecke genutzt werden“.¹⁸ Soweit universitäre Flächen im Umfang von bis zu 13.378 m² Hauptnutzfläche in den Stiftungsbauten verbleiben, verringern sie den zu verlagernden Flächenumfang. Dazu trifft die Studie jedoch keine Aussage. Angesichts des bedeutenden Flächenumfangs sollten die künftige Nutzung des Hauptgebäudes und der Flügelbauten geklärt und die zu verlagernden Flächen gegebenenfalls reduziert werden.

Kosten und Erlöse

328. *Mieterlöse aus der hafenwirtschaftlichen Nutzung einbeziehen*
- Die Studie verfolgt mit der monetären Bewertung das Ziel, „den Vergleich der finanziellen Wirkungen der einzelnen Entwicklungsszenarien zu ermöglichen“¹⁹ und will dabei „alle wesentlichen mit dem Projekt im Zusammenhang stehenden Kosten und Erlöse berücksichtigen“²⁰ haben.
329. *Mieterlöse aus der hafenwirtschaftlichen Nutzung einbeziehen*
- Die Studie kalkuliert die Kosten und Erlöse je Szenario in zwei unterschiedlichen Varianten. Die Variante I sieht u. a. die Fortführung der Hafennutzung vor, die Variante II nicht. In der Zusammenfassung der Kosten und Erlöse zur Variante I weist die Studie darauf hin, dass szenarioabhängig die zukünftigen Mieterlöse für die fortgesetzte hafenwirtschaftliche Nutzung geschätzt worden seien.²¹ Demgegenüber berücksichtigt die Variante I aber tatsächlich keine Erlöse aus dieser Vermietung.²² Die BWF hat hierzu erklärt, die Studie betrachte nur die unmittelbar durch das Projekt verursachten bzw. vereinnahmten Kosten und Erlöse.

Die Mieterlöse haben zwar keinen unmittelbaren Einfluss auf die Projektkosten, die Entscheidung über die Verlagerung der Universität ist aber am gesamtstädtischen Interesse auszurichten. Für die Entscheidungsträger ist es daher eine notwendige Information, mit welchen direkten finanziellen Wirkungen aus gesamtstädtischer Sicht die einzelnen Szenarien verbunden sind. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die aus der Fortführung der Hafennutzung zu erwartenden Mieterlöse einzubeziehen. Dazu zählen die derzei-

¹⁸ Vgl. Studie, S. 211.

¹⁹ Vgl. Studie, S. 415.

²⁰ Vgl. Studie, S. 469.

²¹ Vgl. Studie, Anlage 11, Fn. 20.

²² Vgl. Studie, S. 471.

tigen jährlichen Mieterlöse bei den Szenarien 1 bis 3, die das Beratungsunternehmen im Rahmen der Projektarbeit mit 3,6 Mio. Euro kalkulierte und die bei einem Standortwechsel wegfallen würden. In die monetäre Betrachtung der Variante I sind Mieterlöse – unter Berücksichtigung der Senatsentscheidung, die Mietverträge für das Überseezentrum 2010 zu beenden – in einer Größenordnung von 25 Mio. Euro²³ abzüglich der Vermietungskosten einzubeziehen.

330. Im Szenario 2 ist ein Neubau für die Staats- und Universitätsbibliothek vorgesehen, der gegenüber einer Bestandssanierung und -erweiterung mit rund 39,8 Mio. Euro höheren Kosten verbunden ist. Die Studie begründet die Notwendigkeit des Neubaus lediglich damit, die Bibliothek solle „in Zukunft im öffentlichen Raum präsent sein“²⁴, nennt jedoch keine funktionalen Aspekte, die einen Neubau erforderlich machen. Die Notwendigkeit eines Neubaus für die Staats- und Universitätsbibliothek sollte dargelegt werden.

Notwendigkeit für Neubau Staats- und Universitätsbibliothek darlegen

331. Die Studie ermittelt zwar die Kosten für die Flächen externer Einrichtungen, zum Beispiel außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, rechnet diese jedoch – aufgrund divergierender Träger- und Finanzierungsstrukturen sowie der offenen Frage, ob die jeweiligen Träger einer Verlagerung zustimmen werden – den Baukosten nicht zu. Die Kosten für die Flächen externer Einrichtungen fallen in Szenario 4 wesentlich höher aus als in den anderen Szenarien,²⁵ weil in diesem Fall alle externen Einrichtungen auf dem Kleinen Grasbrook integriert werden. Da die Kostentragung darüber hinaus ungeklärt bleibt, besteht ein szenarioabhängiges Kostenrisiko, auf das bei der Darstellung der Kosten hingewiesen werden sollte.

Auf das Risiko der Kosten für externe Einrichtungen hinweisen

332. Der Studie zufolge soll sich die Einschätzung der Kosten für Bau- und Interimsmaßnahmen nur auf den zu erwartenden Flächenbedarf für das Jahr 2012 beschränken; der Flächenbedarf für 2020/2025 bleibt ausdrücklich unberücksichtigt.²⁶ Abweichend hiervon erklärt die Studie zum Umbau des Postgebäudes in Szenario 1, die Flächen würden auch benötigt, um „wenigstens einen Teil des Flächenbedarfs 2020/2025 decken zu können“.²⁷

Darlegen, dass bei den Kosten des Szenario 1 bereits 1/3 des Flächenmehrbedarfs 2020/2025 enthalten ist

Die Aufnahme von Flächen in die Kalkulation, die über den Bedarf 2012 hinausgehen, erschwert die Vergleichbarkeit der Kosten aller Szenarien und wirkt sich nachteilig auf das Szenario 1 aus. Im Ergebnis deckt der Neuausbau mit 20.000 m² den für 2020/2025 prognostizierten Flächenmehrbedarf bereits zu einem Drittel.²⁸ Ein Hinweis bei den Kosten für das Szenario 1 sollte dies verdeutlichen.

²³ Berechnung des Rechnungshofs aufgrund zusätzlicher Unterlagen der BWF.

²⁴ Vgl. Studie, S. 148.

²⁵ Vgl. Studie, S. 440, Tabelle 25: 42 Mio. Euro für Szenario 1 und 2, 51 Mio. Euro für Szenario 3, 126 Mio. Euro für Szenario 4.

²⁶ Vgl. Studie, S. 419.

²⁷ Vgl. Studie, S. 132.

²⁸ Vgl. Studie, S. 132 und S. 140: 30.000 m² – 10.000 m² (nicht nutzbarer Flächenverschnitt) = 20.000 m².

333. *Abrisskosten für Zentrum für Marine- und Atmosphärische Wissenschaften ergänzen* Gemäß der Studie sollen die Abrisskosten für bestehende Universitätsgebäude in der Kostenzusammenstellung für die Szenarien 1, 2 und 3 berücksichtigt sein.²⁹ Diese Kosten sind jedoch für das Zentrum für Marine- und Atmosphärische Wissenschaften, an dessen Stelle ein Neubau geplant ist, in der Kostenzusammenstellung für das Szenario 2 nicht enthalten³⁰ und sollten daher ergänzt werden.
334. *Vorgezogene Sicherheits- und Sanierungsmaßnahmen bei den Kosten berücksichtigen*
Nicht in Gebäude investieren, deren Erhalt noch nicht geklärt ist Um den Campus bis mindestens 2015 funktionsfähig zu halten, werden nach Angabe des Senats rund 7 Mio. Euro für dringend erforderliche Sicherheits- und Sanierungsmaßnahmen bereitgestellt.³¹ Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Maßnahmen einen bereits vorgezogenen Teil der geplanten Bestandsanierung für die Szenarien 1 und 2 darstellen und insoweit deren Kosten von den Modernisierungskosten dieser Szenarien abzuziehen wären. Auf diese Möglichkeit sollte die BWF hinweisen. Darüber hinaus muss die BWF sicherstellen, dass keine Investitionen in Gebäude der Universität erfolgen, deren Erhalt zum jetzigen Zeitpunkt zur Disposition steht bzw. deren Wirtschaftlichkeit nicht belegt ist; dies gilt auch für den Einsatz von Mitteln der Hamburger Konjunkturoffensive.

Realisierung auf dem Kleinen Grasbrook

335. *Immissionschutzrechtliche Planungsrisiken prüfen* Obwohl die Studie zu dem Ergebnis kommt, dass im Falle einer Verlagerung der Universität auf den Kleinen Grasbrook – auch unter Einbeziehung von Wohnbebauung – derzeit keine grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich der schalltechnischen sowie lufthygienischen Situation bestünden,³² weist sie an anderer Stelle darauf hin, dass die räumlich dann aneinandergrenzende Nutzung von Hafenebetrieben und Wohn- bzw. Bürobebauung noch einer vertiefenden Betrachtung hinsichtlich immissionsschutzrechtlicher Konflikte bedürfe.³³ Diese Betrachtung sollte vor einer Richtungsentscheidung über den Standort erfolgen.
336. *Terminrisiken einheitlich darstellen* In den Zusammenfassungen zu den Szenarien 1, 2 und 3 weist die Studie auf das Risiko von Bauzeitverlängerungen am Standort Eimsbüttel aufgrund möglicher gerichtlicher Auseinandersetzungen hin.³⁴ Die Zusammenfassungen zum Szenario 3, 4.0 und 4.1 enthalten keine derartigen Hinweise zu Terminrisiken für den Standort Kleiner Grasbrook. Die Studie nennt an mehreren Textstellen jedoch Sachverhalte, aus denen mögliche Risiken für diesen Standort abgeleitet werden können (zum Beispiel komplexe Eigentumsverhältnisse,³⁵ Altlastensanierung,³⁶ rechtliche und planerische Situation³⁷). Um eine einheitliche Darstellung aller mit der Umsetzung der Szenarien verbundenen Risiken zu erreichen, hat

²⁹ Vgl. Studie, S. 422.

³⁰ Feststellung aufgrund zusätzlicher Unterlagen der BWF.

³¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/1039 vom 16. September 2008.

³² Vgl. Studie, S. 89.

³³ Vgl. Kurzfassung der Studie, S. 26.

³⁴ Vgl. Studie, S. 142 und 161.

³⁵ Vgl. Studie, S. 90 ff.

³⁶ Vgl. Studie, S. 93, 126.

³⁷ Vgl. Studie, S. 85 ff.

der Rechnungshof empfohlen, bei den Szenarien 3 und 4 die möglichen Terminrisiken auch in den Zusammenfassungen der Szenarien vollständig zu beschreiben.

Risiken der Prognose

337. Die Determinanten der Flächenbedarfs-Prognose (Tzn. 323 bis 327) sind teilweise nicht ausreichend abgesichert. Daher wird die Studie ihrem Anspruch nicht immer gerecht, der Flächenbedarf bis 2012 sei zuverlässig prognostiziert und ermögliche eine verlässliche Kostenkalkulation.
- Prognose für 2012 wird gesetztem Qualitätsanspruch nicht immer gerecht*
- Soweit Hinweise und Empfehlungen sich auf Defizite der Studie beziehen, hätten diese bereits vor Veröffentlichung der Studie erkannt werden können, wenn die BWF als Auftraggeberin die Ergebnisse der Studie und ihre Herleitung bei der Abnahme der Beraterleistungen gründlicher überprüft hätte.
338. Für den Zeitraum 2020/2025 bietet die Studie keine Vorhersage der Beschäftigten- und Studierendenzahl und räumt selbst ein, dass ihre Flächenbedarfsprognose nicht zuverlässig ist (Tz. 323). Trotz der Prognose-Unsicherheit legt die Studie einen zusätzlichen Flächenbedarf von 60.000 m² als verbindlichen Maßstab für die Bewertung der Standortscenarien sowie alternativer Flächen zugrunde. Die mangelnde Validität der Prognose spricht aber dagegen, den prognostizierten Flächenbedarf 2020/2025 als einen entscheidenden Faktor für die Bewertung der Szenarien und anderer alternativer Standorte zu verwenden. Auch wenn die Ermittlung valider Daten für längerfristige Betrachtungen grundsätzlich schwierig ist, müssen die Prognosen für die Richtungsentscheidung bestmöglich abgesichert werden.
- Prognose 2020/2025 wegen mangelnder Validität nicht als Entscheidungsmaßstab geeignet*
339. Der Rechnungshof hat die BWF darauf hingewiesen, dass bei einem derart komplexen Projekt wie der baulichen Entwicklung der UHH ein hohes Risiko besteht, dass sich die Bestimmungsgrößen während des langen Prognose-Zeitraums ändern – mit weitreichenden Folgen u. a. für den Umsetzungszeitraum, die Kosten und letztlich die Standortentscheidung. Die Vorbereitung einer Richtungsentscheidung des Senats muss dieses Risiko berücksichtigen und sicherstellen, dass alle denkbaren Entwicklungen der einzelnen Faktoren einbezogen werden, weil andernfalls die Gefahr besteht, dass über die bauliche Entwicklung und die Standortfrage ohne eine zuverlässige Dimensionierung des künftigen Flächenbedarfs entschieden wird. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, zur Vorbereitung der Richtungsentscheidung im Sinne von Sensitivitätsbetrachtungen differenziert die Bandbreite der vermutlichen künftigen Entwicklung und die unterschiedlichen Auswirkungen darzustellen.
- Entscheidungsgrundlage durch Sensitivitätsbetrachtungen verbreitern*

Stellungnahme der Verwaltung

340. Die BWF hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Empfehlungen nachzukommen.

Erhaltung des Hamburger Straßennetzes

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Behörde für Wirtschaft und Arbeit /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Der hohe und fortschreitende Wertverlust des hamburgischen Straßennetzes ist nur durch eine zeitnahe und bedarfsgerechte Bereitstellung von Haushaltsmitteln aufzuhalten.

Für eine Erfolgskontrolle fehlen geeignete Steuerungskennwerte.

Der mangelnde Fortschritt beim Aufbau eines Straßenerhaltungsmanagements verhindert einen systematisch optimierten Mitteleinsatz.

Die Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht an den Hauptverkehrsstraßen muss umgehend eindeutig geregelt werden.

Straßenbaumaßnahmen wurden nicht mit der erforderlichen Sorgfalt geplant. Wirtschaftliche Bauverfahren werden zu wenig eingesetzt.

341. Hamburgs Straßen haben eine Netzlänge von rund 4.000 km, die sich in 550 km Hauptverkehrsstraßen und 3.450 km Bezirksstraßen aufteilen. Die durchschnittliche Lebensdauer einer Hauptverkehrsstraße ist mit 30 Jahren anzusetzen, die einer untergeordneten Straße (Bezirksstraße) mit etwa 40 Jahren.

Der Rechnungshof hat untersucht, inwieweit die Erhaltung des Hamburger Straßennetzes unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgt.

Finanzausstattung

342. Nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2009/2010 hat sich „der Zustand der Straßen weiter verschlechtert, sodass eine erhebliche Ausweitung der Schadensbilder nach jedem Winter festgestellt werden muss“. Diese Tendenz- und Warnaussage verdeutlicht sich auch am Buchwert aller Hamburger Straßen, der am 31. Dezember 2007 nur 38 % (1,5 Mrd. Euro) der ursprünglichen Herstellungskosten dieser Straßen (3,9 Mrd. Euro) betrug.¹ Die Abschreibungen vermindern den Buchwert jährlich um rund 80 Mio. Euro.²

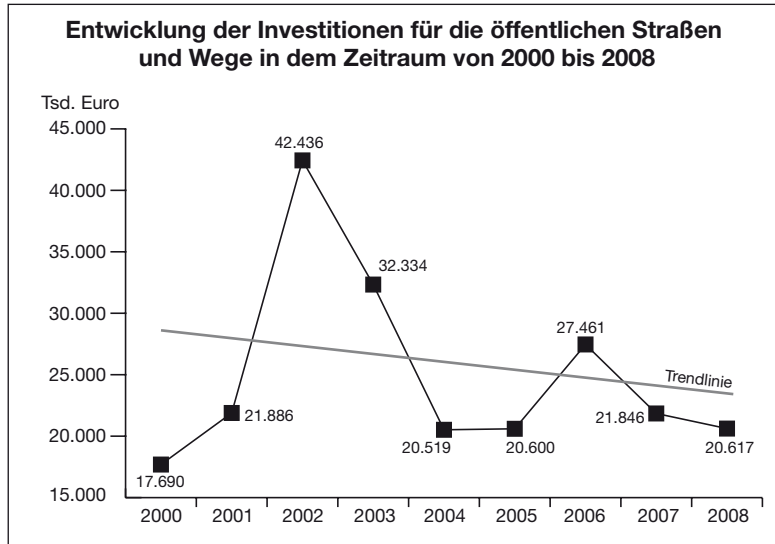
Buchwert der Straßen beträgt nur noch 38 % der Herstellungskosten

¹ Vgl. Jahresabschluss für die Kernverwaltung 2007 vom Oktober 2008.

² Auf Basis des Aktivierungswerts Jahresabschluss für die Kernverwaltung 2007.

343. Hamburg hat demgegenüber im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2008 in die Erneuerung und den Ausbau der öffentlichen Straßen und Wege (ohne Hafengebiet) jährlich rund 25 Mio. Euro investiert. Die Entwicklung der Investitionen³ weist einen negativen Trend auf:

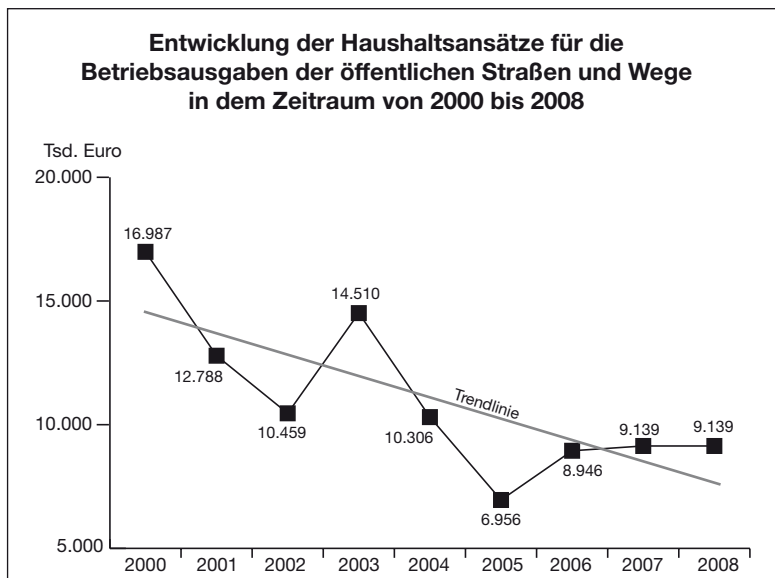
Jährliche Investition von rund 25 Mio. Euro unauskömmlich



Quelle: Eigene Darstellung

Gleichzeitig sind auch die Betriebsausgaben für die bauliche Unterhaltung und Instandsetzung der öffentlichen Straßen und Wege in der Tendenz rückläufig:

Betriebsmittel weiter rückläufig



Quelle: Eigene Darstellung

Der von der BSU festgestellte Mindestbedarf an Betriebsmitteln für die Straßenerhaltung war zuletzt im Jahr 1983 durch veranschlagte Mittel gedeckt.

Betriebsmittel zuletzt 1983 auskömmlich

344. Die geplante Nutzungsdauer einer Straße kann nur erreicht werden, wenn zeitgerecht die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen

³ Grundinstandsetzung sowie Neu- und Ausbau der Straßen.

durchgeführt werden. Werden diese infolge unzureichender Finanzmittel aufgeschoben oder nur punktuelle Maßnahmen in vergleichsweise geringem Umfang zur Beseitigung von akuten Straßenschäden ausgeführt, beschleunigt sich der Substanzverlust. Dies führt dazu, dass instandsetzungsbedürftige Straßen in einen Zustand abgleiten, bei dem nur noch eine grundlegende Erneuerung (Grundinstandsetzung) möglich ist, mit der Folge, dass die Gesamterhaltungskosten überproportional – und damit in einen unwirtschaftlichen Bereich – ansteigen. Auf diese Weise werden um die 25 % Mehrkosten gegenüber einer Strategie verursacht, die eine Stabilisierung des Zustands verfolgt und Präventivmaßnahmen bzw. Erneuerungen vorsieht.⁴

345. Die Verwaltung ist gemäß § 7 LHO zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet, d. h. auch ihre strategischen Ansätze bei der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen müssen von ökonomischen Entscheidungskriterien geprägt sein. Diese Forderung kann nur erfüllt werden, wenn die erforderlichen Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen zeitgerecht erfolgen.
346. Der Senat strebt einen guten Straßenzustand an. Er hat dazu konkret festgelegt, dass
- die Optimierung des Bestands, also die Erhaltung und Instandsetzung der vorhandenen Infrastruktur, Vorrang habe. Dabei solle eine verstärkte Instandhaltung die Leistungsfähigkeit der Netze verbessern und der in der Vergangenheit aufgelaufene Rückstau nach und nach abgebaut werden,⁵
 - eine moderne Infrastruktur und notwendige Flächen aufgrund nachhaltiger Planung bereitzustellen sei.⁶

Aus den vorgenannten Zielen des Senats lässt sich ableiten, dass sowohl der Gebrauchswert⁷ als auch der bilanzierte Vermögenswert der Straßenanlagen erhalten werden soll.

*Werteverzehr
und Anlagen-
verfall fort-
schreitend*

347. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die bisherigen Aufwendungen für Erhaltung und Ausbau der Straßen nicht ausreichen, um dem Werteverzehr entgegenzuwirken. Der fortschreitende Anlagenverfall wird auch hinsichtlich des Gebrauchswertes durch die Erläuterungen zum Haushaltsplan 2009/2010 bestätigt (Tz. 342).

*Ungenügende
Finanzierung führt
zu Verkehrsein-
schränkungen*

Aus dem Saldo zwischen Abschreibungen und Investitionen von 55 Mio. Euro jährlich ergibt sich rechnerisch, dass in etwa 27 Jahren das gesamte Straßenvermögen bilanziell aufgebraucht sein wird.⁸ Bei einem weiteren Verfall des Straßennetzes ergibt sich auch, dass zunehmend Verkehrseinschränkungen zu erwarten sind, die insbesondere den Wirtschaftsverkehr behindern.

⁴ Untersuchungsergebnisse der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/4214 vom 10. Februar 2004.

⁶ Vgl. Leitbild „Wachsen mit Weitsicht“ des Senats von 2008.

⁷ Hinsichtlich Befahrbarkeit/Begehbarkeit und Verkehrssicherheit.

⁸ 1,5 Mrd. Euro / 55 Mio. Euro pro Jahr = ca. 27 Jahre.

348. Um dies abzuwenden und dem aufgezeigten Trend der letzten Jahre entgegenzuwirken sowie das Anlagevermögen nachhaltig und wirtschaftlich zu sichern, sind die Mittel für die Straßenerhaltung bedarfsgerecht bereitzustellen. Eine weiterhin nicht bedarfsgerechte Finanzierung führt nicht nur zum weiteren Werteverlust, sondern auch zu einer Situation, bei der – selbst wenn die Mittel später zur Verfügung stünden – der Verkehrsfluss durch zu viele gleichzeitig durchzuführende Baumaßnahmen nahezu zum Erliegen kommt, bzw. in der Maßnahmen im erforderlichen Umfang nicht mehr durchführbar sind.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich der Senat mit dem bisherigen Vorgehen bei der Straßenerhaltung von seinen Zielen entfernt. Er hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) aufgefordert, zur transparenten Darstellung gegenüber der Bürgerschaft im Rahmen der Mitteleinwerbung eine Entscheidungsgrundlage zu erstellen, die in Abhängigkeit zum angestrebten Straßenzustand den jeweils erforderlichen Mittelbedarf ausweist. Dabei ist vor dem Hintergrund des Werteverzehrs auch die tatsächliche Entwicklung des Erhaltungszustands objektiv durch aussagekräftige Kennzahlen darzustellen.

*Ziele des Senats
werden verfehlt*

349. Die BSU hat die Analyse des Rechnungshofs aus fachlicher und wirtschaftlicher Sicht anerkannt. Die Realisierung seiner Forderung will sie im Zusammenhang mit der Vorbereitung zur Aufstellung des nächsten Haushalts prüfen.

Strategische Zielsetzung und Wirkungskontrolle

350. Die BSU und die Bezirksämter beschreiben ihre Ziele zur Straßeninfrastruktur in den Produktinformationen zum Haushaltsplan 2009/2010 u. a. mit: „Erhaltung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur“ und „Verkehrssicherheit und ordnungsgemäße Nutzung des öffentlichen Raumes sind gewährleistet“. Die dort enthaltenen Kennzahlen geben nur einen Überblick über die Ausgaben, die Einnahmen und die Personalstellen des Produktbereichs. Daten, aus denen sich die Zustandsentwicklung der Straßen ablesen ließe, sind nicht vorhanden. D. h., eine Aussage über die Wirkung der Ausgaben wird nicht getroffen. Über eine – einen Gesamtkostenüberblick gewährende – Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) verfügt lediglich der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer.

*Kennzahlensystem
unvollständig*

351. Im Neuen Haushaltswesen Hamburg (NHH) kommt der ergebnisorientierten Steuerung eine maßgebliche Bedeutung zu. „Ein künftiger Haushaltsplan richtet seine Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmechanismen an den erwarteten und erzielten Ergebnissen und Wirkungen aus.“⁹ Voraussetzung für eine an Zielen orientierte Steuerung ist, dass zunächst eindeutige Ziele, für die eine Erfolgskontrolle erfolgen kann, festgelegt sind.¹⁰

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009.

¹⁰ Leitfaden der Finanzbehörde Hamburg 1997 S. 4.

352. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- die von der BSU und den Bezirksämtern dargestellten Ziele zum Zustand der Straßen sich nicht mit den im Verkehrsentwicklungsplan Hamburg 2004 sowie den im Leitbild „Wachsen mit Weitsicht“ vorgegebenen Zielen decken und zu allgemein formuliert sind, um danach steuern zu können,
 - eine Erfolgskontrolle anhand der vorhandenen Kennzahlen nicht möglich ist, weil Kennzahlen zum Straßenzustand für den Großteil der Bezirksstraßen nicht vorliegen. Damit fehlt es auch an einer Grundlage für eine Wirkungskontrolle,
 - aufgrund unvollständiger KLR keine Aussage zu dem insgesamt für die Straßenerhaltung aufgewandten Ressourcenverbrauch getroffen werden kann.
353. Der Rechnungshof hat die BSU und die Bezirksämter darauf hingewiesen, dass eindeutige und operable Zielgrößen und Leistungsmaßstäbe fehlen, um ihre Leistungen am Bedarf zu orientieren und im Einzelfall auf das notwendige Maß zu beschränken. Ohne diese Zielgrößen und ein funktionierendes, wirkungsorientiertes Controlling bleibt den Steuerungsverantwortlichen unklar, inwieweit sie vorgegebene Ziele erreichen und welcher Mitteleinsatz erforderlich ist.
354. Er hat gefordert, auch im Hinblick auf die vorgesehene Einführung des NHH, konsequenter als bisher Zielvorgaben zu konkretisieren und operable Leistungsmaßstäbe zu definieren. So könnte zum Beispiel ein Ziel sein, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt und mit verbindlichem Finanzvolumen alle oder einen definierten Teil der Straßen in einen „ordnungsgemäßen Zustand“¹¹ zu bringen.

Die BSU hat zugesagt, im Rahmen der Einführung des NHH die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle zu schaffen und die Vorschläge des Rechnungshofs im Rahmen der Aufstellung der Produktinformationen des kommenden Haushaltsplans aufzunehmen.

Straßenerhaltungsmanagement

355. Die Durchführung der notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen zum richtigen Zeitpunkt bietet Gewähr für einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Haushaltsmitteln. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, für die Veranschlagung Bedarf und Zeitpunkt der dafür erforderlichen Mittel mit größtmöglicher Sicherheit festzustellen. Bei der Vielzahl der Straßen lässt sich diese Aufgabe nur mit Hilfe eines IT-gestützten Erhaltungsmanagementsystems bewerkstelligen. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2000¹² gefordert, ein solches Managementsystem einzuführen. Die Bürgerschaft hatte daraufhin im Oktober 2002 den Senat ersucht, den

¹¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/1082 vom 26. Oktober 2004.

¹² Vgl. Jahresbericht 2001, Tzn. 363 bis 372.

Zustand aller Straßen elektronisch zu erfassen, eine Datenbank einzurichten und ein modernes Straßenerhaltungsmanagement einzuführen.¹³ Im September 2006 hat der Senat der Bürgerschaft mitgeteilt: „Die angekündigte digitale Erfassung des Straßennetzes ist erfolgt.“¹⁴

356. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Haushaltsmittel für die in Globaltiteln veranschlagten Straßenbaumaßnahmen jedoch nach wie vor nicht aufgrund des nachgewiesenen Bedarfs, sondern anhand einer davon unabhängig festgelegten Budgetobergrenze bemessen werden. Die Mittelverteilung für die Bezirksstraßen erfolgt dabei nach Schlüsseln, die sich an Hilfsgrößen¹⁵ orientieren. Eine systematische Optimierung der Erhaltungsmaßnahmen erfolgt nicht, da wesentliche Bestandteile eines Erhaltungsmanagementsystems fehlen.

Wesentliche Bestandteile eines Erhaltungsmanagementsystems fehlen

Zustandserfassung und Bewertung

357. Zwar hat die BSU ein Ordnungssystem erstellt, das die räumliche Zuordnung von Daten ermöglicht, und auf dieser Grundlage für die Hauptverkehrsstraßen sowie einige Bezirksstraßen Zustandserfassungen und -bewertungen durchgeführt. Für die übrigen etwa 60 % der Straßen fehlen diese, obwohl sie für eine systematische Erhaltungsplanung unerlässlich sind.

Zustandserfassungen und -bewertungen unvollständig

Straßeninformationsbank

358. Eine sichere, aktuelle und für alle Beteiligten verfügbare Datenbasis ist Voraussetzung für eine Analyse im Rahmen eines Erhaltungsmanagements und damit für einen effizienten Mitteleinsatz.

Die BSU hat Ende der 90er Jahre für rund 0,5 Mio. Euro eine Straßeninformationsbank (SIB) u. a. zur Anpassung an bundesweite Standards und den Stand der Technik erworben. Darin können Daten verschiedener Dienststellen zentral und elektronisch vorgehalten werden.

Die in der SIB erfassten Daten sind – anders als der Bürgerschaft mitgeteilt (Tz. 355) – unvollständig. Zudem werden bereits an anderer Stelle elektronisch erfasste Daten nicht in die SIB übernommen sowie Daten in elektronischer Form parallel und unterschiedlich von verschiedenen Dienststellen erfasst.

Straßeninformationsbank unvollständig und weitgehend ungenutzt

Eine Regelung, mit der eine Fortschreibung der Daten in der SIB sichergestellt werden könnte, liegt nicht vor. Den Bezirksämtern sind Existenz und speziell die Möglichkeiten der SIB weitgehend unbekannt. Darüber hinaus wird von keiner Dienststelle eine übergreifende Zuständigkeit für die Aufnahme und Aktualisierung der Daten wahrgenommen.

¹³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1556 vom 14. Oktober 2002.

¹⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5011 vom 19. September 2006, Ziffer 3.2.1, S. 9.

¹⁵ Zum Beispiel Bauklassen, Befestigungsarten der Straßen und Einwohnerzahlen.

359. Der Rechnungshof hat die nicht am tatsächlichen Bedarf orientierte Veranschlagung der Haushaltsmittel für die Straßenerhaltung und die nicht auf einer Optimierung der Wirtschaftlichkeit beruhende Maßnahmenplanung beanstandet sowie auf die wirtschaftlichen Nachteile hingewiesen. Er hat die BSU sowie die Bezirksämter aufgefordert, für ihr jeweiliges Straßennetz ein zur Optimierung der Maßnahmenplanung nutzbares Erhaltungsmanagementsystem nunmehr zeitnah einzuführen und die dafür erforderliche Datenbasis über eine umfassende SIB zu schaffen, damit eine bedarfsgerechte Veranschlagung erfolgen kann. Dabei sieht er die Federführung bei der BSU als Fachbehörde.
360. Die BSU und die Finanzbehörde haben die Sachdarstellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die BSU hat darauf hingewiesen, dass sie keine direkten Einflussmöglichkeiten auf die Projektauswahl der Bezirke habe. Die Erhaltungsprogramme würden von der Bezirksversammlung beschlossen. Sie hat die Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen, bestätigt, da seit vielen Jahren kein auskömmliches Erhaltungsbudget zur Verfügung stehe. Nach Beseitigung der dringlichsten Schäden u. a. aufgrund der Verkehrssicherungspflicht stünden für die Verfolgung einer vorbeugenden Erhaltungsstrategie „Instandhaltung“ keine Mittel mehr zur Verfügung. Hinsichtlich der SIB will sie zusammen mit den Bezirken den Hinweisen und Forderungen des Rechnungshofs nachgehen.

Zuständigkeit für die Hauptverkehrsstraßen

361. Um klarere und eindeutiger Verantwortlichkeiten zu schaffen, hat der Senat im Juni 2005¹⁶ u. a. festgelegt, dass
- die Einteilung des Straßennetzes (ohne Bundesfernstraßen) auf zwei Kategorien – Hauptverkehrsstraßen und Bezirksstraßen – beschränkt wird und die jeweils für ihre Kategorie zuständige Behörde die durchgängige Gesamtverantwortung für Planung, Bau, Erhaltung, Betrieb und Verwaltung der Straße übernimmt,
 - die BSU den Bezirksämtern anbieten wird, dass diese für die Hauptverkehrsstraßen als Auftragnehmer Aufgaben der Wegeaufsicht sowie kleinere Reparaturen übernehmen.

Mit Änderung der Anordnung zur Durchführung des Hamburgischen Wegegesetzes (Durchführungsanordnung) zum Oktober 2006 sind alle Aufgaben der Wegebauauftraggeber für die Hauptverkehrsstraßen der BSU übertragen worden.¹⁷ Vordem war sie nur für die Planung und Durchführung von Grundinstandsetzungen und den Ausbau der Hauptverkehrsstraßen zuständig. Alle anderen Aufgaben aus der Wegebauauftraggeber lagen bei den Bezirksämtern.

Die BSU hat den Bezirksämtern im September 2006 mitgeteilt, dass bis zum Abschluss eines Kontrakts die zur Verkehrssiche-

¹⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 vom 28. Juni 2005.

¹⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5011 vom 19. September 2006, S. 8 ff.

nung notwendigen Maßnahmen unverändert von ihnen wahrgenommen werden müssen.

362. Der angekündigte Abschluss eines Kontrakts ist nicht erfolgt. Tatsächlich hat sich an der Wahrnehmung der Aufgaben durch die Änderung der Durchführungsanordnung daher nichts geändert. So übernehmen die Bezirksamter bei den Hauptverkehrsstraßen weiterhin Aufgaben, für die sie nicht mehr zuständig sind.
363. Um die ihr mit der Wegebaulast uneingeschränkt zugeordnete Verkehrssicherungspflicht ordnungsgemäß und verantwortlich durchführen zu können, hätte die BSU eine eigene – unwirtschaftliche – Verwaltungseinheit aufbauen müssen. Andererseits steht die vom Senat vorgesehene Rückübertragung von Teilen der Wegebaulast an die Bezirksamter wiederum im direkten Widerspruch zu der in der Durchführungsanordnung festgelegten Aufgabenverteilung.
364. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht für die Hauptverkehrsstraßen seit dem Jahr 2006 nicht eindeutig geregelt ist. Er hat die Verwaltung aufgefordert, nunmehr umgehend für eine eindeutige Zuordnung der Verantwortlichkeiten und der entsprechenden personellen und finanziellen Ausstattung Sorge zu tragen.
365. Die BSU hat darauf hingewiesen, dass mit Schreiben der Behördenleitung vom September 2006 eine vorläufige Regelung getroffen worden sei. Gleichwohl hat sie das grundsätzliche Regelungsdefizit anerkannt. Die Finanzbehörde strebt an, die vom Rechnungshof geforderte Klärung im Rahmen der bevorstehenden Evaluierung der Bezirksverwaltungsreform herbeizuführen.

Aufgabenwahrnehmung widerspricht der Durchführungsanordnung

Bemessung des Straßenaufbaus

366. Für die Grundinstandsetzungen von zwei Bezirksstraßen war aufgrund fehlender Ermittlung der für die Bemessung des Straßenaufbaus zugrunde liegenden Verkehrsbelastung ein überdimensionierter Aufbau vorgesehen worden. Der Rechnungshof hat die Dienststelle noch im Rahmen der Prüfung auf den Mangel hingewiesen. Sie hat daraufhin die Planung dahingehend aktualisiert, dass bei beiden Maßnahmen der Straßenaufbau reduziert wurde und dadurch rund 58.000 Euro Baukosten eingespart werden.
367. Der Rechnungshof hat die Art und Weise der Grundlagenermittlung beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass die richtige Bestimmung des Fahrbahnaufbaus wesentliche Voraussetzung zur Klärung der Frage ist, ob überhaupt eine Grundinstandsetzung notwendig ist oder ob gegebenenfalls weniger aufwendige Maßnahmen zur Wiederherstellung des Sollzustands ausreichen.

Einsparpotenzial durch fehlerfreie Grundlagenermittlung realisieren

Der Rechnungshof hat gefordert, dass zukünftig vor jeder Straßenbaumaßnahme die erforderlichen Grunddaten, die der Planung zugrunde zu legen sind, auf ihre Aktualität hin überprüft und gegebenenfalls durch entsprechende Verkehrszählungen ergänzt werden.

368. Die Bezirksverwaltung hat die Beanstandung anerkannt und angekündigt, der Forderung nachzukommen.

Auswahl des Instandsetzungsverfahrens

369. Von den gesamten Fahrbahnflächen Hamburgs sind rund 70 % Bezirksstraßen mit geringer Verkehrsbedeutung. Bei großflächigen Instandsetzungsmaßnahmen¹⁸ werden dort fast ausschließlich Deckenerneuerungen durchgeführt. Andere wirtschaftliche Instandsetzungsverfahren, wie zum Beispiel die Sanierung durch das Aufbringen von dünnen Deckenüberzügen, kommen hier aufgrund mangelnder Erfahrungen nur sehr begrenzt zum Einsatz.
370. Die Baukosten¹⁹ für Deckenüberzüge betragen nur etwa 30 % der Baukosten einer Deckenerneuerung. In der Fachliteratur wird die Nutzungsdauer für einen Deckenüberzug mit acht Jahren und für eine erneuerte Decke mit 22 Jahren beziffert.

Erfahrungen in der Hansestadt Bremen, wo seit etwa 30 Jahren Deckenüberzüge großflächig angewendet werden, haben gezeigt, dass die damit sanierten Fahrbahndecken – besonders bei Straßen mit geringer Verkehrsbedeutung – genauso dauerhaft sind wie erneuerte Decken.



Beispiel für den Einsatz eines Dünnschichtverfahrens.
Quelle: ADAC-Workshop 2006 „Straßenerhaltung“

*Einsparungen
zwischen 9 Mio.
Euro und 54 Mio.
Euro möglich*

Unter der Annahme, dass in Hamburg bei nur 10 % der Straßen mit geringer Verkehrsbedeutung ein Dünnschichtverfahren eingesetzt werden kann, würden sich nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs bei einmaliger Anwendung in Hamburg die Kosten um 9 Mio. Euro bis 54 Mio. Euro²⁰ reduzieren lassen.

371. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die BSU und die Bezirksämter aufgefordert, bei Sanierungsentscheidungen zukünftig sicherzustellen, dass systematisch die Anwendung aller infrage kommenden Varianten überprüft wird und nur die jeweils wirtschaftlichste und sparsamste Maßnahme zur Ausführung kommt.

¹⁸ Außer Grundinstandsetzungen mit vollständiger oder teilweiser Erneuerung des Straßenaufbaus.

¹⁹ Gesamtkosten einschließlich aller Baunebenkosten.

²⁰ Je nach tatsächlicher Nutzungsdauer (acht bzw. 22 Jahre).

372. Die BSU hat bestätigt, dass bei durchgeführten Maßnahmen ein Einsparpotenzial von bis zu 50 % nachgewiesen wurde. Das Dünnschichtverfahren werde in die Variantenbetrachtung einbezogen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Förderung des Radverkehrs

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Wenn die Ziele der Radverkehrsstrategie des Senats erreicht werden sollen, sind Prioritäten mit finanziell und zeitlich detaillierten Umsetzungsplänen festzulegen.

Als Voraussetzung für ein Bewirtschaftsmanagement ist vorrangig eine Radwegedatenbank aufzubauen.

Der notwendige Mittelbedarf für die Investitionen sowie für die Erhaltung der Radwegeanlagen ist festzustellen und dabei auch aufzuzeigen, wie sich das Anlagevermögen und die Funktionsfähigkeit bei fehlenden Haushaltsmitteln entwickeln werden.

Zur Steuerung ist ein Indikatorensystem zu entwickeln, eine Programmverantwortlichkeit zu benennen und regelmäßig zu den Haushaltsberatungen über den Stand zu berichten.

373. In seiner früheren Prüfung¹ hatte der Rechnungshof festgestellt, dass eine Erfolgskontrolle nur möglich ist, wenn nicht nur die Zunahme des Radverkehrs (Zielerreichung), sondern auch deren Verknüpfung mit den eingesetzten Mitteln (Wirtschaftlichkeit) festgestellt wird und die Grundlage für die Steuerung weiterer Maßnahmen bilden. Er hatte gefordert, die Gesamtkostenschätzung zu aktualisieren und Mittel realistisch einzuwerben.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hat als Grundlage für eine systematische und in das Gesamtverkehrssystem integrierte Förderung des Radverkehrs im Oktober 2007 eine Radverkehrsstrategie erstellt und die Bürgerschaft im Januar 2008 davon in Kenntnis gesetzt.² Der Rechnungshof hat die bisherigen Aktivitäten anhand der Ziele und Inhalte dieser Strategie bewertet und Hinweise zur Umsetzung gegeben.

Prioritätenbildung

374. Das angestrebte Ziel, den Radverkehrsanteil in Hamburg bis zum Jahr 2015 verdoppeln zu wollen, hängt u. a. davon ab, ob
- ein bedarfsgerechtes Radwegenetz vorhanden ist,

¹ Vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 506 bis 512.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7662 vom 8. Januar 2008.

- die Sicherheit und der Komfort auf den Radwegen gehalten bzw. verbessert werden kann sowie
- Unterbringungs- und Abstellmöglichkeiten an den Zielorten sicher, leicht zugänglich und ausreichend dimensioniert sind.

375. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für die Erreichung der Ziele der Radverkehrsstrategie noch keine erkennbare Prioritätensetzung besteht. Er hält diese – ergänzt um finanziell und zeitlich unterlegte Umsetzungspläne – für erforderlich, wenn die angestrebte Verdoppelung des Radverkehrs mittelfristig erreicht werden soll.

Prioritätensetzung erforderlich

Investitionen

376. Die Umsetzung der Radverkehrsstrategie bis zum Jahr 2015 erfordert nach Aussage der BSU Investitionen von rund 35 Mio. Euro.³

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bürgerschaft zwar über die Radverkehrsstrategie in Kenntnis gesetzt wurde, ihr der Mittelbedarf aber bislang nicht genannt worden ist. Auch liegt bisher kein konkretes Finanzierungsprogramm für die einzelnen Maßnahmen vor. Dadurch ist weder eine zeitliche noch finanzielle Planungs- und Umsetzungssicherheit gegeben.

Finanzielle Auswirkung der Bürgerschaft unbekannt

377. Vor dem Hintergrund, dass der Bürgerschaft die finanziellen Auswirkungen nicht bekannt sind, hat der Rechnungshof empfohlen, die notwendigen Gesamtkosten zu ermitteln und unter Berücksichtigung der bislang vorgesehenen Jahresansätze die zeitliche Umsetzung der Radverkehrsstrategie zu konkretisieren sowie im Rahmen des vorgesehenen zweijährigen Fortschrittsberichts an die Bürgerschaft den Stand zu aktualisieren und um den Mittelbedarf zu ergänzen.

Betriebsausgaben

378. Die Radverkehrsstrategie stellt u. a. dar, dass die den Bezirksamtern zur Verfügung stehenden Mittel bei Weitem nicht für den Betrieb und die Unterhaltung der Radwege ausreichen. Dabei sind für die Nutzung der Radwege Gefahrenabwehr und Mängelbeseitigung von hoher Bedeutung. Aus funktionaler und wirtschaftlicher Sicht ist es erforderlich, die vorhandenen Anlagen gebrauchsfähig zu erhalten bzw. zu verbessern und damit einen Funktions- und Wertverlust zu vermeiden. Für einen zielgerichteten und optimierten Einsatz der Haushaltsmittel wäre es notwendig, den bisherigen Einsatz der Unterhaltungsmittel und den tatsächlichen Erhaltungsbedarf zu kennen; dies ist bisher nicht der Fall.⁴

Erhaltungsbedarf und erforderliche Mittel unbekannt

379. Der Rechnungshof hat gefordert, den Mittelbedarf festzustellen, und empfohlen, im Haushaltsplan darzulegen, inwieweit sich bei

³ Orientierungswert 3 Euro/Einwohner und Jahr ergibt jährlich rund 5 Mio. Euro, in dem Zeitraum von 2009 bis 2015.

⁴ Vgl. Protokoll Haushaltsausschuss Nr. 19/12 vom 5. Dezember 2008.

Wert der Radwegenanlagen und Gebrauchsqualität darlegen

Beibehaltung eines entsprechenden Defizits der Wert der Radwegenanlagen bzw. die Gebrauchsqualität verändern werden. Er verweist hierzu auf den in der Radverkehrsstrategie vorgesehenen Aufbau einer Datenbank, die neben Daten zum aktuellen Zustand auch Angaben zum baulichen Erhaltungsaufwand sowie Mittelbedarf enthalten sollte.

Radverkehrsanlagen

Bestand

- Grundlegende Daten fehlen* 380. Hamburg verfügt über ein etwa 1.700 km langes Radwegenetz, das nach Auskunft der Verwaltung zwar regelmäßig kontrolliert, jedoch nicht nach Qualität und Ausbau erfasst wird. Aufgrund dieses Defizits an grundlegenden Daten⁵ ist auch nicht sichergestellt, dass die Förderung des Radverkehrs prioritär gesteuert, zielgerichtet geplant und umgesetzt werden kann.
- Datenbank und Management aufbauen* 381. Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund gefordert, den vorgesehenen Aufbau einer Radwegedatenbank vorrangig zu betreiben sowie ein Bewirtschaftungsmanagement aufzubauen.

Gestaltung der Radwege

- Kriterien für Interessenausgleich festlegen* 382. Besonders in städtebaulich „sensiblen“ Bereichen können Zielkonflikte zwischen einer funktional anforderungsgerechten und durch Oberflächenbefestigung eindeutig erkennbaren Radverkehrsführung sowie den Ansprüchen einer angemessenen gestalterischen Integration in das Umfeld auftreten.⁶ Um wiederholte Grundsatzdiskussionen zu vermeiden, sind Kriterien zu vereinbaren, für welche städtebaulichen Situationen ein besonderer Interessenausgleich erforderlich ist.
- Ausnahmen nur für wenige Fälle zulassen* 383. Der Rechnungshof hat empfohlen, Ausnahmen zur Gestaltung der Oberflächenbefestigung für Radwege nur auf wenige, relevante Fälle zu beschränken, die allerdings auch bei Sondermaterialien die Anliegen der Verkehrssicherheit, der Funktionalität und des wirtschaftlichen Bauens – einschließlich Materialvorhaltung – gewährleisten müssen.

Steuerung und Erfolgskontrolle

384. Die in der Radverkehrsstrategie enthaltenen Maßnahmen sollen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der künftigen Haushaltspläne umgesetzt werden. Für diese input-⁷ und outputorientierten⁸

⁵ Zum Beispiel Ausbaustandard, Zustand und Besonderheiten (Verkehrsbehinderungen, Engpässe).

⁶ Zum Beispiel Neugestaltung des Jungfernstiegs.

⁷ Zum Beispiel kontinuierliche Finanzausstattung mit höherem Volumen für Radverkehr.

⁸ Zum Beispiel Herrichtung der Alltagsrouten und der benutzungspflichtigen Radwege.

Maßnahmen sind unterschiedliche Verwaltungsbereiche oder Institutionen⁹ zuständig.

385. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zwar teilweise Wirkungsziele (zum Beispiel Attraktivitätssteigerung) formuliert wurden, diese aber nicht mit Leistungszielen und Indikatoren versehen worden sind. So ist nicht erkennbar, wann welche Wirkung durch welche Maßnahme für welchen finanziellen Aufwand erreicht werden soll. Maßnahmenbezogene Leistungsmerkmale (Indikatoren) und deren Messbarkeit sind nicht vorhanden.
386. Der Rechnungshof hält angesichts der erheblichen Gesamtinvestition (Tz. 376) und der beabsichtigten Realisierung bis 2015 ein Konzept für erforderlich, das die Ableitung geeigneter, messbarer Leistungsziele aus den vorgegebenen Wirkungszielen vorgibt. Er verkennt hierbei nicht die Schwierigkeit, verwertbare Indikatoren zu entwickeln, um die Umsetzung einzelner Maßnahmen zu verfolgen, deren Wirkung erst nach Jahren abschließend feststellbar ist. Dennoch ist vor dem Hintergrund der mit dem Neuen Haushaltswesen angestrebten Steuerungselemente¹⁰ sowie der parlamentarisch geforderten Stärkung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹¹ dies eine sich ohnehin stellende Aufgabe.
387. Um die Radverkehrsstrategie zum Erfolg führen zu können, hat der Rechnungshof daher die BSU aufgefordert insbesondere,
- zum nächsten Haushaltsplan ein Indikatorensystem zu entwickeln und die daraus resultierenden Meilensteine transparent als Basisinformation einzubringen,
 - den vorgesehenen Fortschrittsbericht parallel zur Aufstellung des Haushaltsplans vorzulegen sowie
 - die entsprechenden Kapazitäten für die Programmkoordination und das Controlling zur Realisierung der zahlreichen Einzelaktivitäten zur Verfügung zu stellen und mit einer klaren Verantwortungsstruktur zu versehen.

Leistungsziele und deren indikatoren-gestützte Messbarkeit nicht erkennbar

Stellungnahme der Verwaltung

388. Die BSU hat die Feststellungen, Empfehlungen und Forderungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, ihnen nachzukommen. Ergänzend hat sie darauf hingewiesen, dass nur auf der Grundlage belastbarer Zahlen der notwendige Mittelbedarf festgestellt und die Reduzierung des Anlagevermögens dargelegt werden könne.

⁹ Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Behörde für Inneres, Behörde für Schule und Berufsbildung, Bezirksämter, Hamburger Verkehrsverbund usw.

¹⁰ Produktinformation, Kosten- und Leistungsrechnung, Neues Haushaltswesen Hamburg, Neues Ressourcenverfahren und Doppik. Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung nach § 7 Absatz 2 LHO anzustellende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind mit dem jeweiligen Haushaltsplanentwurf der Bürgerschaft vorzulegen.

¹¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7834 vom 23. Januar 2008.

Finkenwerder Knoten

Behörde für Wirtschaft und Arbeit /
Hamburg Port Authority AöR

Die Maßnahme ist erstmals veranschlagt worden, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen.

Die Aussagekraft des Jahresabschlusses wird durch zu spätes Aktivieren von in Betrieb genommenen Anlagen beeinträchtigt.

Der Bau eines nicht erforderlichen Mittelstreifens führte zu Mehrkosten von rund 170.000 Euro.

Infolge mangelnder Ausschreibungsreife sind Leistungen im Umfang von über 1,4 Mio. Euro dem Wettbewerb vorenthalten worden.

389. Der Straßenkreuzungspunkt „Finkenwerder Knoten“ liegt in unmittelbarer Nähe zur Bundesautobahn A7, zu Elbquerungen und zu den Containerzentren in Waltershof und Altenwerder. Er bindet den Ortsteil Finkenwerder sowie einen bedeutenden Industriebetrieb an das übergeordnete Straßennetz an. Die bisherige Verkehrsabwicklung war insbesondere infolge des stark gestiegenen Containerverkehrs unzureichend. Der Umbau wurde 2003 begonnen und 2008 im Wesentlichen abgeschlossen. Die Gesamtkosten für das Bauvorhaben, das rund 10 km Straßen und sechs Brücken umfasste, betragen rund 50 Mio. Euro.

Die Verantwortung für die Durchführung der Maßnahme oblag der Hamburg Port Authority AöR (HPA) als Zuwendungsempfängerin (bis zum 1. Oktober 2005 dem Amt Strom- und Hafengebäude der Behörde für Wirtschaft und Arbeit [BWA]).

Veranschlagung

390. Die erstmalige Veranschlagung der Baumaßnahme erfolgte im Haushaltsplan 2003 mit Gesamtkosten in Höhe von rund 45 Mio. Euro. In der genehmigten Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) nach § 24 LHO vom 24. Juni 2002 wurden die Gesamtkosten für das Bauvorhaben jedoch mit rund 49 Mio. Euro angegeben.
391. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen erst veranschlagt werden, wenn eine HU-Bau vorliegt (§ 24 Absatz 1 LHO). Die HU-Bau begründet Art und Umfang der notwendigen Ausgaben für eine Maßnahme und dokumentiert ihre Etatreife. Sie muss rechtzeitig zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs, spätestens bis zum 15. Mai, vorliegen.

392. Die genehmigte HU-Bau kann weder vom zeitlichen Ablauf her noch von der genannten Kostenhöhe der Veranschlagung im Haushaltsplan 2003 zugrunde gelegen haben. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde die Maßnahme entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben ohne die erforderliche Haushaltsunterlage veranschlagt hat. Auch ein Verzicht der Finanzbehörde auf die Übersendung der HU-Bau ändert daran nichts. *Veranschlagung ohne Haushaltsunterlage*
393. In der HU-Bau vom Juni 2002 sowie den Nachträgen vom Februar 2004 und Mai 2006 fehlten genauere Angaben und Begründungen zur vorgesehenen Maßnahme und zu einzelnen Kostenansätzen. *Haushaltsunterlage nicht ausreichend detailliert*
394. Bau- und Kostenunterlagen nach § 24 LHO müssen Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen enthalten, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. In den Hamburgischen Baurichtlinien – Ingenieurbau – (VV zu den §§ 24, 54 LHO) sind die Regelungen über Form und Inhalt der Bauunterlagen festgelegt.
395. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die vorgelegte Haushaltsunterlage sowie die Nachträge nicht entsprechend den Anforderungen des § 24 Absatz 1 LHO in Verbindung mit den Hamburgischen Baurichtlinien – Ingenieurbau – aufgestellt wurden. Er hat gefordert, künftig bei Aufstellung und Veranschlagung sicherzustellen, dass die Vorgaben der Baurichtlinien beachtet worden sind.

Bilanzierung von Anlagen

396. Die grundinstandgesetzten, erweiterten und teilweise neu gebauten Anlagen des Finkenwerder Knotens sind für den Verkehr nach Fertigstellung in Teilbereichen und als Gesamtmaßnahme im Oktober 2008 freigegeben worden. Trotzdem wurden sie noch im Juni 2009 in der Anlagenbuchhaltung als Anlage im Bau (AiB) geführt. Die HPA hatte bis zu diesem Zeitpunkt der BWA als für die Anlagenbuchhaltung zuständiger Behörde nicht mitgeteilt, dass die Baumaßnahmen fertiggestellt waren. Die in Betrieb genommenen Teile des Finkenwerder Knotens konnten daher nicht in die zutreffende Anlagenklasse umgebucht und damit auch nicht ab Oktober 2008 abgeschrieben werden. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof weiterhin festgestellt, dass seit Gründung der HPA am 1. Oktober 2005 der BWA in keinem Fall eine fertiggestellte Anlage gemeldet worden ist. *Falsche Darstellung in der Bilanz durch zu späte Anlagenaktivierung*
397. Die Bilanz der Freien und Hansestadt Hamburg ist nur dann aussagekräftig, wenn alle Vermögenswerte mit aktuellen Werten berücksichtigt werden. Gemäß Bilanzierungsrichtlinie¹ sind neue und grundinstandgesetzte Anlagen ab ihrer Fertigstellung nicht mehr als AiB zu führen, sondern zu aktivieren und unter dem zutreffenden Posten des Anlagevermögens einzeln auszuweisen und

¹ Bilanzierungsrichtlinie der Finanzbehörde vom Juli 2009.

abzuschreiben. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Aktivierung gilt, dass bei komplexen Maßnahmen auch Teilabschnitte oder Lose aktiviert werden können.

398. Der Rechnungshof hat die HPA aufgefordert, die Fertigstellung der einzelnen Teilmaßnahmen des Finkenwerder Knotens kurzfristig an die BWA zu melden, damit diese die vollständige Einzelaktivierung dieser Brücken, Straßenabschnitte usw. getrennt nach Nutzungsarten veranlassen kann. Ebenso hat er gefordert, alle seit dem 1. Oktober 2005 durch die HPA fertiggestellten Anlagen bis Ende 2009 der BWA anzugeben, damit diese nachträglich in die zutreffende Anlagenklasse umbucht und unterbliebene Abschreibungen nachgeholt werden können.

Wirtschaftlichkeit

Straßenquerschnitt

399. In einem Teilabschnitt wurde zwischen den Richtungsfahrbahnen ein 2 m breiter befestigter Mittelstreifen auf einer Länge von rund 600 m eingerichtet. Die zusätzlichen Kosten hierfür betragen rund 170.000 Euro. Begründet wurde der Mittelstreifen mit der Verbesserung der Verkehrssicherheit.
400. Nach den Vorgaben der PLAST 3² können zwar begrünte Mittelstreifen zur Gliederung des Straßenraumes und zur Verbesserung des Stadtbildes beitragen; aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit müssen sie jedoch auf besonders begründete Ausnahmefälle beschränkt bleiben. Aus Gründen der Verkehrssicherheit sind befestigte Mittelstreifen nicht erforderlich.
401. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei den Planungen die Vorgaben des Regelwerks bezüglich der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht entsprechend beachtet und – soweit aus Gründen der Verkehrssicherheit zwingend geboten – nicht kostengünstigere Lösungen gewählt worden sind bzw. der gewählte Querschnitt nicht gesondert begründet worden ist.

*Mehrkosten
von
170.000 Euro
nicht begründet*

Ersatzmaßnahme

402. Als Ersatzmaßnahme³ für den Umbau des Finkenwerder Knotens sollte an der Dove-Elbe eine Ufersicherung mit dahinter liegender beruhigter Flachwasserzone zur ungestörten Röhrichtentwicklung sowie zur Förderung von faunistisch wertvollen Lebensräumen angelegt werden. Die Maßnahme wurde in zwei Losen ausgeschrieben.
403. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass entgegen der ursprünglichen Absicht, die Aufträge getrennt von der Land- und von der

² Planungshinweise für Stadtstraßen, Nr. 3 „Querschnitte“ (PLAST 3).

³ Maßnahme zur Minimierung des Eingriffs in Natur und Landschaft in nicht unmittelbarer Nähe der Baumaßnahme.

Wasserseite auszuführen, beide Maßnahmen von der Landseite erfolgten. Demzufolge war eine Ausschreibung in zwei Losen nicht erforderlich. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass durch die getrennte Auftragsvergabe Mehrkosten von rund 6.500 Euro entstanden sind und sich die Durchsetzung eventueller Gewährleistungsansprüche schwieriger gestaltet.

404. Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass bisherige Ufersicherungsmaßnahmen in diesem Bereich nur zeitlich begrenzt Bestand hatten und sie somit weder nachhaltig noch wirtschaftlich waren. Er hat gefordert, dass eine entsprechende Erfolgskontrolle für die neue Ersatzmaßnahme durchgeführt wird. Dabei sollte auch beobachtet werden, ob sich die beabsichtigten ökologischen Verbesserungen⁴ ergeben haben.

Kontrolle des nachhaltigen Erfolgs erforderlich

Nachtragsaufträge

405. Die Straßenbauarbeiten wurden EU-weit ausgeschrieben und das wirtschaftlichste Angebot mit einer Auftragssumme über rund 6,6 Mio. Euro brutto beauftragt. Während der Bauausführung wurden sechs Nachtragsaufträge für insgesamt rund 1,4 Mio. Euro beauftragt, sodass sich die Gesamtauftragssumme um etwa 22 % auf rund 8,0 Mio. Euro erhöhte.
406. Nach § 16 Nr. 1 VOB/A⁵ soll erst ausgeschrieben werden, wenn alle Verdingungsunterlagen fertiggestellt sind. Pläne und Leistungsbeschreibungen können jedoch erst fertiggestellt sein, wenn die notwendigen Genehmigungen vorliegen und die Planungen abgeschlossen sind.
407. Aus den Begründungen zu den Nachtragsaufträgen geht hervor, dass überwiegend Planungsänderungen und nachträgliche Genehmigungen zu den zusätzlichen Leistungen führten. Diese Änderungen hätten bei sorgfältiger Planung im Vorhinein erkannt und somit in die Ausschreibung aufgenommen werden können. Weil das nicht geschehen ist, war die Baumaßnahme noch nicht ausschreibungsreif; dadurch wurden Nachtragsleistungen von über 1,4 Mio. Euro dem Wettbewerbsverfahren vorenthalten. Unter Wettbewerbsbedingungen wäre mit teilweise günstigeren Angebotspreisen zu rechnen gewesen.
408. Der Rechnungshof hat die nicht ausreichende Ausschreibungsreife beanstandet. Er hat gefordert, dass zukünftig Ausschreibungen erst erfolgen, wenn die Planungen abgeschlossen sind und die notwendigen Genehmigungen vorliegen.

Fehlende Ausschreibungsreife führte zu Nachtragsaufträgen von 1,4 Mio. Euro

Aufhebung von Gleisanschlüssen

409. Im Bereich der Maßnahme verlaufen sogenannte Stammgleise der Hafensbahn, die über Gleisanschlüsse Firmengelände erschließen.

⁴ Habitat-, Boden-, Grundwasserfunktion und Landschaftsästhetik.

⁵ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A.

Nicht alle Gleise werden jedoch noch genutzt, sodass Aufwendungen für die generelle Herrichtung aller Bahnübergänge und Fußgängerüberwege nicht wirtschaftlich sind.

*Verträge
überprüfen*

410. Aufgrund von Gleisanschlussverträgen nach Hamburgischem Landeseisenbahngesetz haben die Firmen einen Zugangsanspruch und sind Inhaber einer öffentlich-rechtlichen Bau- und Betriebserlaubnis, die unbegrenzt gültig ist. Aus diesen Gründen darf die HPA auch nicht mehr genutzte Stammgleise nur zurückbauen, wenn sie zuvor das Einvernehmen mit den Berechtigten hergestellt hat.
411. Um künftig im Einzelfall wirtschaftlicher verfahren zu können, hat der Rechnungshof empfohlen, zu prüfen, ob neu abzuschließende Verträge über die Nutzung von Gleisanschlüssen mit einer Regelung versehen werden können, durch die eine Betriebserlaubnis dann erlischt, wenn sie in einem zu bestimmenden Zeitraum nicht genutzt wird.

Stellungnahme der Verwaltung

412. Die BWA und die HPA haben die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen. Hinsichtlich der Bilanzierung von Anlagen hat die HPA zugesagt bis Ende 2009 alle fertiggestellten Anlagen der BWA zu melden. Der Finkenwerder Knoten und zwei weitere Maßnahmen wurden inzwischen nachgemeldet.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof vorgeschlagenen vertraglichen Regelungen bei lange nicht genutzten Gleisanschlüssen hat die HPA darauf hingewiesen, dass dies noch einer Prüfung durch die Landeseisenbahnaufsicht bedürfe. Im Übrigen strebe sie an, Gleisanschlüsse zukünftig nur noch gegen Erstattung aller ihr hierdurch entstehenden Mehrkosten zur Verfügung zu stellen.

Ausbau der Sengelmannstraße

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt hat Ausgaben geleistet und ist Verpflichtungen eingegangen, ohne dass hierfür die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorgelegen haben. Ausgaben für den Lärmschutz wurden um rund 670.000 Euro zu hoch veranschlagt.

Die Aussagekraft des Jahresabschlusses der Freien und Hansestadt Hamburg wird durch zu spätes und pauschales Aktivieren von Anlagen beeinträchtigt.

Durch die Realisierung einer wirtschaftlicheren Variante hätten 400.000 Euro eingespart werden können.

Der Vorteilsausgleich für Siele in Höhe von rund 25.000 Euro und die Erstattung von Sicherungskosten für Leitungen in Höhe von rund 73.000 Euro wurden erst auf Betreiben des Rechnungshofs angemeldet.

413. Zwischen Ende 2006 und Ende 2008 wurde das letzte Teilstück der Sengelmannstraße nördlich der Hebebrandstraße auf einer Länge von rund 850 m für rund 6,5 Mio. Euro vierspurig ausgebaut.

Haushaltsrechtliche Ermächtigung

414. Im Haushaltsplan 2005/2006 wurden 5,3 Mio. Euro Baukosten veranschlagt. Zusätzlich erforderliche Mittel von 1,2 Mio. Euro hat die Bürgerschaft auf Basis einer Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) gemäß § 24 LHO vom Dezember 2007 im Juli 2008 bereitgestellt. Bis zu diesem Zeitpunkt überschritten die eingegangenen Verpflichtungen und geleisteten Ausgaben die bis dahin bereitgestellten Mittel bereits um 280.000 Euro.
415. Das Eingehen von Verpflichtungen und die Leistung von Ausgaben bedürfen einer vorherigen bürgerschaftlichen Ermächtigung (Artikel 66, 68 HV in Verbindung mit §§ 1, 2, 3 und 38 LHO). Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) ohne vorherige Ermächtigung durch die Bürgerschaft Verpflichtungen eingegangen ist und Ausgaben geleistet hat. Sie hat damit das parlamentarische Budgetrecht nicht beachtet.

Eingehen von Verpflichtungen ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung

Die BSU hat den Verstoß gegen das Budgetrecht eingeräumt.

Veranschlagung des Lärmschutzes

416. Die HU-Bau vom März 2004 sah entsprechend dem damaligen Stand der Diskussion und Forderungen im Bezirk hinsichtlich des zur planungsrechtlichen Sicherung der Maßnahmen erforderlichen Bebauungsplans eine hochwertige verlinkerte Lärmschutzwand für 1,4 Mio. Euro vor. Ihr lagen allerdings keine Variantenbetrachtungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu verschiedenen Ausführungsarten zugrunde. Diese wurden erst im Rahmen der Aufstellung der Ausführungsunterlage Bau gemäß § 54 LHO im Juli 2006 durchgeführt. Die ursprüngliche Planung wurde geändert und stattdessen die um nahezu 50 % günstigere Ausführung vorgesehen, nachdem Einvernehmen über die realisierte Lösung hergestellt worden war.
417. Zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben sind nur die notwendigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen.¹ Außerdem sind bei der Aufstellung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.²
- Unwirtschaftliche Veranschlagung* 418. Der Rechnungshof hat die Veranschlagung ohne die geforderte vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beanstandet, die dazu geführt hat, dass durch einen unnötig hohen Standard rund 670.000 Euro mehr veranschlagt worden sind als notwendig waren.
419. Die Erklärung der BSU, den Ansätzen der HU-Bau habe hinsichtlich des Lärmschutzes nur eine grobe Kostenschätzung zugrunde gelegen, bestätigt die nicht mit dem Haushaltsrecht zu vereinbarende Veranschlagung.

Bilanzierung von Anlagen

420. Wesentliche Teile der grundinstandgesetzten und erweiterten Sengelmannstraße wurden Anfang Mai 2008 dem Verkehr übergeben. Im Oktober 2009 wurde die Straße in der Anlagenbuchhaltung noch als Anlage im Bau (AiB) geführt und somit nicht abgeschrieben.³ Es ist beabsichtigt, sie nicht einzeln, sondern in einer Pauschalanlage zu aktivieren.
421. Nach der Bilanzierungsrichtlinie⁴ sind Anlagen ab der Fertigstellung nicht mehr als AiB zu führen, sondern unter dem zutreffenden Posten des Anlagevermögens auszuweisen und abzuschreiben. Bei Neubaumaßnahmen sind die Zugänge als Einzelanlagen auszuweisen, bei der Grundinstandsetzung einer Straße ist der Zugang als Einzelanlage zu buchen bei gleichzeitigem Teilabgang aus der jeweiligen Pauschalanlage der Eröffnungsbilanz. In Ausnahmefällen können, wenn die für eine Einzelaktivierung von

¹ Vgl. § 6 LHO.

² Vgl. § 7 Absätze 1 und 2 LHO.

³ In der Anlagenklasse AiB aktivierte Maßnahmen werden nicht abgeschrieben.

⁴ Bilanzierungsrichtlinie der Finanzbehörde vom Juli 2009.

Straßen notwendigen Daten nicht vorliegen bzw. nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen sind, auch Pauschalanlagen (sogenannte typisierte Sammelanlagen) gebildet werden.⁵

422. Die Straße und wesentliche weitere Einzelanlagen, zum Beispiel die Lärmschutzwand, wurden schon genutzt und unterlagen dem Verschleiß. Diese hätten deshalb entsprechend der Bilanzierungsrichtlinie zeitgerecht einzeln in die zutreffende Anlagenklasse umgebucht und abgeschrieben werden müssen.
423. Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2008 darauf hingewiesen, dass ein Abweichen vom Grundsatz der Einzelbewertung sowie der zeitnahen Aktivierung in der zutreffenden Anlagenklasse auf Dauer die Aussagekraft der Bilanz beeinträchtigt.⁶ Er hat die BSU daher erneut aufgefordert, die rechtzeitige und vollständige Einzelaktivierung dieses neuen Straßenabschnitts getrennt nach Nutzungsarten zu veranlassen.
424. Die BSU hat vorgetragen, dass eine Aktivierung erst nach Fertigstellung und auf Grundlage geprüfter Rechnungen erfolgen könne. Eine Einzelaktivierung sei nicht möglich, da dann zwei verschiedene Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden nebeneinander existieren würden; alle bisherigen Aktivierungen seien als Pauschalanlagen erfolgt.
425. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass die ausgebaute Sengelmanstraße bereits durch die Buchung als AiB auf Basis vorliegender geprüfter Rechnungen aktiviert wurde. Für den Beginn der Abschreibung ist lediglich eine Umbuchung in die zutreffende Anlagenklasse notwendig. Später geleistete Zahlungen können nachgebucht werden. Mit einer Einzelaktivierung der Sengelmanstraße würden für diese auch nicht, wie von der BSU vorgetragen, zwei Methoden nebeneinander angewandt. Vielmehr wird im Zuge des schrittweisen Übergangs von der Ausnahme (Pauschalanlage) zur Regel (Einzelaktivierung) bei Grundinstandsetzungen der Zugang als Einzelanlage bei gleichzeitigem Teilabgang aus der ältesten Pauschalanlage des gleichen Typs gebucht.

Verfälschung der Bilanz durch zu späte und pauschale Anlagenaktivierung

Die Ausnahmeregelung der Bilanzierungsrichtlinie für die Grundinstandsetzung ist im vorliegenden Fall nicht anzuwenden, da hier ein vollständiger Neubau der Straße stattgefunden hat. Außerdem ist seit Beginn der Zustandserfassung und Bewertung (ZEB-Hamburg 2003) für die Hauptverkehrsstraßen, also auch für die Sengelmanstraße, ein Netzknotensystem zur örtlichen Zuordnung vorhanden. Damit liegen alle für eine Einzelerfassung notwendigen Daten vor. Somit ist eine Einzelaktivierung im vorliegenden Fall möglich, d. h. die oben genannte Ausnahmeregelung kommt nicht zum Tragen.

426. Der Rechnungshof hat die Behörde deshalb erneut aufgefordert, die rechtzeitige und vollständige Einzelaktivierung dieses Straßen-

⁵ Diese Ausnahmeregelung gilt längstens bis zur vollständigen Umstellung auf die kaufmännische Buchführung.

⁶ Vgl. Jahresbericht 2008, Anlage zu Tzn. 22 bis 29, Tz. 85.

abschnitts sowie weiterer Straßenbaumaßnahmen getrennt nach Nutzungsarten zu veranlassen.

Wirtschaftlichkeit

427. Bei der Erweiterung von zwei auf vier Fahrspuren wurden in einem Teilabschnitt die vorhandene Straßenführung um etwa einen Meter nach Osten verlegt und anstelle des auf der Westseite vorhandenen Zwei-Richtungs-Rad- und Gehwegs beidseitig neue Rad- und Gehwege gebaut. In der HU-Bau vom 12. März 2004 wurden keine Variantenbetrachtungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für den gewählten Ausbaustandard dokumentiert. Die BSU hat darin stattdessen ausgeführt, die Maßnahme sei wirtschaftlich, weil sie von den geltenden Regelvorgaben und Standards nicht abweiche.

Auf Nachfrage des Rechnungshofs begründete die Behörde die gewählte Lösung darüber hinaus mit dem während der Planungszeit noch vorgesehenen Ausbau der Sengelmannstraße bis zur Saarlandstraße unter Verwendung der bestehenden Unterführung der Hebebrandstraße sowie der Anordnung beidseitiger Rad- und Fußwege. Diese Planung habe für den vorliegenden Abschnitt berücksichtigt werden müssen. Auch habe die räumliche Enge auf der westlichen Straßengrundstücksseite eine Erweiterung nach Osten notwendig gemacht.

428. Soweit zur Zielerreichung mehrere Möglichkeiten bestehen, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Mitteleinsatz oder das Ergebnis haben, sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.⁷ Die BSU hatte zugesagt, in die Haushaltsunterlagen einen Abschnitt „Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO“ aufzunehmen, in dem die Entscheidungsgründe zusammengefasst dokumentiert würden.⁸

Einsparpotenzial von 400.000 Euro nicht ausgeschöpft

429. Der Rechnungshof hat der ausgeführten Lösung einen Alternativvorschlag gegenübergestellt, der unter Berücksichtigung der von der BSU genannten Randbedingungen ohne Einbußen der Nutzbarkeit und Dauerhaftigkeit mit etwa 400.000 Euro geringeren Ausgaben hätte ausgeführt werden können. Dabei wäre auch bei der vom Rechnungshof dargestellten Linienführung ein Anschluss an die Unterführung möglich gewesen, da bei einer eventuellen späteren Weiterführung der Sengelmannstraße zur Saarlandstraße die Anschlussbereiche zur Hebebrandstraße sowieso großflächig umzubauen wären. Darüber hinaus müsste der jetzt neugebaute Rad- und Gehweg auf der Ostseite auf mindestens 150 m wieder aufgehoben werden. Die Alternativlösung hätte beinhaltet, auf diesen zu verzichten und stattdessen einen breiteren Zwei-Richtungs-Rad- und Gehweg auf der Westseite zu errichten. Die

⁷ Vgl. Jahresbericht 2005, „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Bauinvestitionsmaßnahmen“, Tzn. 175 bis 183.

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3109 vom 28. Oktober 2005 zum Jahresbericht 2005 zu den Tzn. 175 bis 183.

räumliche Enge an der westlichen Grundstücksgrenze wäre durch verschiedene leicht und kostenneutral zu realisierende Möglichkeiten zu beseitigen gewesen.

430. Das Vorgehen der BSU hat zu vermeidbaren Mehrkosten geführt. Sie hat damit gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verstoßen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
431. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, geeignete prozessuale Maßnahmen zu ergreifen, mit denen systematisch sichergestellt wird, dass von Planungsbeginn an vorhandene Einsparpotenziale ermittelt werden. Dabei hält er es bei künftigen Maßnahmenentscheidungen – auch im Hinblick auf die Senatszusage zum Jahresbericht 2005⁹ und des Beschlusses zur Bürgerschaftsdrucksache 18/7834¹⁰ vom 23. Januar 2008 – für unerlässlich, deren Grundlagen, Entscheidungskriterien und Alternativen ausführlich und transparent darzustellen.
432. Die BSU stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass die Gesamtkosten zu Beginn der Planungen am stärksten beeinflussbar sind. Sie hat zugesagt, ihre laufenden Bemühungen zu verstärken, um Planungsentscheidungen transparent zu machen und zu dokumentieren sowie die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

*Einführung
prozessualer
Maßnahmen zur
Ermittlung von
Einsparpotenzialen
erforderlich*

Nachtragsauftrag

433. Nach Auftragserteilung wurde der Auftragnehmer aufgefordert, über die ursprünglich vorgesehene Menge hinaus zusätzliches Asphaltrecyclingmaterial in die Straße einzubauen. In seinem Nachtragsangebot verlangte er für die Lieferung und den Einbau der Mehrmenge nahezu den doppelten Einheitspreis wie für die ursprüngliche Materialmenge. Er begründete seine Forderung damit, dass er bei seiner Kalkulation zum Hauptauftrag irrtümlich die Frachtkosten nicht berücksichtigt habe. Der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) hielt die Forderung des Auftragnehmers aufgrund seiner Prüfung – in Übereinstimmung mit der BSU – für berechtigt, erkannte sie an und beauftragte die zusätzliche Leistung. Insgesamt beliefen sich die Mehrkosten aufgrund des erhöhten Einheitspreises auf rund 29.000 Euro.
434. Nach den Regelungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), die Grundlage des Bauvertrags war, handelt es sich bei einem Irrtum in den Grundlagen der Preisermittlung grundsätzlich um einen rechtlich unbeachtlichen Kalkulationsirrtum im Risikobereich des Auftragnehmers. Dieser kann für die Mehrmenge einen von seiner bisherigen Berechnungsgrundlage abweichenden „realistischen“ Preis ausnahmsweise nur verlangen, wenn im konkreten Einzelfall ein Festhalten an der ursprünglichen

⁹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/2242 vom 10. Mai 2005 zu den Tzn. 175 bis 183.

¹⁰ Antrag zur Änderung des Haushaltsbeschlusses 2007/2008 hinsichtlich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Preisermittlungsgrundlage zu einem für ihn untragbaren Ergebnis führen würde, weil zum Beispiel der Auftragnehmer dadurch in erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten würde.

Nachtragsauftrag nicht ausreichend geprüft

435. Der LSBG hätte die Forderung des Auftragnehmers daher nicht ohne umfassendere Prüfung anerkennen dürfen. Ob das Festhalten an der ursprünglichen Preisermittlungsgrundlage für den Auftragnehmer unzumutbar gewesen wäre, hat dieser nicht nachgewiesen und der LSBG nicht geprüft.
436. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Nachtragsangebot nicht ordnungsgemäß geprüft wurde, wodurch die oben genannte Leistung um rund 29.000 Euro zu teuer eingekauft worden ist. Er hat den LSBG aufgefordert, künftig nach dem Vergabehandbuch der BSU zur VOB¹¹ zu verfahren und in Zweifelsfragen das Rechtssamt der BSU zu beteiligen.

Sicherung und Neubau von Leitungen

437. Im Zuge der Straßenbaumaßnahme mussten Gasleitungen gesichert und Siele erneuert werden. Die hierfür anfallenden Ausgaben wurden aus dem Straßenbautitel geleistet.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

Rückforderung von 73.000 Euro für Leitungssicherung

- die Sicherungskosten von 73.000 Euro gemäß dem zwischen der Stadt und dem Versorgungsunternehmen geschlossenen Konzessionsvertrag nicht aus dem Haushalt, sondern von dem Unternehmen zu tragen sind;

Geltendmachung des Vorteilsausgleichs für Sielerneuerung

- die Hamburger Stadtentwässerung AöR (HSE) den Vorteil, der ihr aus der Erneuerung ihrer Sielanlagen entstanden ist, zu erstatten hat.¹²

Er hat die BSU noch im Verlauf der Prüfung aufgefordert, die Erstattung der Sicherungskosten und des Vorteilsausgleichs zu betreiben.

Einführen einer organisatorischen Regelung zur Sicherstellung des Vorteilsausgleichs

Darüber hinaus hat er beanstandet, dass trotz der bereits wiederholten Feststellungen zum Vorteilsausgleich¹³ immer noch keine grundsätzliche organisatorische Regelung eingeführt wurde, um dessen ausnahmslose und vollständige Erhebung sicherzustellen. Er hat angesichts der erneuten Feststellungen empfohlen, zur Verbesserung der Klarheit und Eindeutigkeit künftig bereits bei der Erstellung der Haushalts- und Ausführungsunterlagen nach §§ 24/54 LHO den für die HSE zu erwartenden Vorteil zu ermitteln und darzustellen.

¹¹ Vgl. Vergabehandbuch (VOB) – Ri – VOB – Teil C, Anlage 12.

¹² Auf der Grundlage der zwischen der Stadt und der HSE geschlossenen Kooperationsvereinbarung.

¹³ Vgl. Jahresbericht 2001, „Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen“, Tzn. 338 bis 339. und Jahresbericht 2009, „Bahnübergänge Wandsbek“, Tzn. 494 bis 495.

438. Die BSU hat die Feststellungen anerkannt. Sie hat zugesagt, die Sicherungskosten und darüber hinaus weitere Kosten für Baustellenbehinderungen dem Versorgungsunternehmen in Rechnung zu stellen. Hinsichtlich der generellen Behandlung von Vorteilsausgleichen beabsichtigt sie, die geforderte organisatorische Regelung in einer Dienstanweisung aufzunehmen. Die HSE hat inzwischen den Vorteilsausgleich von rund 25.000 Euro erstattet.

Bildungszentrum Tor zur Welt

Behörde für Schule und Berufsbildung /
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
IBA Hamburg GmbH

Im Bewerbungsverfahren für den Realisierungswettbewerb wurde ein unzulässiges Auswahlkriterium herangezogen.

Bei der Durchführung des Wettbewerbsverfahrens haben Beurteilungskriterien nur unzureichend Berücksichtigung gefunden, waren Bewertungen nicht nachvollziehbar und wurden bindende Vorgaben nicht beachtet.

Mit der fehlenden Dokumentation wesentlicher Entscheidungen wurden das Transparenzgebot und das Wettbewerbsprinzip verletzt.

Der nachträgliche Verzicht auf eine Kostenobergrenze sowie eine Kostensteigerung um mehr als 40 % widersprechen dem Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Vorgaben des Senats für erhöhte Standards ersetzen nicht die haushaltsrechtlich geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

439. Das im Rahmen der „Bildungsoffensive Elbinseln“ geplante Bildungszentrum Tor zur Welt umfasst Neubauten für eine Grundschule, eine Sprachheilschule, Umbau- bzw. Erweiterungsmaßnahmen an einem Gymnasium sowie ein Multifunktionsgebäude. Für das Projekt wurde von Oktober 2007 bis Juli 2008 von der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) und der Internationalen Bauausstellung Hamburg GmbH (IBA Hamburg GmbH) als Ausloberinnen ein begrenzt offener zweistufiger Realisierungswettbewerb¹ für Arbeitsgemeinschaften (Architekten und Landschaftsarchitekten) mit vorgeschaltetem Bewerbungsverfahren² durchgeführt. Baubeginn für das „Tor zur Welt“ soll im Juli 2010 sein, der Fertigstellungstermin im August 2012.

Auswahl der Teilnehmer am Wettbewerb

440. Das vorgeschaltete Bewerbungsverfahren hatte zum Ziel, geeignete Arbeitsgemeinschaften nach bestimmten Auswahlkriterien

¹ Vgl. Nr. 2.1.2 der „Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens der Freien und Hansestadt Hamburg – GRW 1995 –“. 1. Stufe: „Städtebauliche Lösungen“, 2. Stufe: „Hochbauliche Entwürfe“.

² Vgl. § 10 der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen – VOF – Ausgabe 2006.

zur Teilnahme am Realisierungswettbewerb auszuwählen. Dazu hatten die Ausloberinnen in der Bekanntmachung zum Wettbewerb vom 30. Oktober 2007 von den Bewerbern u. a. den „Nachweis von Referenzobjekten mit hoher Gestaltqualität“ gefordert. „Gestaltqualität“ als eines von drei Kriterien für die Auswahl der Teilnehmer sollte mit einer hohen Gewichtung von 40 % die Auswahl wesentlich prägen.

441. Die Auswahl der Bewerber ist gemäß § 10 Absatz 1 VOF u. a. von deren fachlicher Eignung abhängig. § 13 Absatz 2 Buchstaben a) bis h) VOF führt in einer abschließenden³ Aufzählung auf, wie der Nachweis der fachlichen Eignung erbracht werden kann.

Die von den Ausloberinnen hinzugenommene „Gestaltqualität“ ist in dieser Aufzählung nicht enthalten. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sie bei der Festlegung der Auswahlkriterien § 13 VOF nicht hinreichend beachtet haben. Er hat die Ausloberinnen aufgefordert, bei der Durchführung von Wettbewerbsverfahren entsprechend den vergaberechtlichen Bestimmungen zu verfahren.

*Unzulässige
Erweiterung
der Auswahl-
kriterien*

442. Nach Ansicht der Ausloberinnen kommt es hier vorrangig auf die Vorschriften der §§ 97 ff. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) an. Danach stehe es dem öffentlichen Auftraggeber grundsätzlich frei, die von ihm für erforderlich gehaltenen Kriterien selbst zu definieren. Die Vorschriften der VOF konkretisierten die Grundregeln des GWB, setzten sie aber nicht außer Kraft. Die Gestaltqualität sei ein wesentliches Element für die fachliche Eignung von Bewerbern in Architektenwettbewerbsverfahren.

443. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest und weist darauf hin, dass das GWB nur die Grundlagen der Vergabeverfahren regelt, wie die in § 97 Absatz 6 GWG enthaltene Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung deutlich macht. Die Bundesregierung hat von der Ermächtigung mit dem Erlass der Vergabeverordnung Gebrauch gemacht. Mit dieser werden die Verdingungsordnungen wie die VOF eingeführt. Im Zuge der beschriebenen Kaskade setzt die VOF die europarechtlichen Vorgaben aus den maßgeblichen Richtlinien um und regelt in § 13 die Nachweise zur fachlichen Eignung abschließend.

Bewertung der Wettbewerbsarbeiten

444. Ein Wettbewerbsverfahren besteht aus mehreren Verfahrensschritten; dazu gehören u. a. die Vorprüfung und die Preisgerichtssitzung. Beide Verfahrensschritte sind bei ihren Bewertungen an die veröffentlichten Beurteilungskriterien aus der Bekanntmachung und aus der Auslobung gebunden. Die Vorprüfung legt dem Preisgericht eine Niederschrift über das Ergebnis ihrer Arbeit vor.

³ Vgl. Müller-Wrede, Kommentar zur VOF, 3. Auflage (2007) § 13 Rdn. 1.

445. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass entgegen den GRW 1995

- die Auswertung der Entwürfe durch die Vorprüfung nicht entsprechend den in der Bekanntmachung bzw. Auslobung genannten Kriterien durchgeführt wurde, sodass dem Preisgericht keine Unterlage vorlag, die als Grundlage für eine sachgerechte Bewertung geeignet war,⁴

Unzulässige Verwendung eines Beurteilungskriteriums

- sogenannte IBA-Exzellenzkriterien einbezogen wurden, die – weil nicht in der Bekanntmachung vorgesehen – nicht hätten verwendet werden dürfen,
- Beurteilungskriterien aus der Bekanntmachung erst in einer späteren Phase präzisiert wurden, anstatt sie regelgerecht in der Auslobung zu beschreiben,

Intransparente Anwendung der Beurteilungskriterien

- die Transparenz und die von den Ausloberinnen vorgegebene Beurteilungsbasis durch Bündelung und Umstrukturierung von Beurteilungskriterien unter mangelnder Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit leiden,
- die Beurteilungskriterien sich in den schriftlichen Bewertungen des Preisgerichts nur eingeschränkt wiederfinden und quantitative Merkmale nicht objektiv bewertet und formuliert wurden,
- das Protokoll der Preisgerichtssitzung keine Begründung der Rangfolge der Preisträger enthält und

Wettbewerbsarbeit unzulässigerweise prämiert

- das Preisgericht einen Entwurf zugelassen und darüber hinaus prämiert hat, der die bindende Vorgabe⁵ der Hauptnutzflächengröße nicht erfüllte und sogar die höchste Flächenüberschreitung aufwies.

446. In Ergänzung früherer Prüfungsfeststellungen zu Architektenwettbewerben⁶ ist im Ergebnis festzustellen, dass

- bis zur Preisgerichtssitzung die Beurteilungskriterien nur noch unzureichend Anwendung fanden,
- gegen das Gebot der Chancengleichheit⁷ verstoßen wurde und
- die Entscheidungen für die Zuerkennung der Preise nicht nachvollziehbar sind.

Zuerkennung der Preise nicht nachvollziehbar

Durch diese Defizite kann nicht ausgeschlossen werden, dass nicht die sachgerechteste und wirtschaftlichste Lösung ausgewählt wurde.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

⁴ Vgl. Nr. 5.1.5.1 GRW.

⁵ Nr. 3.3.2 GRW, Nr. 5.6.4.3 GRW und Nr. 5.6.5.2 GRW.

⁶ Jahresbericht 2004, „Finanzierung einzelner Investitionsmaßnahmen“ Tz. 31 und Jahresbericht 2008 „Architektenwettbewerb für die HafenCity Universität“.

⁷ Nr. 5.6.4.1 GRW, § 25 Absatz 2 VOF und Nr. 5.6.5.2 GRW.

447. Die Ausloberinnen haben erläutert, dass die Niederschrift über die Vorprüfung aus ihrer Sicht das Preisgericht ausreichend unterstützt habe. Im Übrigen entziehe sich der eigentliche Bewertungsvorgang in einem Architektenwettbewerb einer nachträglichen Kontrolle. Auch sei es unmöglich, einen Entwurf eines gesamten Gebäudekomplexes mit einer Bausumme im zweistelligen Millionenbereich unter den verschiedenen fachlichen und wirtschaftlichen Kriterien in einem engen zeitlichen Rahmen zu bewerten. Ebenso sei es schon aus Zeitgründen nicht möglich, in einem Begründungstext alle in der Auslobung genannten Bewertungskriterien in gleichmäßiger Weise über eine Checkliste abzuarbeiten.
448. Der Rechnungshof sieht weiterhin gerade bei großen Baumaßnahmen den Bedarf, die ursprünglich formulierten Zielsetzungen, zum Beispiel Energieeffizienz oder Umfang der Hauptnutzfläche, hinsichtlich ihrer Umsetzung in den Entwürfen inhaltlich vollständig und gegeneinander abgewogen darzustellen. Das Argument einer zeitlichen Einschränkung trägt nicht, weil die Entscheidungen des Preisgerichts erhebliche wirtschaftliche Folgen für die Stadt bewirken – neben den Investitionskosten insbesondere die Betriebs- und Erhaltungskosten, die über den Lebenszyklus ein Mehrfaches der Erstinvestition ausmachen.
449. Der Rechnungshof hat die Ausloberinnen aufgefordert,
- zukünftig gemäß den Vorschriften⁸ eine stringente Berücksichtigung der von ihnen selbst festgelegten Beurteilungskriterien und anhand dieser die Bewertung der Arbeiten in allen Wettbewerbsphasen sicherzustellen und
 - die Bewertung des Preisgerichts auf einer inhaltlich umfassenden Basis durchzuführen und zu dokumentieren.
450. Die BSU – als die für das Bauwesen federführende und somit andere Dienststellen beratende Behörde – hat er aufgefordert, für Auslober und Preisgerichte entsprechende Instrumente zeitnah zur Verfügung zu stellen.

*Preisgerichts-
entscheidungen
leiden unter
zeitlicher
Einschränkung*

Die BSU hat zugesagt zu prüfen, inwieweit Konkretisierungen im Leistungsbild für die Abwicklung und Betreuung von Wettbewerben im Bauhandbuch vorgenommen werden können, damit die Bewertung des Preisgerichts auf der Basis der Beurteilungskriterien transparent dokumentiert wird. Die Prüfung werde nach Einführung der RPW 2009 im Rahmen der dann notwendigen Anpassungen erfolgen.

Transparenzgebot im Wettbewerbsverfahren

451. Die Ausloberinnen konnten nicht den nach den Vorschriften erforderlichen Vergabevermerk vorlegen. Im Prüfungsverfahren war daher nicht nachvollziehbar,

⁸ GRW 1995 und Richtlinien für Planungswettbewerbe der Freien und Hansestadt Hamburg (RPW 2009) nach Inkrafttreten.

- warum im Bewerbungsverfahren ein Bewerber ausgewählt wurde, der nicht die erforderliche Punktzahl in der Bewertung erreicht hatte,
- auf welcher Entscheidungsgrundlage das Preisgericht die Zuerkennung der Preise vorgenommen hat und
- warum das Preisgericht eine Wettbewerbsarbeit in die Bewertung aufnahm und dieser Arbeit einen Preis zuerkannte, obwohl sie bindende Vorgaben der Ausloberinnen nicht erfüllte.

452. Auftraggeber sind nach § 18 VOF verpflichtet, die Vergabe durch einen Vermerk schriftlich zu dokumentieren. Die darin enthaltenen Angaben müssen zeitnah und so detailliert dokumentiert sein, dass sie für einen mit der Sachlage des jeweiligen Vergabeverfahrens vertrauten Leser nachvollziehbar sind.⁹ Der Vergabevermerk stellt eine besondere Ausformung des Transparenzgebots und des Wettbewerbsprinzips sowie des Gleichbehandlungsgebots der Bieter bzw. Bewerber auf der Grundlage von § 97 Absatz 1 und 2 GWB dar.¹⁰

*Fehlende
Dokumentation
des Wettbe-
werbsverfahrens*

453. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Ausloberinnen das Wettbewerbsverfahren nicht so ordnungsgemäß dokumentiert haben, dass die einzelnen Verfahrensschritte und Entscheidungen klar und eindeutig nachvollziehbar sind. So sind die Begründungen des Preisgerichts für die jeweiligen Wertungen im laufenden Vergabeverfahren nicht konkret, stichhaltig und nachvollziehbar dargelegt.¹¹ Er hat die Ausloberinnen aufgefordert, künftig die vergaberechtlichen Vorschriften zu beachten und die Entscheidungen in einem Vergabevermerk nach § 18 VOF zeitnah und fortlaufend zu dokumentieren.

454. Die Ausloberinnen haben darauf hingewiesen, dass es zwar keine zwingende Vorgabe über die Form der Dokumentation gebe. Sie wollten aber zukünftig eine laufende Dokumentation durchführen.

Kostenentwicklung

*Bindende
Wirtschaftlich-
keitsvorgabe
aufgegeben*

455. Obgleich in der Bekanntmachung zum Wettbewerb die Festsetzung einer Kostenobergrenze in Höhe von 28,3 Mio. Euro¹² als bindende Vorgabe angekündigt war und in der Auslobung mehrfach auf die Einhaltung dieses Kostenrahmens hingewiesen wurde, haben die Ausloberinnen nach Abschluss der 1. Wettbewerbsstufe („Städtebauliche Lösungen“) eine Kostensteigerung um rund 10 Mio. Euro (netto) gebilligt. Für die 2. Wettbewerbsstufe („Hochbauliche Entwürfe“) wurde auf eine Kostenobergrenze und damit auf eine bindende Wirtschaftlichkeitsvorgabe vollständig verzichtet.

⁹ Beschluss des Hanseatischen OLG Bremen vom 14. April 2005; Verg1/2005.

¹⁰ Müller-Wrede, Kommentar zur VOF, 3. Auflage (2007), § 18, Rdn. 6.

¹¹ Vgl. Müller-Wrede, Kommentar zur VOF, 3. Auflage (2007), § 18, Rdn. 14.

¹² Netto-Baukosten nach DIN 276, Kostengruppen 200 – 600.

456. Nach Abschluss des Architektenwettbewerbs überschreitet der 3. Preisträger als teuerster Entwurf die ursprüngliche Kostenobergrenze der Auslobung von 28,3 Mio. Euro um rund 52 % (rund 43 Mio. Euro netto) und der 1. Preisträgerentwurf als zweit teuerster die Kostenobergrenze um rund 42 % (rund 40,3 Mio. Euro netto). Davon sind rund 3,4 Mio. Euro (netto) durch Mehrflächen für Neubauten¹³ entstanden, die gemäß den Auslobungsbedingungen nicht zugelassen waren.
- Kostensteigerung
um 12 Mio. Euro*
457. Die Ausloberinnen haben geltend gemacht, dass es ihre Aufgabe sei, Vorhaben zu entwickeln und zu fördern, die sich durch eine besondere Exzellenz auszeichneten und damit langfristig und nachhaltig inhaltliche Verbesserungen bewirkten. Um diese Ziele erreichen zu können, müsse es möglich sein, experimentelle Vorhaben durchzuführen, für die keine Maßstäbe vorgegeben seien und die zunächst einen erhöhten Mitteleinsatz erforderten. Im Übrigen sei es vergaberechtlich zulässig, eine anfangs gestellte, aber nicht erfüllbare Mindestbedingung aufzugeben. Auf die Mehrflächen könne aus pädagogischer Sicht nicht verzichtet werden.
458. Bei der Durchführung von Architektenwettbewerben sind die nach GRW 1995 zulässigen Mittel zur „Hebung des Kostenbewusstseins“ auszuschöpfen.¹⁴ Dazu gehören die Hervorhebung und Gewichtung von Wirtschaftlichkeitsmerkmalen bei der Auslobung wie zum Beispiel Kostenobergrenzen.
459. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Ausloberinnen bereits nach der 1. Wettbewerbsstufe eine Kostensteigerung gebilligt und in der 2. Wettbewerbsstufe auf eine bindende Wirtschaftlichkeitsvorgabe verzichtet haben. Grundlage eines Realisierungswettbewerbs¹⁵ sind ausschließlich die in der Auslobung beschriebenen Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramme insbesondere in Verbindung mit den vorgegebenen und feststehenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie die einer Baukostenobergrenze. Der generelle Verzicht darauf im weiteren Verfahren führte auch dazu, dass
- eine Preisgerichtsentscheidung entgegen einer stringenten wirtschaftlichen Vorgabe getroffen werden konnte und
 - damit ermöglicht wurde, einer Wettbewerbsarbeit, die diese bindende Vorgabe nicht einhielt, einen Preis zu verleihen.¹⁶
- Preisgerichts-
entscheidung
entgegen
wirtschaftlicher
Vorgabe*
460. Entsprechend den Forderungen aus früheren Jahresberichten (Tz. 446) hat der Rechnungshof die Ausloberinnen aufgefordert, in Erfüllung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 LHO) zukünftig bei Architektenwettbewerben
- Kostenobergrenze
im Wettbewerbs-
verfahren
vorgeben*

¹³ Flächenmehrung durch Wettbewerbsergebnis (aus 4 Mio. Euro brutto errechnet).

¹⁴ Planungshinweise „Senkung der baulichen und räumlichen Standards bei öffentlichen Bauvorhaben“ Nr. 1.1, S. 4, herausgegeben von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt unter Mitwirkung der Finanzbehörde, Behörde für Schule und Berufsbildung (Fassung Juni 2000).

¹⁵ Vgl. Nr. 2.1.2 GRW.

¹⁶ Vgl. Nr. 5.6.5.2 GRW.

Kostenobergrenzen in allen Wettbewerbsphasen vorzugeben.

461. Die BSU hat der Rechnungshof aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Zielsetzung des Senats hinsichtlich einer Hebung des Kostenbewusstseins (Tz. 456) bei hamburgischen Baumaßnahmen konsequent umgesetzt wird.

Die BSU hat zugesagt, im Zuge der Einführung der RPW Vorgaben bezüglich der Aufnahme von Kostenobergrenzen und wirtschaftlicher Vergleichbarkeit aufzunehmen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

462. Die Ausloberinnen haben im Realisierungswettbewerb als verbindlich einzuhaltende Vorgaben u. a. den Passivhausstandard für die Neubauten sowie den Einbau einer Photovoltaikanlage zur Stromerzeugung und einer solarthermischen Anlage zur Unterstützung der Trinkwassererwärmung mit einer bestimmten Mindestgröße festgelegt. Sie haben damit deutlich über den schulbauüblichen Standard hinausgehende Anforderungen gestellt. Jedoch haben die Ausloberinnen hierfür keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, obgleich etwa der nur mit einem hohen Mitteleinsatz zu erreichende Passivhausstandard gerade bei Schulbauten unwirtschaftlich sein kann. Wegen ihrer teilweise geringen täglichen Nutzungsdauer kann auf die – für die Wirtschaftlichkeit eines Gebäudes im hohen Maße relevanten – Betriebskosten weniger Einfluss genommen werden. Daher könnte eine nur unwesentlich unter dem hohen Passivhausstandard liegende und preiswertere Wärmedämmung (zum Beispiel Niedrigenergiehausstandard) eher wirtschaftlich sein. Auch Photovoltaikanlagen und solarthermische Anlagen sind nicht automatisch ab einer bestimmten Größe wirtschaftlich. Vielmehr hängen die Wirtschaftlichkeit und die jeweilige Größe vor allem von der Einbindung in ein Energieversorgungskonzept ab.

*Fehlende
Wirtschaftlich-
keitsunter-
suchungen*

463. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Ausloberinnen gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen haben, indem sie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (vgl. § 7 Absatz 2 Satz 1 LHO) vor Aufstellung der Anforderungen durchführten. Er hat die BSB aufgefordert, die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der Aufstellung der Bau- und Kostenunterlage nachzuholen und bei künftigen Realisierungswettbewerben insbesondere Standarderhöhungen schon zu Beginn zu überprüfen.

464. Die BSB hat zugesagt, sie werde den Rechnungshof über das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des beauftragten Entwurfes in Kenntnis zu setzen.

Die Ausloberinnen haben erklärt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Auslobung nicht erforderlich gewesen seien, weil der Senat politische Vorgaben hinsichtlich der Einhaltung von Nachhaltigkeitsansprüchen und Klimaschutz gemacht habe. Die energetischen Mehraufwendungen seien wegen der soge-

nannten IBA-Exzellenzen erforderlich gewesen. Im Übrigen seien Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erst bei bekannter Kubatur der Baukörper und deren Konstruktionsmerkmale und damit im Rahmen der weiteren Entwurfsplanung möglich.

465. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die IBA-Exzellenzen und politische Vorgaben die Ausloberinnen nicht von ihrer Pflicht zur Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorschriften entbinden. Im Übrigen verpflichtet schon § 11 Absatz 1 Hamburgisches Klimaschutzgesetz zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Investitionen zur Energieeinsparung oder zum Klimaschutz. Auch wenn im Vorfeld der Wettbewerbsbekanntmachung wegen fehlender Details noch keine exakten Berechnungen möglich sind, lassen bereits Abschätzungen eine pauschale Aussage über die Wirtschaftlichkeit der auf Basis einer formulierten Wettbewerbsaufgabe zu erwartenden Entwürfe zu. So sind die Kubatur und die Höhe der Investitionskosten zum Beispiel aus den Vorgaben des Raumprogramms abzuleiten. Ebenso lassen sich CO₂-Reduzierungen angemessen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen.

Erweiterungsbau des Bernhard-Nocht-Instituts

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und
Verbraucherschutz / Behörde für
Stadtentwicklung und Umwelt /
Bernhard-Nocht-Institut

Mängel bei der Kostenermittlung führten zu einer nicht auskömmlichen Veranschlagung. Diese erfolgte in einem Globaltitel, wurde damit der Bedeutung des Vorhabens nicht gerecht und führte dazu, dass die Bürgerschaft trotz weitgehender Planungsänderungen nicht beteiligt wurde.

Die Behörden haben bei der Realisierung der Baumaßnahme ihre Steuerungs- und Kontrollaufgaben unzureichend wahrgenommen. Die Folge waren vermeidbare Mehrkosten von 119.000 Euro. Kostensteigerungen sind nicht rechtzeitig erkannt worden und erforderten die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts. Die dafür verwendeten Ergebnisse einer Plausibilitätsprüfung waren als Entscheidungsgrundlage nicht geeignet.

466. Um seine Forschungen mit einer dem Stand der Wissenschaft angemessenen Infrastruktur weiter ausbauen zu können, wurde das Bernhard-Nocht-Institut für Tropenmedizin (BNI) baulich erweitert. Seine beiden BSL-4-Labore¹ sind dabei herausragende Einrichtungen, die besondere nutzungs- und sicherheitstechnische Anforderungen erfüllen müssen. Die Finanzierung erfolgte gemeinschaftlich von Bund und Land sowie mit Zuschüssen der Europäischen Union (EU).

Während der Planungs- und Bauzeit von 2001 bis 2009 sind die Kosten von rund 20 auf rund 30 Mio. Euro gestiegen; dabei hat die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG)² das Notbewilligungsrecht nach § 37 LHO zweimal in Anspruch genommen und zur Klärung des Umfangs der zweiten Kostenerhöhung einen externen Berater hinzugezogen.

Die BSG hatte dem BNI die Bauherren- und Bedarfsträgerfunktion übertragen, nahm aber weiter die Fach- und Rechtsaufsicht

¹ Die Biologische Schutzstufe (englisch Biosafety Level, BSL) ist eine Gefährlichkeitseinstufung biologischer Arbeitsstoffe, insbesondere von Mikroorganismen.

² Das Amt für Gesundheit als zuständiges Amt der planführenden Behörde war während der Umsetzung der Baumaßnahme der damaligen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, der Behörde für Umwelt und Gesundheit, der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit und zum Erhebungszeitpunkt der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz zugeordnet.

sowie die Mitteleinwerbung wahr. Da das BNI selbst nicht über baufachlichen Sachverstand verfügte, beauftragte es gemäß den Vorgaben³ im August 2003 die Baudienststelle der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) zunächst mit den Baumanagement- und den anteiligen Bauherrenkernleistungen. Externe Ingenieurbüros führten die Planungsleistungen aus.

Kostenermittlungen

467. Die BSG reduzierte die zu Projektbeginn 2001 geschätzten Kosten ohne Begründung und damit nicht methodengerecht um 6 % auf rund 19,7 Mio. Euro. In dieser Höhe erfolgte die Veranschlagung für das Haushaltsjahr 2002. Die Kostenberechnung der Ende 2002 erstellten Bau- und Kostenunterlage präzisierte die Kosten in der Höhe von 20,9 Mio. Euro. Die BSG korrigierte weder die zuvor veranschlagte Summe, die damit um rund 1,2 Mio. Euro zu gering war, noch passte sie das Bauvolumen entsprechend an.

*Voraussichtliche
Kosten nicht
vollständig
veranschlagt*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde entgegen § 11 Absatz 2 LHO nicht die voraussichtlich für die Maßnahme zu leistenden Ausgaben veranschlagt hat. Sie hat diese auch nicht als Nachbewilligung für das Haushaltsjahr 2003 noch planmäßig im Haushaltsplan 2004 berücksichtigt. Er hat gefordert, künftig bei Kostenermittlungen die dafür geltenden Vorgaben anzuwenden und alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu veranschlagen.

468. Ein unter dem geplanten Neubau verlaufendes Stammsiel war zum Zeitpunkt der Kostenberechnung bekannt; für dessen Schutz brachten die Architekten dennoch keine Kosten in Ansatz. Um den unabdingbaren Sicherheitsbedarf nachträglich kostenneutral zu integrieren, wurde unter Verzicht auf ein Untergeschoss umgeplant. Diese Änderung verursachte vermeidbare Planungskosten von rund 100.000 Euro.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die ursprüngliche Bau- und Kostenunterlage auf einer mangelhaften Planung basierte, die weder von der BSG, dem BNI noch durch die Projektsteuerung der BSU korrigiert wurde. Er hat das BNI aufgefordert zu prüfen, ob Rückforderungsansprüche gegenüber dem Architekten geltend gemacht werden können.

*Vermeidbare
Mehrkosten von
100.000 Euro
durch erneute
Planung*

Die Behörden haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen folgen zu wollen.

Veranschlagung

469. Die BSG hat die Mittel für die Baumaßnahme in einem Globaltitel veranschlagt und als Zuweisung für Investitionen an den Wirtschaftsplan des BNI übertragen. Auch wenn Hochbaumaßnahmen grundsätzlich in Globaltiteln veranschlagt werden können,

³ VV-Bau, herausgegeben von der Finanzbehörde und der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

sind Maßnahmen dann in Einzeltiteln zu veranschlagen, wenn der Bedarfsträger dies zum Beispiel wegen der Bedeutung der Maßnahme für geboten hält (§§ 24 und 54 LHO in Verbindung mit den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften).

*Nicht
sachgerechte
Veranschlagung
in einem
Globaltitel*

Der Unikatcharakter der Anlage, das hohe Investitionsvolumen sowie der Stellenwert des BNI innerhalb der internationalen Forschungslandschaft stellen eine hohe Bedeutung im Sinne der Vorgaben dar. Die Veranschlagung in einem Globaltitel war daher nicht sachgerecht. Bei einer Einzelveranschlagung wäre die Bürgerschaft u. a. bei den bedeutenden Planungsänderungen zu beteiligen gewesen.

470. Der Rechnungshof hat die Veranschlagung in einem Globaltitel beanstandet und die BSG aufgefordert, zukünftig die erforderliche Prüfung über eine Einzel- bzw. Globalveranschlagung nachvollziehbar durchzuführen und Baumaßnahmen entsprechend ihrer Bedeutung zu veranschlagen.

471. Die BSG hat zugesagt, dies künftig zu beachten. In vorliegendem Fall jedoch sei die Veranschlagung im Einklang mit dem Haushaltsrecht und den praktischen Erfordernissen erfolgt, da die Veranschlagungssystematik des BNI mit der gemeinsamen Bund-Länder-Finanzierung, die notwendige Flexibilität bei der Baudurchführung sowie das gemeinsame Interesse an einer zügigen Durchführung dies begründet hätten.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Vorteil einer Globalveranschlagung u. a. im – hier nicht möglichen – Ausgleich von Mehr- durch Minderkosten bei einer Vielzahl von Maßnahmen in einem Titel besteht. Die wegen der besonderen Bedeutung der Maßnahme erforderliche erhöhte Transparenz hätte eine Einzelveranschlagung erfordert.

Kostenkontrolle

472. Der Rechnungshof hat diverse wiederkehrende Mängel in der Abwicklung der Maßnahme und dem Zusammenwirken zwischen Architekt, Projektsteuerung und Bauherrn festgestellt. So sind

- vom Architekten Stundenlohnaufträge ohne Information der weiteren Beteiligten vertragswidrig mündlich erteilt,
- Zahlungen erheblich über die Auftragssumme hinaus geleistet und ein Abgleich von Auftragssummen und geleisteten Zahlungen nicht vollständig durchgeführt,
- Abschlagszahlungen ohne vollständige begründende Unterlagen vorgenommen sowie
- Aufträge zur Begrenzung eines Wasserschadens ohne Nennung der Auftragshöhe und ohne Einholung von Vergleichsangeboten erteilt worden. Eine besondere Dringlichkeit wurde nicht dokumentiert.

Darüber hinaus waren Bedarfe in Höhe von mindestens 1,1 Mio. Euro dem Grunde und der Größenordnung nach bekannt, jedoch nicht kostenmäßig vollständig belegt. Diesem Bedarf standen nur maximal 12.000 Euro verfügbare Mittel gegenüber.

473. Aufgabe der Kostenkontrolle ist es, nach zeitnaher Erfassung die Abweichungen vom Soll-Wert festzustellen, die Ursachen zu analysieren, die notwendigen Entscheidungen herbeizuführen und die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass weder das BNI noch die BSU die Prüfung der Kostenaufstellungen der Architekten und Ingenieure und die Aktualisierung der eigenen Kostenkontrolle rechtzeitig und fehlerfrei durchgeführt haben. Dadurch sind weder die Notwendigkeit und die Höhe von Mehrbedarfen rechtzeitig erkannt worden noch konnten geeignete Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

*Kostenkontrolle
unzureichend*

474. Der Rechnungshof hat das BNI – als Bauherrn – aufgefordert sicherzustellen, dass der aktuelle Kostenstand festgestellt und dabei alle geleisteten und voraussichtlichen Zahlungen erfasst werden.

Das BNI hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen folgen zu wollen.

Beraterleistungen

475. BSG und BSU erkannten Anfang 2008 einen zusätzlichen Mittelbedarf, für den im März 2008 eine erste Kostenaufstellung vorlag. Die BSU erstellte daraufhin eine Liste mit Baukostenerhöhungen im Umfang von rund 4,8 Mio. Euro und einen erläuternden Sachstandsbericht; diese Unterlagen sah die BSG jedoch als nicht belastbar für eine Mittelnachforderung gemäß § 37 LHO⁴ an. Sie sah sich daher veranlasst – neben einer Befassung des Rechtsamts der BSU – ein Beratungsunternehmen mit der Prüfung der Mittelbedarfe sowie einer Ursachenanalyse für deren Entstehung zu einem Gesamthonorarvolumen von insgesamt 119.000 Euro zu beauftragen.

476. Die insgesamt in drei Stufen erbrachte Beraterleistung resultierte aus der Notwendigkeit, in der – durch die kurzfristig festgestellte Finanzierungslücke – entstandenen Krisensituation zu belastbaren Grundinformationen zu gelangen. Es handelte sich um eine Folgewirkung mangelnder Kooperation der an der Umsetzung der Maßnahme Beteiligten. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Zusammenarbeit unzureichend war und nicht den Vorgaben⁵ entsprach sowie im Ergebnis vermeidbare Mehrkosten in Höhe von 119.000 Euro verursacht hat.

*Vermeidbare
Mehrkosten von
119.000 Euro*

Die Behörden haben die Feststellungen anerkannt.

⁴ Gemäß § 37 LHO hat der Senat im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses das Recht, über- und außerplanmäßige Ausgaben zu genehmigen und nachträglich die Genehmigung der Bürgerschaft einzuholen.

⁵ VV-Bau, herausgegeben von der Finanzbehörde und der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

Mittelnachforderung

477. Die BSG legte ihrer Nachforderung gemäß § 37 LHO das Ergebnis der Plausibilitätsprüfung zugrunde, die sie gemeinsam mit der BSU als zweite Auftragsstufe zur Klärung der Baukostenerhöhung beauftragt hatte. Eine qualitative Abnahme dieser Beraterleistung, zum Beispiel durch Prüfung einzelner Positionen, konnte sie nicht belegen. Die Bürgerschaft stimmte auf dieser Grundlage den überplanmäßigen Ausgaben zu.
478. Gemäß § 37 LHO ist ein Bedarf nur dann unabweisbar, wenn die Mehrausgabe eilbedürftig und sachlich – also u. a. in der Höhe genau bestimmt – unbedingt erforderlich ist.⁶
479. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für Positionen in Höhe von insgesamt rund 1,5 Mio. Euro sehr hohe Kostenungenauigkeiten verblieben waren. Die Plausibilitätsprüfung und die ihr zugrundeliegenden mangelhaften Ausgangsdaten hatten somit keine zuverlässige Benennung noch benötigter Mittel ermöglicht. Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Behörde beanstandet.

Plausibilitätsprüfung garantiert keine Kostengenauigkeit

Der Erklärung der BSG, die vorhandenen Unterlagen seien als Nachweis einer materiellen Überprüfung und Abnahme ausreichend gewesen und die Mittel für die Nachbewilligung mit der zum Entscheidungszeitpunkt größtmöglichen Exaktheit erarbeitet worden, kann nicht gefolgt werden. Aus den Unterlagen ergibt sich kein Beleg für eine sachgerechte Abnahme der Beraterleistung. Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen, dass eine exaktere Ermittlung der Kosten möglich gewesen wäre. Dies hätte die BSG auch erkennen können, wenn sie die Daten vor der Weiterverwendung für eine Nachforderung in einer der Komplexität der Maßnahme entsprechenden Tiefe kontrolliert hätte.

Handlungsbedarf

480. Seit Mai 2005 hat das BNI die technische und wirtschaftliche Baubetreuung selbst ausgeführt und konnte dadurch eine Reduzierung von Umfang und Honorar⁷ des Auftrags an die BSU sowie geringere Bearbeitungszeiten durch die Inanspruchnahme des BNI-eigenen Vergabeausschusses realisieren. Diese Reduzierung hatte aber zur Folge, dass Leistungen beauftragter Ingenieure nicht konsequent überwacht und eingefordert sowie die maßgeblichen Regelungen⁸ nicht eingehalten wurden.
481. Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sollen zwar bei den Tätigkeiten der Hochbauverwaltung grundsätzlich in einer Hand liegen; sofern die Bauherren jedoch nicht über eigene baufachliche Kompetenz verfügen, sollen sie die entsprechenden Aufga-

Bauherrenaufgaben mangelhaft wahrgenommen

⁶ §§ 37 und 116 LHO in Verbindung mit den hierzu geltenden VV.

⁷ Reduzierung um 40.000 Euro.

⁸ VV-Bau, herausgegeben von der Finanzbehörde und der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

ben an baufachlich qualifizierte Auftragnehmer, zum Beispiel eine Baudienststelle, vergeben.

482. Angesichts der hier festgestellten hohen und kostenintensiven Fehlerquote hat der Rechnungshof die BSG, das BNI und die BSU aufgefordert dafür Sorge zu tragen, sich des Umfangs der erforderlichen baufachlichen Kenntnisse bewusst zu werden und gegebenenfalls die wirtschaftliche und technische Betreuung nachweislich durch eine umfassende Beauftragung einer Baudienststelle oder Externer kompetent sicherzustellen. Dadurch werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass

- die Regelungen des Bauhandbuchs – insbesondere zur Kostenkontrolle – eingehalten,
- im Falle von Kompetenzüberschreitungen Externer die notwendigen Konsequenzen umgesetzt und in der Folge diese Erfahrungen bei Neubeauftragungen berücksichtigt,
- Krisensituationen vorgebeugt oder diese – bevor sie Kosten verursachen – sachgerecht gelöst und
- Steuerungs- und Kontrollmechanismen frühzeitig implementiert und laufend angepasst werden.

Die Behörden haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen zu folgen.

Erweiterungsbau Rechtshaus Universität Hamburg

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Der ausgeführte Wettbewerbsentwurf umfasst Bauelemente, die sich in der Ausführung und im Betrieb als unwirtschaftlich erwiesen haben.

Energieverbrauch und -kosten sind durch Betriebsoptimierungen und geringe Investitionen noch zu senken.

Unzureichende Bauunterhaltungsmittel gefährden eine nachhaltige Werterhaltung des Gebäudes.

483. Durch den Umbau des bestehenden Rechtshauses der Universität Hamburg (UHH) und einen Erweiterungsbau sollte eine konzentrierte Unterbringung der 1998 zusammengeführten juristischen Fachbereiche und der bisher auf 19 Standorte verteilten Bibliotheken erreicht werden. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) hatte den Auftrag für den Neubau im Zuge eines Verhandlungsverfahrens¹ als „Schlüsselfertiges Gebäude“ vergeben. Er enthielt neben Planungs- und Bauleistungen auch den Architektenentwurf. Der sechsgeschossige Erweiterungsbau wurde im Juli 2004 fertiggestellt. Der Rechnungshof hat die Maßnahmen unter Einbeziehung einer mehrjährigen Betriebsphase geprüft.

Treppen und Wasserbecken

484. Das Atrium des Rechtshauses enthält neben den erforderlichen Treppenanlagen zur Erschließung von Alt- und Neubau vier zusätzliche Treppen, die entsprechend dem Architektenentwurf lediglich einer funktionellen Komfortverbesserung dienen und nicht notwendig sind.

Vier zusätzliche Treppen nicht notwendig

Wasserbecken wartungsaufwendig und überflüssig

Zur Verbesserung des Raumklimas wurde im Atrium ein Wasserbecken vorgesehen. Nach verschiedenen Instandsetzungs- und Nachbesserungsversuchen wurde das Wasserbecken nach ungefähr einjährigem Gebrauch außer Betrieb genommen und steht seitdem leer. Inzwischen sieht die Universität als Nutzerin den Betrieb des Wasserbeckens als zu wartungsaufwendig und überflüssig an.

¹ Ausschreibungsverfahren nach Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A), § 3, Nr. 4c mit vorangehendem EU-weitem Bewerbungsverfahren, auf der Basis eines Leistungsprogramms. Vergabe an einen Totalunternehmer (Entwurf, Ausführungsplanung, Bauausführung).

485. Die Baukosten für die Bauelemente „Treppen“ und „Wasserbecken“ schätzt der Rechnungshof auf insgesamt rund 90.000 Euro.² Die Wiederherrichtung des Wasserbeckens würde Kosten von rund 30.000 Euro verursachen.
486. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF entgegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Rahmen des Verhandlungsverfahrens nicht auf einen Verzicht der Treppen hingewirkt und nicht die Notwendigkeit des im Nachhinein als entbehrlich angesehenen Wasserbeckens infrage gestellt hat. Er verkennt nicht, dass die gewählte Art der Ausschreibung eine Reduzierung von Leistungen erschwert, dennoch hätten durch Verzicht auf unnötige Bauelemente (Treppen und Wasserbecken) Bau- und Bewirtschaftungskosten vermieden werden müssen. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert zu klären, in welcher Weise zukünftig unter wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkten eine Nutzung des Atriums stattfinden soll.

Energieverbrauch und -kosten

487. Durch Optimierung des Betriebs der technischen Anlagen, den Einbau eines Wärmemengenzählers im Neubau als Voraussetzung für ein monatliches Wärmeverbrauchscontrolling, regelmäßige Überprüfungen der Fernwärmeausnutzung und andere mit geringfügigen Investitionen umzusetzende technische Maßnahmen lassen sich Energieverbrauch und -kosten des Rechtshauses weiter senken.
488. Der Rechnungshof hat daher die BWF aufgefordert, in Zusammenarbeit mit der UHH den Neubau für ein monatliches Verbrauchscontrolling mit einem Wärmemengenzähler nachzurüsten und die Fernwärmeauslastung künftig in regelmäßigen Abständen auszuwerten und gegebenenfalls anzupassen. Er hat empfohlen, die Umsetzung der vorgeschlagenen energiesparenden Maßnahmen zu untersuchen. Der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hat er empfohlen zu prüfen, ob künftig für Neubauten und gegebenenfalls auch für öffentliche Bestandsbauten verbindliche Regelungen für den Einbau von Energiemessgeräten eingeführt werden sollten.

*Energieverbrauch
und -kosten
senken*

*Verbindliche
Regelungen für
den Einsatz von
Messgeräten
prüfen*

Bauunterhaltung

489. Für die Bauunterhaltung werden im Wirtschaftsplan der UHH seit vielen Jahren auf gleichbleibendem Niveau rund 6,7 Mio. Euro veranschlagt. Angaben über den Bauunterhaltungsbedarf einzelner Gebäude der UHH liegen nicht vor. Insofern weist auch die Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) nach § 24 LHO vom Juli 2000 für den Erweiterungsbau keine Kostenangaben über die jährlichen Folgekosten für Bauunterhaltung aus, obwohl diese dort anzugeben gewesen wären.³

² Treppen rund 40.000 Euro, Wasserbecken rund 50.000 Euro.

³ Vgl. VV-Bau, Anlage 5.

490. *Keine bedarfsgerechte Veranschlagung der Bauunterhaltungsmittel* Der Rechnungshof hat beanstandet, dass entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben Ausgaben für die laufende Bauunterhaltung des Rechtshauses bei der Veranschlagung unberücksichtigt blieben. Durch den Verzicht auf die Ausweisung der jährlichen Folgekosten für Bauunterhaltung in der HU-Bau wurde dem Gedanken einer wirtschaftlichen Substanzerhaltung von Anbeginn an zu wenig Bedeutung beigemessen.
491. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, in Zusammenarbeit mit der UHH mit einer gebäudebezogenen Erfassung und Beantragung der erforderlichen Bauunterhaltungsmittel die Voraussetzungen für eine nachhaltige Werterhaltung der Gebäude zu gewährleisten, um nachweislich nicht – analog dem älteren Gebäudebestand⁴ – in die Unwirtschaftlichkeit abzugleiten.

Stellungnahme der Verwaltung

492. Die BWF und die BSU haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen.

⁴ Vgl. Jahresbericht 2009, Tzn. 213 bis 216.

Grundsanie- rung des Thalia Theaters

Behörde für Kultur, Sport und Medien

**Unzureichende Mittel für die bauliche Unterhaltung führten zu steigendem Substanzverlust. Für die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen aus Bauunterhaltung und Grundsanie-
rung bedarf es eines Strategie-
wechsels.**

Im Zuwendungsverfahren sind u.a. Mängel bei baufachlichen Prüfungen, verspätete Prüfungen der Verwendungsnachweise sowie Verstöße gegen die Anwendung der VOB aufgetreten.

493. Für eine grundlegende Sanierung des 1911/1912 erbauten Thalia Theaters wurden 1999/2000 im Rahmen einer Vorplanung insgesamt 105 Einzelmaßnahmen ermittelt, ihre Dringlichkeit bewertet und in neun Prioritätsstufen unterteilt. Die Kosten sind auf rund 21,5 Mio. Euro geschätzt worden.

Die Finanzierung erfolgt über jährliche Zuwendungen von bis zu rund 750.000 Euro an die Thalia Theater GmbH Hamburg durch die Behörde für Kultur, Sport und Medien (BKSM). Bisher wurden Zuwendungen in einem Gesamtumfang von rund 7,3 Mio. Euro gewährt. Neben den oben genannten Zuwendungen für Investitionen erhält die Thalia Theater GmbH Hamburg eine institutionelle Förderung. Entsprechend dem am 25. Januar 1960 abgeschlossenen Überlassungsvertrag zwischen der Stadt und der Thalia Theater GmbH Hamburg hat sich diese verpflichtet, die Gebäude „dauernd in betriebsfähigem Zustand und ordnungsgemäß zu erhalten und die erforderlichen Erneuerungen und Ergänzungen auf ihre Kosten vorzunehmen. Dazu gehört insbesondere auch die Unterhaltung an Dach und Fach der überlassenen Gebäude“.

Sanierungs- und Bauunterhaltungsstrategie

494. Bei der derzeitigen jährlichen Höhe der Zuwendungen von rund 750.000 Euro ist für die Umsetzung der 1999 erfassten Maßnahmen rechnerisch von rund 29 Jahren Gesamtausführungszeit auszugehen. Die bisherige Strategie mit ihren kleinteiligen und langfristigen Umsetzungszeiten führt zwangsläufig zu einem aufwachsenden Substanzverlust, der auch durch die bisher durchgeführten Maßnahmen nicht aufgefangen werden kann.

*Bisherige Strategie
führt zu
Substanzverlust*

Im Übrigen entspricht die alte Vorplanung mit ihren Maßnahmen zumindest in Teilen nicht mehr dem Gebäudezustand, der aktuellen Technik und den voraussichtlichen Kosten sowie den heutigen Prioritäten.

495. Die von der Thalia Theater GmbH Hamburg für die Bauunterhaltung der ihr überlassenen Gebäude jährlich eingesetzten Mittel betragen mit rund 360.000 Euro lediglich rund 40 % des notwendigen und langfristig werterhaltenden Gebäudeunterhalts.¹ Allein dadurch ist im Zeitraum von 1999 bis 2008 ein Fehlbedarf von rund 4 bis 6 Mio. Euro entstanden. Dies hat bereits zu aufwendigeren Sanierungsmaßnahmen und damit zu einem insgesamt unwirtschaftlichen Vorgehen geführt. Der rechtzeitige Einsatz notwendiger Mittel hätte den aufwachsenden Sanierungsstau und damit den einhergehenden Substanzverzehr verhindern können.
- Fehlbedarf von 4 bis 6 Mio. Euro für bauliche Unterhaltung*
496. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM die für die Stadt nachteiligen Folgen hingenommen und keine Abhilfe geschaffen hat. Er hat sie aufgefordert, in Zusammenarbeit mit der Thalia Theater GmbH Hamburg im Rahmen einer aktualisierten Bedarfsanalyse ein Gesamtkonzept zu entwickeln, das Bauunterhaltung und investive Maßnahmen berücksichtigt. Durch diesen Strategiewechsel soll mittelfristig ein baulicher Zustand erreicht werden, der – nach Ausgleich des Substanzverlustes – durch Inanspruchnahme der institutionell bereitgestellten Mittel dauerhaft erhalten bleibt.
- Neue Sanierungs- und Bauunterhaltungsstrategie unerlässlich*

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die BKSM – sowohl als Zuwendungsgeberin im Rahmen der institutionellen Förderung als auch in ihrer Mitwirkung im Aufsichtsrat der Thalia Theater GmbH Hamburg – verstärkt darauf achtet, dass die Bauunterhaltung in angemessenem Umfang durchgeführt wird.

Zuwendungen

497. Die BKSM hat Zuwendungen bewilligt, obwohl die zu fördernden Vorhaben bereits begonnen worden waren (VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO). Sie hätte jeweils die Zulässigkeit des vorzeitigen Baubeginns prüfen sowie ihre Entscheidung zusammen mit dem Beschluss über den Zuwendungsantrag im Zuwendungsbescheid aufnehmen müssen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
- Bewilligung trotz vorzeitigen Baubeginns*
498. Mit der vorgeschriebenen baufachlichen Prüfung von Bau- und Kostenunterlagen durch die Behörde vor Bewilligung einer Zuwendung sollen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchgesetzt werden.²
- Bewilligung ohne baufachliche Prüfung*
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM vor der Bewilligung der Zuwendungen keine baufachlichen Prüfungen durchgeführt hat.
499. Bei keiner der vom Rechnungshof geprüften Baumaßnahmen unterrichtete der Zuwendungsempfänger die BKSM über die vorge-

¹ Berechnung auf Grundlage der Richtlinie für die Kostenschätzung, Finanzbehörde, Fassung 2009 gemäß KGSt – Bericht 9/1984.

² Vgl. Nr. 11.5 VV-Bau (Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg).

sehene Vergabeart (Nr. 1.3 NBest-Bau³). Damit ist es nicht – wie geboten – möglich, die Einhaltung von Auflagen frühzeitig zu überprüfen. Der Rechnungshof hat die BKSM erneut⁴ aufgefordert, ihre Einflussmöglichkeiten als Zuwendungsgeberin auf die Thalia Theater GmbH Hamburg zur Sicherung geordneter, transparenter und nichtdiskriminierender Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe von Bauaufträgen zu nutzen.

*Regelkonforme
Vergabeart
sicherstellen*

500. Die BKSM hat bei Zuwendungen regelmäßig die Auszahlungen veranlasst, obwohl ihr zum Teil nur Mittelabforderungen vorlagen, aus denen sich der Baufortschritt und damit die Angemessenheit der angeforderten Beträge nicht nachvollziehen ließen.

*Auszahlungen
ohne Prüfung der
Angemessenheit*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM sich vor der Auszahlung von Zuwendungen nicht davon überzeugt hat, ob die beantragten Zuwendungsbeträge entsprechend den Vorschriften⁵ voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten für fällige Rechnungen benötigt wurden.

501. Die BKSM hat die geforderte Prüfung von vorgelegten Verwendungsnachweisen erst mit einer zeitlichen Verzögerung von bis zu fünf Jahren durchgeführt.

*Prüfung der
Verwendungs-
nachweise mit bis
zu fünf Jahren
Verzögerung*

Die zum Teil unvollständig vorgelegten Unterlagen hat die BKSM zum Beispiel nicht darauf geprüft, ob die Thalia Theater GmbH Hamburg bei der Auftragsvergabe die vergaberechtlichen Bestimmungen⁶ eingehalten hatte.

Deshalb ist unbemerkt geblieben, dass die Thalia Theater GmbH Hamburg

- regelhaft ohne Begründung vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abgewichen war,
- in einigen Fällen Eröffnungstermine für Angebote nicht vorgesehen, in anderen Fällen Angebote vorzeitig geöffnet und ausgewertet oder die Ergebnisse der Angebotseröffnungen nicht in einer Niederschrift festgehalten,
- regelmäßig entgegen § 24 Nr. 3 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A) über die Angebotspreise nachverhandelt und
- entgegen § 30 Nr. 1 VOB/A keine Vergabevermerke verfasst hatte.

*Abweichung vom
Grundsatz der
öffentlichen
Ausschreibung*

*Fehler bei Submis-
sionsterminen*

*Unzulässige
Nachverhand-
lungen über Preise*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM die Prüfung der Verwendungsnachweise nicht zeitnah durchgeführt und insbesondere die Einhaltung des Vergaberechts nicht überprüft

³ Vgl. VV zu § 44 LHO, Baufachliche Nebenbestimmungen (NBest-Bau).

⁴ Vgl. Jahresbericht 2009, Tz. 209.

⁵ Vgl. VV Nr. 7.2 zu § 44 LHO.

⁶ Nach den Auflagen zum Zuwendungsbescheid (zum Beispiel Nr. 3 der ANBest-P) muss die VOB/A beachtet werden.

hatte. Er hat die BKSM aufgefordert sicherzustellen, dass diese Prüfungen künftig zeitnah vorgenommen werden.

Außerdem hat er die BKSM aufgefordert, nachzuprüfen, 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.⁷

*Schulung der
Mitarbeiterin-
nen und
Mitarbeiter*

502. Wegen der festgestellten Mängel bei Vorbereitung, Begleitung und Abschluss von Zuwendungsverfahren hat der Rechnungshof die BKSM erneut aufgefordert, ihre mit Zuwendungen befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfassend zu schulen.⁸

Stellungnahme der Verwaltung

503. Die BKSM hat die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

⁷ Vgl. Jahresbericht 2009, Tz. 210.

⁸ Vgl. Jahresbericht 2009, Tz. 212.

Auswanderermuseum Ballinstadt

Behörde für Kultur, Sport und Medien

Die Behörde hat die Baumaßnahme nicht korrekt veranschlagt, sie trotz gesperrter Mittel begonnen und die Gesamtkosten nicht im Haushaltsplan ausgewiesen.

Für die Gestaltung des Ausstellungsbereichs hätte sie – statt eine vertragliche Lösung zu wählen – eine Zuwendung bewilligen müssen und damit auch Minderausgaben von 210.000 Euro erreicht.

Die Absicht, die historische Südfassade in den Neubau zu integrieren, war zum Zeitpunkt der Beantragung der hierfür erforderlichen 120.000 Euro bei der Bürgerschaft bereits aufgegeben worden.

Die Architektenleistungen sind nicht nach den gesetzlichen Regelungen vergeben worden.

504. Im Juli 2007 wurde im Stadtteil Veddel das Auswanderermuseum Ballinstadt eröffnet. Mit dem Projekt verfolgt der Senat sowohl kulturelle als auch städtebauliche Ziele. Die Behörde für Kultur, Sport und Medien (BKSM) beauftragte die Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH (ReGe) mit der Durchführung der Baumaßnahme. Der Betrieb des Museums erfolgt durch ein privates Unternehmen.

Ermittlung des Finanzbedarfs

505. Der Senat hat der Bürgerschaft im Dezember 2004 für die Gesamtmaßnahme Investitionskosten in Höhe von 9 Mio. Euro genannt und erklärt, dass den in diesem Betrag enthaltenen Baukosten eine Kostenschätzung von 7,44 Mio. Euro zugrunde liege.¹

Die BKSM beauftragte die ReGe im April 2005 mit der Erstellung der für die Veranschlagung erforderlichen Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) nach § 24 LHO sowie der weiteren Planung, Ausschreibung und Durchführung der Baumaßnahme. Der Baubeginn war im Mai 2006. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bis Oktober 2008 keine HU-Bau vorlag.

506. Die HU-Bau begründet Art und Umfang der für eine Maßnahme notwendigen Ausgaben und dokumentiert ihre Etreife. Ausgaben

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/1525 vom 28. Dezember 2004.

und Verpflichtungsermächtigungen für Einzelmaßnahmen dürfen daher erst dann veranschlagt werden, wenn eine HU-Bau vorliegt (§ 24 Absatz 1 LHO). Ausnahmen sind nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen, und aus einer späteren Veranschlagung Hamburg ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit einer solchen Ausnahme ist in den Erläuterungen des Haushaltsplans zu begründen. Solange keine HU-Bau vorliegt, sind die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gesperrt (§ 24 Absatz 3 LHO, VV Nr. 7 zu §§ 24, 54 LHO).

- Auszahlung von rund 12,3 Mio. Euro gesperrter Mittel*
507. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM weder die vorgeschriebene HU-Bau erstellt noch die Notwendigkeit einer Veranschlagung ohne diese Unterlagen begründet und mit der Auszahlung von rund 12,3 Mio. Euro gesperrter Mittel das Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beachtet hat.
508. Die Behörde hat bestätigt, dass der Veranschlagung keine HU-Bau zugrunde lag, und als Erklärung auf zeitliche Engpässe bei der Durchführung von Projekten mit politischer Bedeutung verwiesen. Allerdings hätten rechtzeitig vor der Vergabe Kostenberechnungen in Form einer Verpreisung der Leistungen auf Basis der Entwurfsplanung vorgelegen.
- Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass solche Kostenberechnungen die an eine HU-Bau zu stellenden Anforderungen hinsichtlich Qualität und Umfang nicht erfüllen.
509. Die BKSM hatte vor der erstmaligen Veranschlagung im Dezember 2004 keine Gesamtkonzeption des Auswanderermuseums entwickelt, die eine Erfassung sämtlicher Maßnahmen und Kosten ermöglichte. In der Folge hat sie erst baubegleitend zahlreiche zusätzliche Maßnahmen als notwendig erkannt:
- Bau eines Anlegers für die wasserseitige Anbindung des Museums,
 - Ausgestaltung eines öffentlichen Parks und Veränderungen in der Verkehrsführung zur Einbindung des Projekts Ballinstadt in den Stadtteil und in ein attraktives Umfeld,
 - Anpassung des Ausstellungsbereichs an die inhaltliche und gestalterische Überarbeitung der Ausstellungskonzeption,
 - Erweiterung der Innenhofüberdachung aufgrund des im Planungsverlauf gestiegenen Flächenbedarfs der Museumsbetreiberin,
 - anspruchsvolle architektonische Integration der vorhandenen Restsubstanz der Südfassade in die neue Bausubstanz sowie
 - Entsorgung kontaminierten Bodens.

Die Investitionskosten für die Gesamtmaßnahme erhöhten sich hierdurch von 9,0 Mio. Euro auf rund 12,5 Mio. Euro (rund 38 %).²

*Unvollständige
Ermittlung der
Kosten*

510. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, vor Veranschlagung der Haushaltsmittel zukünftig Art und Ausmaß geplanter Maßnahmen umfassend zu ermitteln, kostenmäßig darzustellen und dabei – wenn erforderlich – für die Wahrnehmung ihrer Funktion als Bauherrin baufachlichen Sachverstand einzuschalten.
511. Die Behörde hat eingeräumt, dass die Einbeziehung des Umfelds und die wasserseitige Anbindung im räumlichen Zusammenhang mit den Planungen zur Auswandererwelt stünden und sie sinnvoll ergänzten. Dennoch seien diese Maßnahmen als eigenständige Planung zu betrachten, weil sie zur Verbesserung der Akzeptanz und zur verkehrlichen und städtebaulichen Einbindung des Projekts zum Zeitpunkt der Veranschlagung nicht absehbar gewesen seien. Gegenstand der Planung sei zum Zeitpunkt der Bürgerchaftsbeteiligung ausschließlich das Bauprojekt Auswanderermuseum gewesen. Im Übrigen werde sie für die Wahrnehmung ihrer Funktion als Bauherrin baufachlichen Sachverstand einschalten.
512. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bereits die in der maßgeblichen Bürgerschaftsdrucksache genannten Ziele, nämlich die Aufwertung des Stadtteils Veddel, die hohe nationale und internationale Attraktivität des Museumsprojekts sowie das Auswanderermuseum als kultureller Anziehungspunkt, die nachträglich veranlassten Teilmaßnahmen zur Folge gehabt und damit voraussehbar gemacht haben.

Darstellung der Gesamtkosten

513. Die BKSM nannte der Bürgerschaft im Februar 2006 den Mittelbedarf für die Mehrkosten der Baumaßnahme, den öffentlichen Park und die veränderte Verkehrsführung in Höhe von 3,509 Mio. Euro sowie für die wasserseitige Anbindung in Höhe von 925.000 Euro. In den Erläuterungen zum Haushaltsplan wurden die Gesamtkosten ohne die Ausgaben für die wasserseitige Anbindung ausgewiesen.
514. Sind im Zusammenhang mit Baumaßnahmen Haushaltsmittel³ unter verschiedenen Haushaltstiteln zu veranschlagen, müssen 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 (VV zu § 17 (1–4) LHO). Dadurch wird sichergestellt, dass die Bürgerschaft über die Gesamtkosten von Maßnahmen bezogen auf das jeweilige Haushaltsjahr aktuell unterrichtet wird.

*Gesamtkosten
in den Haushalts-
erläuterungen
unvollständig
ausgewiesen*

² Die Bürgerschaft hat dem finanziellen Mehrbedarf von insgesamt 3,509 Mio. Euro im Februar 2006 zugestimmt (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3825 vom 28. Februar 2006).

³ Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen.

515. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM die tatsächlichen Gesamtkosten in den Haushaltserläuterungen nicht benannt hat. Die Erklärung der Behörde, die Bürgerschaft sei mit der Drucksache über die Kosten sowie die Finanzierung der wasserseitigen Anbindung informiert worden, macht die Darstellung der vollständigen Ausgaben in den Erläuterungen des nachfolgenden Haushaltsplans nicht entbehrlich.

Einrichtung des Ausstellungsbereichs

516. Die BKSM hatte mit einem privaten Unternehmen einen Betreibervertrag abgeschlossen, der auch die Einrichtung des Ausstellungsbereichs und eine Beteiligung Hamburgs daran in Höhe von 1 Mio. Euro zuzüglich der gesetzlichen Mehrwertsteuer umfasste. Später wurde er aufgrund eines erweiterten Leistungsumfangs auf 1,53 Mio. Euro erhöht. Die Behörde hat den Vertragsabschluss damit begründet, dass die Verpflichtung eines privaten Betreibers eine Finanzierung des Ausstellungsbereichs über eine Zuwendung abgeschlossen hätte.
517. *Ausgaben hätten nur auf Basis einer Zuwendung geleistet werden dürfen* Benötigt die Stadt eine Leistung, um ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, muss sie diese durch einen Leistungsaustauschvertrag gegen Entgelt erbringen lassen. Will die Stadt aber die Verfolgung öffentlicher Zwecke Dritten überlassen, kann sie dies im vorliegenden Fall nur im Wege einer Zuwendung nach § 23 LHO erreichen. Ist der Zuwendungsempfänger vorsteuerabzugsberechtigt, bleiben von ihm zu leistende Umsatzsteuerzahlungen bei der Bewilligung der Zuwendung unberücksichtigt.
518. *Zuwendung hätte zu 210.000 Euro Minderausgaben geführt* Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM die finanzielle Beteiligung Hamburgs an der Einrichtung der Ausstellung mit dem Betreibervertrag geregelt hat, anstatt hierfür gesondert – entsprechend den rechtlichen Vorgaben – eine Zuwendung zu bewilligen; dies hätte wegen der Vorsteuerabzugsberechtigung des privaten Unternehmens zu Minderausgaben von 210.000 Euro geführt. Das von der BKSM angeführte betriebswirtschaftliche Risiko eines privaten Betreibers schließt ein solches Vorgehen nicht aus. Der Hinweis der Behörde, die vom Rechnungshof dargestellten möglichen Minderausgaben seien bei der vertraglichen Lösung berücksichtigt worden, indem sie „für vertragliche Zwecke reinvestiert“ wurden, erklärt nicht, dass keine finanziellen Nachteile entstanden sein sollen.

Integration der Südfassade

519. Der Senat informierte die Bürgerschaft im Dezember 2004, er plane für das Auswanderermuseum den Neubau zweier Pavillons nach historischen Plänen und die Rekonstruktion des noch in seinen Grundmauern erhaltenen historischen Schlafpavillons.⁴ Dessen historische Südfassade sollte in die zu rekonstruierende Fassade integriert werden. Anfang Februar 2006 stellten die Pro-

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 18/1525 vom 28. Dezember 2004.

jektbeteiligten⁵ diese Entscheidung jedoch aufgrund der schlechten Bausubstanz infrage und entschieden nach erneuter Untersuchung Mitte Februar, nur noch einzelne verwendbare Steine in die Verblendung der neuen Fassade zu integrieren. Ende Februar hingegen teilte der Senat der Bürgerschaft mit,⁶ dass mit dem Ziel einer Qualitätssteigerung nunmehr „der Erhalt eines Teils der historischen Bebauung und dessen architektonisch anspruchsvolle Integration in die Neukonstruktion der Ballinstadt“ vorgesehen sei und beantragte u. a. dafür zusätzliche Haushaltsmittel. Die Kosten für die Integration der Südfassade wurden auf 120.000 Euro geschätzt.

520. Die Darstellung des Senats gegenüber der Bürgerschaft entsprach damit nicht mehr der getroffenen Entscheidung, lediglich einzelne Steine in die Verblendung der rekonstruierten Fassade integrieren zu wollen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit nicht beachtet und damit gegen das Haushaltsrecht verstoßen hat. Die Erklärung der Behörde, die Integration der Südfassade sei im Februar noch für realisierbar gehalten worden, trifft angesichts der dokumentierten Entscheidung der Lenkungsgruppe – der auch Vertreter der BKSM angehörten – von Mitte Februar nicht zu. Im Haushaltsausschuss am 28. März 2006 hat sie die Veranschlagung nicht korrigiert.

Bürgerschaftsbeschluss auf Basis eines veralteten Sachstands herbeigeführt

Vergabe von Architektenleistungen

521. Die der Bürgerschaft im Dezember 2004 vorgestellte Konzeption des Auswanderermuseums basiert auf einer Vorentwurfplanung, die ein Architekturbüro im Vorwege der Projektrealisierung auf Aquisitionsbasis erstellt hatte. Die ReGe vergab an dieses Büro im Frühjahr 2005 Architektenleistungen mit einer Auftragssumme oberhalb des EU-Schwellenwertes in Höhe von netto rund 217.000 Euro ohne das regelhaft durchzuführende Verhandlungsverfahren mit vorheriger Vergabebekanntmachung⁷. Die ReGe hat erklärt, sie sei davon ausgegangen, dass zum Schutz von Ausschließlichkeitsrechten in diesem Fall nur eine Vergabe im Verhandlungsverfahren ohne Vergabebekanntmachung in Betracht käme.
522. Nach § 5 Absatz 2 b) VOF können Aufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Vergabebekanntmachung vergeben werden, wenn die Dienstleistungen u. a. aufgrund des Schutzes von Ausschließlichkeitsrechten nur von einer bestimmten Person ausgeführt werden können. Im Einzelfall kommt dies zum Beispiel in Betracht, wenn es sich bei dem Schutzgegenstand um ein „Werk der Baukunst“ im Sinne des Urheberrechts handelt.

⁵ Baukommission (Sitzung am 1. Februar 2006); Lenkungsgruppe unter Vorsitz der Gesamtprojektleitung (Jour fixe am 15. Februar 2006); beiden Gremien gehörte die BKSM an.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 18/3825 vom 28. Februar 2006.

⁷ Überschreitet der Auftragswert den EU-Schwellenwert, ist bei der Vergabe von Architektenleistungen die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) anzuwenden.

523. Die ReGe hat versäumt darzulegen, welche besonderen Merkmale eine Einstufung des vom Architekten erarbeiteten Vorentwurfs als ein „Werk der Baukunst“ rechtfertigen und warum in diesem Fall schützenswerte Ausschließlichkeitsrechte vorliegen.

*Architekten-
leistungen nicht
ordnungsgemäß
vergeben*

524. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM es zugelassen hat, dass die in ihrem Auftrag tätige ReGe bei der Vergabe der Architektenleistungen ohne vorherige Bewertung des Einzelfalls eine Ausnahmebestimmung der VOF in Anspruch genommen hat. Von der Behörde nachträglich angeführte Elemente zur Anerkennung des vom Architekturbüro beanspruchten Urheberrechts, wie die gläsernen Mittelbauten oder die innere Gestaltung und Funktionalität, rechtfertigen die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung nicht, weil diese erst nach der Vergabe der Architektenleistungen geplant wurden.

Der Rechnungshof hat die BKSM aufgefordert, die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften durch ihre Auftragnehmer sicherzustellen.

Zuwendungsbau

Behörde für Kultur, Sport und Medien

Die Behörde wurde ihrer Verantwortung als Zuwendungsgeberin nicht gerecht. Planungsänderungen, der Bodenwert eines eingebrachten Grundstücks und Beraterhonorare wurden ohne ausreichende Prüfung als zuwendungsfähig anerkannt.

525. An der Errichtung eines Gebäudes mit geschätzten Gesamtkosten von rund 21,2 Mio. Euro hat sich Hamburg mit einer Zuwendung von 10,0 Mio. Euro im Rahmen einer Festbetragsfinanzierung beteiligt. Der von dem Zuwendungsempfänger vorgelegte und durch die Behörde für Kultur, Sport und Medien (BKSM) geprüfte Verwendungsnachweis schloss mit rund 25 Mio. Euro anerkannten Gesamtkosten ab.

Änderungen des Bau- und Raumprogramms

526. Im Verlauf der Baumaßnahme kam es u. a. zu Änderungen des Bau- und Raumprogramms. So wurden auf die geplante Errichtung eines Blockheizkraftwerks mit Kosten von rund 300.000 Euro verzichtet und zusätzliche Verwaltungsräume mit Kosten von etwa 60.000 Euro realisiert. Die BKSM hatte hierzu bei der Prüfung des Verwendungsnachweises abschließend festgestellt, die Änderungen seien ihr im Rahmen von bauvorbereitenden Besprechungen zur Kenntnis gelangt. In Anbetracht von Mehrkosten habe der Verzicht auf das Blockheizkraftwerk keinen Einfluss auf die Höhe der Zuwendung.
527. Nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen muss die Ausführung von Zuwendungsbauten den der Bewilligung zugrunde liegenden Bauunterlagen entsprechen.¹ Erhebliche Abweichungen bedürfen vor ihrer Ausführung der Prüfung und Zustimmung durch die Bewilligungsbehörde. Als erheblich sind u. a. Abweichungen anzusehen, die wesentliche Änderungen des Bau- und Raumprogramms oder Bauobjekts verursachen. Hierzu gehören insbesondere Änderungen, durch die neue, den Umfang des Bauwerks verändernde Bauteile entstehen. Der Verzicht auf das Blockheizkraftwerk und die Erweiterung der Verwaltungsflächen stellen solche Änderungen dar.
528. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM die Verwendung von Minderausgaben für nicht vom Zuwendungszweck gedeckte Mehrausgaben ohne vorherige Prüfung zugelassen hat. Er hat sie aufgefordert, zukünftig vor der Realisierung von Pla-

¹ Vgl. Nr. 11.9 der Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (VV-Bau) und Nr. 1.5 der Baufachlichen Nebenbestimmungen (NBest-Bau) der VV zu § 44 LHO.

Vor der Realisierung von Planungsänderungen deren Zuwendungsfähigkeit prüfen

nungsänderungen durch den Zuwendungsempfänger bzw. sobald sie davon Kenntnis erlangt, deren Zuwendungsfähigkeit zu prüfen und das Ergebnis ihrer Prüfung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die BKSM hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

Anerkennung zuwendungsfähiger Ausgaben

529. Ein Grundstück, das der Zuwendungsempfänger für die Projektentwicklung einbrachte, wurde mit einem Wert von rund 2,76 Mio. Euro in die zuwendungsfähigen Ausgaben einbezogen.
530. Nach den zuwendungsrechtlichen Vorgaben sind allerdings nur Ausgaben zuwendungsfähig, die zur Erreichung des Zweckzwecks notwendig sind.² Ein bereits im Eigentum des Zuwendungsempfängers befindliches Grundstück verursacht keine derartigen Ausgaben. Sein Wert darf daher den zuwendungsfähigen Ausgaben nicht zugerechnet werden.
531. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BKSM entgegen den zuwendungsrechtlichen Vorgaben den Bodenwert des Grundstücks bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben berücksichtigt hat. Zwar hat dies nach dem Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung aufgrund anerkannter Mehrkosten nicht zu einem finanziellen Nachteil geführt. Jedoch wurde zunächst eine um rund 790.000 Euro zu hohe Zuwendung bewilligt: Die zuwendungsfähigen Ausgaben hätten zunächst auf 18,45 Mio. Euro korrigiert und, entsprechend der Zielsetzung, 49,9 % der Gesamtkosten zu tragen, eine Zuwendung von lediglich rund 9,21 Mio. Euro bewilligt werden dürfen.
532. Die Argumentation der BKSM, die Grunderwerbskosten seien beim Kauf des Grundstücks – der tatsächlich nicht notwendig war – Teil des Finanzierungsplans gewesen und würden bei Nichtberücksichtigung den Zuwendungsempfänger benachteiligen, kann die Anerkennung von nicht zuwendungsfähigen Ausgaben nicht rechtfertigen. Eine mit dem Zuwendungsrecht vereinbare Anerkennung zuwendungsfähiger Ausgaben hätte zu keiner Benachteiligung des Zuwendungsempfängers geführt, wohl aber zu keiner finanziellen Besserstellung gegenüber anderen Zuwendungsempfängern, da sich die Bewilligung der Zuwendung an dem Grundsatz der Subsidiarität ausrichten muss.

Anerkennung von Kosten am Grundsatz der Subsidiarität ausrichten

Ausgaben für einen Berater

533. Der Zuwendungsempfänger hatte einen Berater mit Leistungen für die Konzeption, Planung, Errichtung und Ausstattung des Gebäudes beauftragt, das nach Art und Umfang für eine besondere

² Vgl. Dittrich, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Verlagsgruppe Rehm, Rdn. 27.1 zu § 44 BHO.

Nutzung vorgesehen war. Das Honorar von rund 214.000 Euro war Teil der Gesamtkosten des Projekts.

Der Berater ist Gesellschafter und Geschäftsführer des Zuwendungsempfängers. Als Gesellschafter hat er Teilhabe an dem Zuwendungsempfänger und ein hohes Eigeninteresse an der Realisierung der Baumaßnahme. Angesichts der beim Zuwendungsempfänger vorhandenen Kompetenz hätte die BKSM deshalb entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität nachvollziehbar prüfen müssen, ob das Beraterhonorar als zuwendungsfähige Ausgabe anzuerkennen war. Dies hat sie nicht getan.

534. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Aus den Unterlagen zum Verwendungsnachweis war außerdem nicht zu erkennen, ob von ihr der Umfang der tatsächlich erbrachten Beraterleistungen geprüft wurde.

Förderungsfähigkeit von Beraterhonorar nicht geprüft

Gerade bei der vorliegenden Fallkonstellation – der Vergabe von Leistungen an eine Person, die mit dem Zuwendungsempfänger wirtschaftlich verbunden ist – wäre eine umfassende Prüfung und transparente Darstellung des Sachverhalts erforderlich gewesen. Ohne eine solche Prüfung hätte das Beraterhonorar nicht als zuwendungsfähig anerkannt werden dürfen.

535. Die BKSM hat erklärt, sie habe die fachliche Beratung als sinnvoll und zweckmäßig anerkannt, da der Berater bereits an der Vorbereitung zur Einrichtung des Gebäudes beteiligt gewesen sei und er fachlich bundesweites Ansehen genieße. Die Beraterkosten habe sie „im Rahmen der laufenden Kostenverfolgung jeweils mit betrachtet und abschließend geprüft“. Die entgeltliche Beratertätigkeit sei auch mit der Bedingung verknüpft gewesen, dass der Berater kurzfristig aus der Geschäftsleitung des Zuwendungsempfängers ausscheide, was dann auch im Januar 2005 formal vollzogen worden sei.

536. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Zuwendungsbescheid der BKSM eine solche Bedingung nicht enthielt und der Berater entgegen ihrem Kenntnisstand über das genannte Datum hinaus weiterhin als Gesellschafter und Geschäftsführer des Zuwendungsempfängers tätig war.³ Unabhängig von der fachlichen Kompetenz des Beraters – auf die die BKSM verwiesen hat – hätte geprüft werden müssen, ob es entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip zumutbar gewesen wäre, aufgrund des Eigeninteresses des Zuwendungsempfängers an der Erfüllung des Zweckes auf ein Beraterhonorar zu verzichten.

³ Stand 19. März 2009.

Betriebe und öffentliche Unternehmen

Mittelfristige Ertragsentwicklung der Hamburg Port Authority AöR

Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Die notwendigen Aufwendungen für Betrieb und Instandhaltung der Hafeninfrastuktur kann die Anstalt nur zu rund 50 % aus eigener Kraft finanzieren. Die Möglichkeiten zur Steigerung von Mieten und Hafengeld als den wichtigsten Erlösquellen des Unternehmens sind begrenzt.

Die Erlöse aus dem Teilverkauf der Hamburger Hafen und Logistic AG („HHLA-Milliarde“) werden entgegen der vom Senat geäußerten Absicht nicht für zusätzliche Investitionen im Hafen verwendet, sondern ersetzen vormals im Haushalt veranschlagte Mittel.

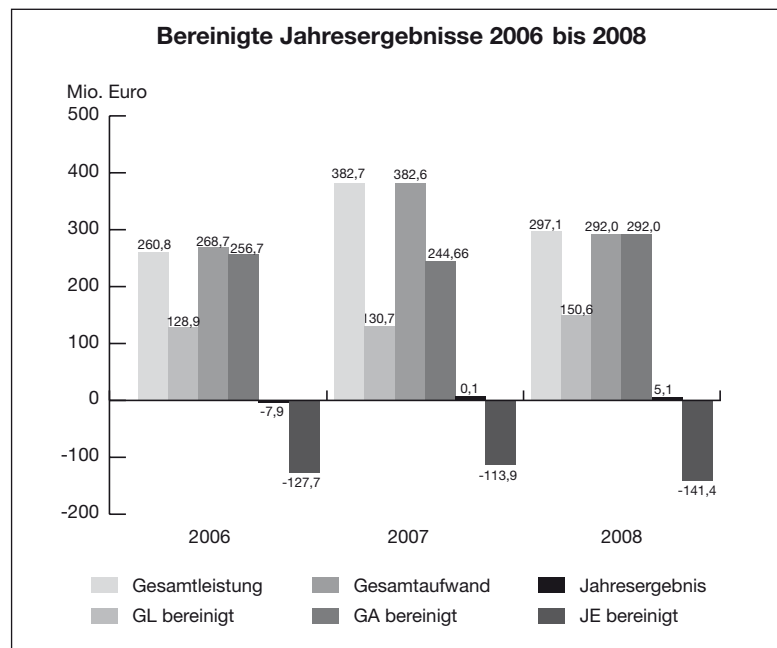
Die mit der Gründung der Anstalt verbundene Erwartung des Senats, die hafengebundene Haushaltsbelastung werde sich verringern, dürfte nur langfristig erreicht werden können.

537. Die Hamburg Port Authority AöR (HPA) wurde zum 1. Oktober 2005 errichtet.¹ Ihr obliegt die Entwicklung, Erweiterung und Bewirtschaftung des Hamburger Hafens einschließlich der hierfür erforderlichen Schaffung einer öffentlichen Infrastruktur, der Ansiedlung von Unternehmen und der Vermietung von Hafengrundstücken. Außerdem sind ihr verschiedene hoheitliche Aufgaben übertragen worden, u. a. Betrieb und Unterhaltung der allgemeinen Hafeninfrastuktur, der Hafenbahn und der Bundeswasserstraße Elbe sowie der öffentliche Hochwasserschutz. Erlöse erzielt sie im Wesentlichen aus Flächenmieten, Kaimauermieten und Hafengeld. Nach der Beschlusslage von Senat und Bürgerschaft soll das Prinzip „Hafen finanziert Hafen“ konsequent verwirklicht und die mit ihrer Gründung angestrebte finanzielle Eigenständigkeit der HPA deutlich gestärkt werden.²
538. In welchem Umfang die Aufwendungen für Betrieb und Instandhaltung der Hafeninfrastuktur (das „laufende Geschäft“) aus den HPA-eigenen Einnahmen gedeckt werden können, zeigt die auf

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/2332 vom 26. Mai 2005 „Hamburg Port Authority“.

² Bürgerschaftsdrucksache 19/1518 vom 11. November 2008 „Hafen finanziert Hafen“.

der Ertragsseite insbesondere um die Zuschüsse Hamburgs und auf der Aufwandsseite um die Verlagerungsentschädigungen an Mieter bereinigte Ergebnisrechnung des Unternehmens:



GL: Gesamtleistung, GA: Gesamtaufwand, JE: Jahresergebnis
 Quelle: Eigene Berechnungen nach den Daten der HPA-Geschäftsberichte

Die bereinigten Jahresergebnisse zeigen, dass das Unternehmen schon die Aufwendungen des laufenden Geschäfts (GA bereinigt zu GL bereinigt) nur zur Hälfte aus eigener Kraft finanzieren kann.³ Eine entsprechende rechnerische Unterdeckung hat es bereits vor der Ausgliederung gegeben, aufgrund der Veranschlagung der hafenbezogenen Einnahmen und Ausgaben in verschiedenen Einzelplänen und Kapiteln wurde sie nur nicht transparent. Hinzu kommen die Effekte aus der Umstellung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen einschließlich der damit verbundenen notwendigen Korrekturen der bisherigen Abgrenzung von Investitionsausgaben.

*Laufendes
Geschäft nur zur
Hälfte aus eigener
Kraft finanziert*

Entwicklungsmöglichkeiten der HPA-Erlöse

539. Ob sich das Unternehmen in Zukunft aus eigener Kraft finanzieren kann, entscheidet sich in erster Linie anhand der Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahmen, insbesondere der Entwicklung der wesentlichen Erlösquellen Flächenmieten, Kaimauermieten und Hafengeld.⁴

Flächenmieten

540. Die Grundsätze zu den Mieten und die Mietpreise handelt die HPA mit dem Unternehmensverband Hafen Hamburg aus und legt sie

³ Die Frage, wie bei dieser Sachlage die künftige Entwicklung und Erweiterung des Hafens finanziert werden sollen, war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

⁴ Zu deren Höhe und Entwicklung vgl. Tz. 546.

dem Abschluss der Einzelmietverträge zugrunde. Die Miethöhe richtet sich nach Branchenzugehörigkeit des Mieters und den Nutzungsmöglichkeiten aufgrund von Grundstücks- bzw. Wassertiefen. Eine Überprüfung der Mietzinsen ist – ausgehend vom jeweiligen Abschlussdatum des Mietvertrags – alle fünf Jahre möglich und soll sich in erster Linie an den Entwicklungen in den übrigen Häfen der sogenannten „Nordrange“ (Antwerpen, Bremen, Rotterdam) orientieren. Daneben soll die mittlere Preisentwicklung für Gewerbegrundstücke außerhalb des Hafens, bei denen eine flächenextensivere Nutzung erfolgt, Berücksichtigung finden.

*Erhöhungen
der Flächen-
mieten nur
sukzessive
umsetzbar*

541. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die von der HPA verfolgte Mietenanpassung für den laufenden Zeitraum nach erheblichen Interventionen aus der Hafenwirtschaft nicht in vollem Umfang erreicht worden ist. Durch die Ergebnisentwicklung der HPA angezeigte weitere Erhöhungen der Flächenmieten wären nur sukzessive umsetzbar. Grundlegende Erlösverbesserungen sind insbesondere aufgrund der verschiedenen Mietvertragsbindungen mit Laufzeiten von bis zu 30 Jahren zudem verstärkt erst ab 2013 bzw. 2023 möglich.

Kaimauermieten

542. Der Mietzins für die vorhandenen Kaimauerbauwerke orientiert sich am sogenannten mittleren Wiederbeschaffungswert. Dieser beruht auf den realen Herstellungskosten des Basisjahres 1973 und wird mit dem sogenannten Kaimauerindex fortgeschrieben. Gegebenenfalls sind noch Zu- und Abschläge für Besonderheiten (etwa Werft- oder besonders hohe Kaimauern) zu berücksichtigen. Eine Überprüfung der Mietzinsen ist alle fünf Jahre möglich und soll sich am Preisindex für gewerbliche Betriebsgebäude in Hamburg orientieren. In älteren Mietverträgen ist zum Teil als weitere Bedingung vereinbart, dass seit der letzten Anpassung der Lebenshaltungskostenindex um mehr als 10 % gestiegen sein muss.

*Erhöhungen
der Kaimauer-
mieten nur
unter engen
Vorausset-
zungen*

543. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Mietverträge bei den Kaimauern im Bestand langfristig angelegt und nur in geringem Maße änderbar sind. Die Regelungen zur Mietpreisbildung erschweren überdies Mietanpassungen. So war bei einigen Verträgen eine Anpassung nicht möglich, da die Klausel zum Lebenshaltungsindex nicht erfüllt war. Überdies ist auch von Bedeutung, inwieweit künftige Erhöhungen gegenüber der Hafenwirtschaft durchsetzbar sind.

Hafengeld

544. Der Benutzung der Wasserflächen des Hafens liegen privatrechtliche Verträge zwischen der HPA und den jeweiligen Hafennutzern zugrunde. Ein solcher Vertrag kommt durch das Anlaufen des Hafengebietes zustande. Vertragsgegenstand ist u. a. die Entrichtung von Hafennutzungsentgelten (Hafen- und/oder Liegegeld) entsprechend der jeweils gültigen Preisliste. Das Hafengeld ist die wesentliche Einnahmequelle der HPA zur Finanzierung von Bau und Instandhaltung im Bereich der allgemein zugänglichen Infrastruktur (insbesondere Wasserstraßen).

545. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Anpassung des Hafengeldes zum März 2009 deutlich geringer ausgefallen ist, als ursprünglich von der HPA angestrebt wurde (4 % statt 7 %). Diese Mehreinnahmen sollen zudem vollständig der Stiftung „Lebensraum Elbe“ zufließen, bis deren Vermögensbestand insgesamt 40 Mio. Euro erreicht hat. Im Ergebnis konnte somit noch nicht einmal ein Ausgleich der allgemeinen Preisentwicklung realisiert werden. Für die Folgejahre ist, auch unter Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen und der wettbewerblichen Lage, nicht abschätzbar, inwieweit weitere Erhöhungen umgesetzt werden können.

*Mehreinnahmen
aus der Hafengelderhöhung
erreichen
HPA nicht*

Zusammenfassende Bewertung

546. Die Entwicklung der Umsatzerlöse und Kostendeckungsgrade stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 1: Umsatzerlöse und Kostendeckungsgrade			
	Ergebnisrechnungen		
<i>(Angaben in Mio. Euro)</i>	2006	2007	2008
Umsatzerlöse, davon	102,5	114,5	129,6
– Flächenmieten	42,8	47,4	53,1
– Kaimauermieten	11,9	11,6	12,1
– Hafengeld	35,7	35,6	40,4
– Sonstige Erlöse	12,1	19,9	24,0
Kostendeckungsgrad	50 %	53 %	52 %

Quelle: Geschäftsberichte der HPA, eigene Berechnungen

Den Steigerungsmöglichkeiten der wichtigsten Erlösquellen Mieten und Hafengeld und damit einer Verbesserung des Kostendeckungsgrades auf diesem Wege, sind – wie dargestellt – aufgrund der vertraglichen Bedingungen, politischer Vorgaben und der Konkurrenzsituation mit den übrigen Häfen der Nordrange enge Grenzen gesetzt. Der Anstieg bei den Sonstigen Erlösen beruht im Wesentlichen auf Einnahmeverbesserungen bei der Hafenbahn, die aber (zumindest teilweise) durch entsprechenden Mehraufwand wieder aufgezehrt werden.

Angesichts eines Kostendeckungsgrades von nur 50 % dürfte die in der Gründungsdrucksache zum Ausdruck gebrachte Erwartung des Senats, die Haushaltsbelastung – bezogen auf das Geschäftsvolumen des Hafens – werde sich mittelfristig verringern, weil die mit der Gründung der HPA angestrebte Zielsetzung der effizienteren Aufgabenerfüllung im Rahmen des Wettbewerbs greifen werde, kaum mittel-, sondern nur langfristig erreicht werden können.

Finanzierung durch Hamburg

Bestellerprinzip

547. Der Bürgerschaft gegenüber hat der Senat das Ausgabevolumen der HPA für öffentliche Aufgaben mit rund 100 Mio. Euro jährlich

bezieht.⁵ Die Bürgerschaft hat am 5. März 2009 einen Antrag zur Umsetzung des Bestellerprinzips einstimmig angenommen. Danach sollen Aufgaben, die nicht hafenspezifischer Natur sind und die die HPA bislang aus übergeordneten stadtpolitischen Erwägungen übernommen hat, künftig vom Leistungsempfänger kostendeckend finanziert werden; exemplarisch wurden die Unterhaltung des Elbtunnels und die Strandreinigung entlang der Elbe genannt. Derartige Leistungen sollen aus dem HPA-Etat ausgegliedert und gemäß dem Verursacherprinzip zugeordnet werden.⁶

Zeitlich begrenzte Mitfinanzierung durch den Haushalt erforderlich

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Lage des Unternehmens hält der Rechnungshof es darüber hinaus für geboten, im Haushalt Vorsorge für eine – zumindest zeitlich begrenzte – Mitfinanzierung des laufenden Geschäfts zu treffen. Dies setzt eine klare Abgrenzung zwischen den hafenwirtschaftlichen und damit von der HPA aus Erlösen zu finanzierenden Aufgaben einerseits und den öffentlichen und damit aus öffentlichen Mitteln zu finanzierenden Aufgaben des Unternehmens andererseits voraus. Unabhängig davon bleiben weitere eigene Anstrengungen des Unternehmens zur Verbesserung seiner Wirtschaftlichkeit unverzichtbar.

Verwendung der HHLA-Milliarde für zusätzliche Investitionen

HHLA-Milliarde ersetzt Haushaltsmittel

548. In den Haushaltsplänen 2006 bis 2008 waren im Kapitel 7350 „Hamburg Port Authority“ Gesamtausgaben (also einschließlich der Ausgaben für Investitionen) jeweils zwischen rund 190 und 199 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsplan 2009/2010 sind – abgesehen von Mitteln im Kontenrahmen für Versorgung (d.h. Betriebsausgaben) – lediglich Investitionen von rund 30,7 Mio. Euro für 2009 bzw. 24,0 Mio. Euro für 2010 vorgesehen. In Umsetzung des Prinzips „Hafen finanziert Hafen“ beabsichtigt der Senat, zur Finanzierung der allgemeinen Hafeninfrastuktur für die Jahre 2009 bis 2012 zunächst die bei der städtischen Holdinggesellschaft HGV verfügbaren Erlöse aus dem Teilbörsengang der HHLA sowie einen Restbetrag aus der Veräußerung von Anteilen an der DaimlerChrysler Luft- und Raumfahrt Holding AG zu verwenden, insgesamt rund 1.157 Mio. Euro. Hierauf wird allerdings ein Betrag von 96 Mio. Euro angerechnet, entsprechend den im Haushalt bereits veranschlagten bzw. in der Mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Investitionsmitteln von jährlich 24 Mio. Euro für den Zeitraum 2009 bis 2012.⁷ So ergibt sich der in Artikel 24 „Abtretungen“ des Haushaltsbeschlusses 2009/2010 genannte Betrag von 1.061 Mio. Euro.

549. Dies weicht von der ursprünglichen Absicht des Senats ab: In der Bürgerschaftsdrucksache 18/6210 vom 8. Mai 2007 „Teilbörsengang der Hamburger Hafen und Logistik AG“ wurde erklärt:

⁵ Bürgerschaftsdrucksache. 19/2081 vom 26. Januar 2009, Anlage zum Bericht des Haushaltsausschusses, S. 3.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 19/2334 vom 19. Februar 2009 „Umsetzung des Bestellerprinzips“.

⁷ Diesen 24 Mio. Euro stehen jeweils Einnahmen von rund 21 Mio. Euro aus Bundeszuweisungen gegenüber.

„Der Senat ... schließt gleichzeitig die Einsparung der benötigten Mittel ... für die Finanzierung der allgemeinen Infrastruktur des Hafens an anderer Stelle aus.“ Entsprechend verhält sich die Bürgerschaftsdrucksache 18/7608 vom 18. Dezember 2007, in der bereits die Überschrift zur Mittelverwendung die Aussage enthält: „Finanzierung von Investitionsprojekten aus Verkaufserlösen“ und im Folgenden ausgeführt wird, dass die aus dem Börsengang stammenden Mittel „für die noch nicht im Haushalt bzw. der mittelfristigen Finanzplanung enthaltene Instandhaltung, Modernisierung und Erweiterung der Infrastruktur des Hafens verwendet werden“ sollen.

550. Der Rechnungshof kommt zu dem Ergebnis, dass die HHLA-Milliarde nicht mehr für zusätzliche Investitionen im Hafen verwendet werden soll, sondern in den nächsten vier Jahren zuvor im Haushalt der Stadt vorgesehene Mittel ersetzen wird.

Verwendung der HHLA-Milliarde ausschließlich für Investitionen

551. In Beantwortung eines bürgerschaftlichen Ersuchens hat der Senat u. a. mitgeteilt, dass die Ausgaben für Grundinstandsetzungen und die Unterbringung von Baggergut den Investitionen der HPA zuzuordnen seien. Damit solle dem Ersuchen entsprechend sichergestellt werden, dass alle hafenbezogenen Maßnahmen, die dem weiteren Ausbau der Umschlagskapazitäten dienen und bislang als Investitionen im Haushaltsplan veranschlagt waren und gebucht wurden, zukünftig aus der „HHLA-Milliarde“ finanziert würden. Dazu wurde ein Betrag von 50 Mio. Euro ermittelt, der ebenso wie die anderen investiven Ausgaben der allgemeinen Hafeninfrastuktur und damit der „HHLA-Milliarde“ zugeordnet wird.⁸
552. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Grundinstandsetzungen offensichtlich nicht und Baggergutunterbringung nur bedingt dem Ausbau der Umschlagskapazitäten dienen und insoweit zweifelhaft bleibt, ob auf diese Weise – wie vom Senat gewollt – dem Ersuchen der Bürgerschaft Rechnung getragen wird. Im Übrigen verweist der Rechnungshof darauf, dass Ausgaben zur Behandlung und Unterbringung von Baggergut auch nach dem kamerale Haushaltsrecht – wie der Senat anerkannt hat – keine Investitionen, sondern Sachausgaben darstellen.⁹

HHLA-Milliarde wird auch für nicht investive Zwecke eingesetzt

Dass die HHLA-Milliarde in Höhe von jährlich 50 Mio. Euro zur Finanzierung von Betrieb und Instandhaltung der Hafeninfrastuktur eingesetzt wird, widerspricht zudem den verbindlichen Erläuterungen zu Artikel 24 des Haushaltsbeschlusses 2009/2010, wonach diese Mittel zur Finanzierung von Hafeninvestitionen verwendet werden sollen.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 19/3620 vom 16. Juli 2009 „Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen“.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 19/378 vom 20. Mai 2008 „Senatsstellungnahme zum Jahresbericht 2008“ zu Tz. 287 bis 306, S. 13 und 14.

Stellungnahme der Verwaltung

553. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit hat eingeräumt, dass die hafenspezifischen Einnahmen eine geringere Höhe haben als die hafenspezifischen Ausgaben, und zugleich darauf hingewiesen, dass zu keiner Zeit eine Unterdeckung im hafenzugehörigen Haushalt vorgelegen habe (Tz. 538).

Dass die Steigerungsmöglichkeiten bei den Einnahmen der HPA begrenzt sind, sei richtig. Allerdings hätten seit der Ausgliederung der HPA im Jahr 2005 Anpassungen bei den Flächen- und Kai-mauermieten sowie der Nutzungsentgelte bei der Hafenbahn zu Einnahmeverbesserungen geführt (Tz. 546).

Die Ausbauplanung des Hafens habe im Kern nach wie vor Gültigkeit. Hierfür sei auch weiterhin die HHLA-Milliarde vorgesehen. Im Übrigen bestehe ihrer Auffassung nach hinsichtlich der tatsächlichen Verwendung der HHLA-Milliarde keine Diskrepanz zu früheren Äußerungen des Senats.

Der Rechnungshof hat auf die Bürgerschaftsdrucksache 18/6210 vom 8. Mai 2007 verwiesen, in der der Senat eine Einsparung der in Gestalt der durch die HHLA-Milliarde zur Verfügung gestellten Mittel an anderer Stelle im Haushalt ausschließt. Nach der mittelfristigen Finanzplanung waren im Etat der Behörde für Wirtschaft und Arbeit allein für 2009 und 2010 Investitionszuschüsse an die HPA von 160,4 bzw. 105,2 Mio. Euro enthalten. Demgegenüber sind im Haushaltsplan 2009/2010 die Investitionsausgaben mit jeweils 24 Mio. Euro weitaus geringer als bisher veranschlagt (Tz. 548) bzw. vorgesehen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

IBA Hamburg GmbH

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
IBA Hamburg GmbH

Die Bürgerschaft ist bisher entgegen einer Zusage des Senats und haushaltsrechtlicher Vorgaben nicht über konkrete Projekte der Internationalen Bauausstellung und die ihnen jeweils zuzuordnenden Kosten von insgesamt rund 100 Mio. Euro unterrichtet worden.

Die Behörde hat nicht geprüft, ob die mit der Zuwendung von rund 23 Mio. Euro (2006 bis 2008) an die IBA Hamburg GmbH beabsichtigten Ziele erreicht wurden.

Die Kosten für den Bau des IBA Docks sind von ursprünglich 3,85 Mio. Euro (2006) auf rund 8 Mio. Euro (2008) gestiegen. Obwohl dies vor Baubeginn bekannt war, wurde die Maßnahme auf der Grundlage einer überholten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung begonnen.

Eine Erfolgskontrolle der IBA-Projekte ist nicht möglich, weil die für die Auswahlentscheidung maßgeblichen IBA-Exzellenzkriterien nicht konkret beschrieben wurden.

554. Die Internationale Bauausstellung IBA Hamburg GmbH (IBA Hamburg GmbH) wurde von der Freien und Hansestadt Hamburg gegründet und hat ihre Tätigkeit im September 2006 aufgenommen. Alleinige Gesellschafterin ist die Stadt, vertreten durch die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU). Die IBA Hamburg GmbH ist für die Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung der Internationalen Bauausstellung (IBA) im Jahre 2013 verantwortlich.

Die BSU stellt die Finanzierung der IBA über Zuwendungen aus dem Haushalt der Stadt sicher. Für die Jahre 2006 bis 2008 hat sie Zuwendungen von insgesamt 22,6 Mio. Euro aus den Titeln 6610.893.01 „Finanzierung von Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung der IBA 2013 im Rahmen der Umsetzung des Konzepts Sprung über die Elbe“ und 6610.682.01 „Betriebszuschuss an die IBA-GmbH“ bewilligt; davon rund 21,5 Mio. Euro als institutionelle Förderung. Bis einschließlich 2008 wurden 16,2 Mio. Euro ausgezahlt.

Beteiligung der Bürgerschaft

555. Der Finanzierungsbedarf für die Durchführung der IBA wurde auf rund 100 Mio. Euro geschätzt. Der Senat hat 2005 gegenüber der

Bürgerschaft zugesagt: „Die Konkretisierung und Kostenzuordnung erfolgt im Zuge der Haushaltsplanaufstellung 2007/2008, da erst nach der Arbeitsaufnahme der GmbH, zum Beispiel anhand des ersten Wirtschaftsplans, konkrete Maßnahmen festgelegt, darstellbar und bewertbar hinsichtlich ihrer Zuordnung sein können.“¹ Bei der Bewilligung von insgesamt 41,4 Mio. Euro in den Haushaltsplänen 2007/2008 und 2009/2010 wurden weder die Projekte der IBA konkretisiert noch Projektkosten genannt.

Die BSU hat Konkretisierungen im Hinblick auf die parallel zum Haushaltsplan 2009/2010 eingebrachte Bürgerschaftsdrucksache 19/1754 vom 9. Dezember 2008 nicht mehr für erforderlich gehalten.

556. Die Bürgerschaftsdrucksache enthält jedoch weder einen Gesamtüberblick über alle Projekte noch eine Kostenzuordnung zu einzelnen Projekten der IBA. Sie erfüllt damit weder die Zusage des Senats noch § 17 Absatz 1 LHO, wonach die Zielsetzung des Mitteleinsatzes sowie Art und Umfang der zu erbringenden Leistung dargelegt werden sollen, sofern eine Erläuterung erforderlich ist, wenn Titel für den Aufgabenbereich von besonderer finanzieller oder politischer Bedeutung sind,² was für die IBA zutrifft.
- Bürgerschaft entgegen Senatszusage nicht ausreichend beteiligt*
- Art und Umfang der insgesamt zu finanzierenden Leistung für die IBA sind damit nach wie vor unklar.
557. Außerdem hätte der Senat den Bau eines schwimmenden Büro- und Ausstellungsgebäudes (IBA Dock) mit Gesamtkosten von rund 8 Mio. Euro einschließlich der Folgekosten im Haushaltsplan erläutern müssen.
- Hochbaumaßnahmen über 2,5 Mio. Euro und Folgewirkungen nicht erläutert*
558. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen § 17 Absatz 1 LHO und die unterlassene Unterrichtung der Bürgerschaft beanstandet. Er hat die BSU aufgefordert, die Information der Bürgerschaft mit der Aufstellung des nächsten Haushaltsplans nachzuholen und die von der IBA Hamburg GmbH zukünftig geplanten Baumaßnahmen im Hochbau mit Gesamtkosten von mehr als 2,5 Mio. Euro im Sinne der VV zu § 17 (1–4) LHO zu erläutern sowie die Folgewirkungen der Investitionen darzustellen.
559. Die BSU hat zugesagt, bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2011/2012 zu prüfen, ob und wie sie die Erläuterungen aussagekräftiger gestalten könne. Sie hat aber die Auffassung vertreten, dass die für global veranschlagte Hochbaumaßnahmen einschlägigen VV zu § 17 (1–4) LHO nicht für institutionelle Förderungen bei von Privaten umzusetzenden Projekten gelten. Außerdem habe der Senat lediglich eine Aufteilung in investiv zu veranschlagende und aus den Betriebstiteln zu finanzierende Kosten für den Haushaltsplan 2007/2008 zugesagt, nicht aber die Konkretisierung und Zuordnung der Kosten zu einzelnen IBA-Projekten.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/3023 vom 18. Oktober 2005 (Haushaltsplan 2005/2006 Sonderinvestitionsprogramm „Hamburg 2010“ (SIP); Sprung über die Elbe), S. 9.

² Vgl. § 17 Absatz 1 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV).

560. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die LHO dem Gebot der Transparenz gegenüber der Bürgerschaft folgend nicht zwischen staatlichem Hochbau und mit Zuwendungen geförderten privaten Baumaßnahmen unterscheidet. In diesem Verständnis ist auch die VV zu § 17 (1–4) LHO entsprechend anzuwenden. Einer Prüfung, ob die Erläuterungen aussagekräftiger gestaltet werden können, bedarf es insofern nicht.

Mit ihrem Verständnis hinsichtlich der Konkretisierung und Kostenzuordnung des auf 100 Mio. Euro geschätzten Finanzierungsbedarfs wird die BSU dem Anspruch der Bürgerschaft, bei der Beantragung von Haushaltsmitteln über grob geschätzte Kosten hinaus konkrete Projekte mit den ihnen zugeordneten Kosten genannt zu bekommen, und den durch die zitierte Zusage (Tz. 555) geweckten Erwartungen nicht gerecht.

Zuwendungsverfahren

561. Die Voraussetzungen für die Bewilligung von Zuwendungen sowie das Antrags- und Bewilligungsverfahren ergeben sich aus den zu § 44 LHO erlassenen VV. Der Rechnungshof hat insbesondere festgestellt:

- Die BSU hat den Zweck der Zuwendungen über die institutionelle Förderung nicht nach Umfang, Qualität und Zielsetzung konkret beschrieben. Mit institutionellen Förderungen soll die Zielsetzung einer Einrichtung unterstützt werden. Da die Zielsetzung der IBA Hamburg GmbH sich nahezu ausschließlich auf die Realisierung der IBA und einer

Zuwendungszwecke nicht konkretisiert

- ausreichenden Anzahl von Bauwerken
- mit einem hohen Qualitätsstandard
- bis 2013

bezieht³, hätte sich diese im Zweck der Bescheide abbilden müssen.

- Die BSU hat die Verwendungsnachweise – und damit die Verwendung der Zuwendungsmittel – nicht geprüft und keine Erfolgskontrollen durchgeführt.

Verwendungsnachweise nicht geprüft und Erfolgskontrollen unterlassen

562. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSU aufgefordert, die weiteren Zuwendungsverfahren ordnungsgemäß durchzuführen.

563. Die BSU hat zugesagt, künftig Verwendungsnachweise zu prüfen. Der Zweck der Zuwendungen werde jedoch in den Bescheiden zur institutionellen Förderung durch den Verweis auf die Gründungsdrucksache hinreichend präzise beschrieben. Die Ausrichtung der

³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/3023 vom 18. Oktober 2005.

Projekte auf die Ziele der IBA sei aufgrund der laufenden Zusammenarbeit der IBA Hamburg GmbH mit der BSU sichergestellt. Eine formalisierte jährliche Festlegung von messbaren Einzelzielen sei nicht nur entbehrlich, sondern würde wegen der damit verbundenen Starre dem Prozesscharakter der IBA zuwiderlaufen.

564. Der Rechnungshof hat dazu festgestellt, dass auch politisch bedeutsame Projekte keine Abkehr von allgemein gültigen Regeln rechtfertigen. Die Überprüfung des Erfolgs staatlicher Leistungen ist unverzichtbar, um zu erkennen, ob die eingesetzten staatlichen Ressourcen dem angestrebten Nutzen dienen.

Daher muss die Zweckbestimmung nach den maßgeblichen VV zu § 44 LHO im Zuwendungsbescheid nach Umfang, Qualität und Zielsetzung so eindeutig festgelegt werden, dass sie als Grundlage für eine Erfolgskontrolle dienen kann. Der Hinweis auf die Gründungsdrucksache wird dem Grundsatz nicht gerecht, dass ein Bescheid aus sich selbst heraus hinreichend konkret sein muss. Darüber hinaus enthält die Drucksache nur vereinzelte Ausführungen zu der oben dargestellten Zielsetzung der IBA Hamburg GmbH.

IBA Dock

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

565. Das IBA Dock sollte ab Sommer 2007 als schwimmendes Büro für den Sitz der Geschäftsstelle der IBA Hamburg GmbH und als Ausstellungsfläche zur Verfügung stehen. Wegen Verzögerungen nutzt die IBA Hamburg GmbH zurzeit noch andere Räumlichkeiten.

Die Kosten für den Bau des IBA Docks sind nach einer ersten Schätzung Ende 2006 in Höhe von 3,85 Mio. Euro und einer Kostenkalkulation im März 2007 über 5,34 Mio. Euro auf rund 8 Mio. Euro im Dezember 2008 gestiegen.

566. Die IBA Hamburg GmbH hatte die im März 2007 geschätzten Kosten über 5,34 Mio. Euro für das IBA Dock mit den Kosten einer landseitigen Bebauung verglichen. Bei diesem Variantenvergleich wurden weder Grundstückskosten noch Finanzierungskosten berücksichtigt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war bei Baubeginn überholt

Trotz der bereits vor Baubeginn (Anfang 2009) bekannten, wesentlichen Änderungen (Kostensteigerung und ungesicherte Nachnutzung⁴) der dem Variantenvergleich vom März 2007 zugrunde liegenden Daten wurde keine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 LHO durchgeführt. Der Rechnungshof hat daher eine Berechnung⁵ vorgenommen und festgestellt, dass

⁴ Die Nachnutzung des IBA Docks ab 2014 als schwimmende Jugendherberge hat der Deutsche Jugendherbergsverband zugunsten eines anderen Standortes aufgegeben.

⁵ Die Berechnung basiert auf den Daten der IBA Hamburg GmbH.

- eine landseitige Bebauung rund 3 Mio. Euro kostengünstiger wäre,
- für den Fall einer Vermietung des IBA Docks nach dem Ende der IBA (ab 2014) ein – auf der Grundlage der Herstellungskosten errechneter – Mietpreis in Höhe von ca. 24 Euro/m² erzielt werden müsste. Gemäß einer von der IBA Hamburg GmbH im Jahr 2008 beauftragten Projektstudie für den vorgesehenen Standort des IBA Docks in Veddel Süd liegt die für dieses Gebiet erzielbare Büromiete bei 13 Euro/m². Nach Auffassung der BSU ist es zwar eventuell möglich, höhere Preise zu erzielen, wenn die von der IBA initiierten Aufwertungsprozesse greifen würden. Eine Büromiete in Höhe von 24 Euro/m² am Standort Veddel Süd ist nach Recherchen des Rechnungshofs trotzdem unrealistisch.⁶
- für den Fall des Gebäudeverkaufs nach Ende der IBA in Anbetracht des dort zu erwartenden Mietpreises davon auszugehen ist, dass der zu erzielende Verkaufspreis die Herstellungskosten wesentlich unterschreiten wird. Auf der Grundlage des prognostizierten Mietpreises in Höhe von 13 Euro/m² würde der zu erzielende Verkaufspreis die Herstellungskosten um rund 3 Mio. Euro unterschreiten.

In Anbetracht dessen ist das IBA Dock nach heutigem Stand unwirtschaftlich.

Vor dem Hintergrund, dass die IBA Hamburg GmbH zurzeit ohnehin andere Räumlichkeiten nutzt und bereits die Hälfte des ursprünglich geplanten Nutzungszeitraums verstrichen ist, hält der Rechnungshof zudem das Erreichen des mit dem Bau des IBA Docks verbundenen Zwecks⁷ für fraglich.

567. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Variantenvergleich vom März 2007 wesentliche Kosten entgegen § 7 Absatz 2 Satz 1 LHO und der dazu ergangenen VV nicht enthielt. Er hat weiterhin beanstandet, dass die BSU und die IBA Hamburg GmbH gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstießen, indem sie keine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. § 7 Absatz 2 Satz 1 LHO) auf Basis der auf 8 Mio. Euro gestiegenen Baukosten durchgeführt haben. Er hat gefordert, dass die IBA Hamburg GmbH zukünftig nur Projekte beginnt, deren Wirtschaftlichkeit zuvor festgestellt wurde.
568. Sowohl die IBA Hamburg GmbH als auch die BSU haben bezüglich des IBA Docks die besondere Bedeutung des Projekts und seine Vorbildrolle hervorgehoben. Das schwimmende Gebäude erziele deutlich mehr Aufmerksamkeit beim Publikum als ein landseitiges Gebäude.

⁶ Immobilienangebote im Internet zeigen selbst für Standorte in der HafenCity im Bereich des Sandtorhafens Büromieten für 17 Euro/m², beispielsweise www.buerohamburg.de (Stand: Herbst 2009).

⁷ Nach Angaben der Geschäftsführung der IBA Hamburg GmbH hätte die unabwiesbare Notwendigkeit bestanden, das IBA Dock bereits im Zwischenpräsentationsjahr 2007 für die Zwecke der Werkausstellung zu nutzen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass diese Aspekte in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätten einfließen können. Jedoch erlaubt auch die besondere Bedeutung von Projekten es nicht, jeden Aufwand von vornherein als gerechtfertigt anzusehen.⁸

Vergabeverfahren

*EU-weite
Ausschreibung
unterlassen*

569. Entgegen ihrer Verpflichtung als öffentliche Auftraggeberin hat die IBA Hamburg GmbH trotz der Überschreitung des damaligen Schwellenwerts⁹ nicht dafür Sorge getragen, dass der Bau des IBA Docks durch das von ihr mit der Abwicklung des Vergabeverfahrens beauftragte Unternehmen im EU-weiten Wettbewerb vergeben wurde.
570. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen § 6 Absatz 1 der Vergabeverordnung und § 3a Nr. 1 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A beanstandet und für die Zukunft die Beachtung der Vergabevorschriften gefordert. Er hat die BSU als Bewilligungsbehörde aufgefordert, sich bei der Prüfung der Verwendungsnachweise über die gewählte Vergabeart zu informieren und nachzuvollziehen, ob Vergabeverfahren in Vergabevermerken plausibel dokumentiert sind.¹⁰

Die BSU und die IBA Hamburg GmbH haben dies zugesagt.

IBA-Exzellenzkriterien

571. Der Senat hat die BSU u. a. beauftragt, vor Beginn der Maßnahmen Ziele festzulegen, die Wirtschaftlichkeit zu prüfen und ein System der Erfolgskontrolle für die IBA Hamburg GmbH zu schaffen. Es wurden sieben Exzellenzkriterien entwickelt, anhand derer die IBA Hamburg GmbH 2007 und 2008 insgesamt rund 40 Projekte geprüft und als geeignet identifiziert hat.¹²
572. Eine Erfolgskontrolle anhand der Exzellenzkriterien ist nicht möglich, da diese zu abstrakt sind und ohne konkrete Vorgaben einer rein subjektiven Bewertung unterliegen. So ist beispielsweise das Exzellenzkriterium „Besonderheit“ wie folgt beschrieben: „Das Projekt muss sich durch eine besondere und originelle Note auszeichnen und sich im Vergleich mit einem „normalen“ Projekt qualitativ hervorheben.“¹³

⁸ Vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 479.

⁹ 5.150.000 Euro nach Verordnung (EG) Nr. 1422/2007 (Amtsblatt L317/34 der Europäischen Union vom 5. Dezember 2007).

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2009, Tz. 210.

¹¹ 1. Besonderheit, 2. IBA-Spezifität, 3. Multi-Talentierteit, 4. Strukturwirksamkeit, 5. Prozessfähigkeit, 6. Präsentierbarkeit und 7. Realisierbarkeit.

¹² Bürgerschaftsdrucksache 19/1754 vom 9. Dezember 2008, Bericht über den Stand des Leitprojekts „Sprung über die Elbe“, S. 3.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 19/1754 vom 9. Dezember 2008, Bericht über den Stand des Leitprojekts „Sprung über die Elbe“, S. 2.

Gegenüber den gewählten Exzellenzkriterien hätte beispielsweise eine Orientierung an der Methode des Deutschen Gütesiegels für Nachhaltiges Bauen der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e.V. eine Objektivierung bewirken können. Dort sind zu sechs Hauptthemengruppen¹⁴ konkrete Ziele und entsprechende Kriterien/Indikatoren festgelegt.

573. Der Rechnungshof hat gefordert, dass entsprechend dem Senatsbeschluss eine Erfolgskontrolle auf der Grundlage der noch zu konkretisierenden Kriterien stattfindet. Diese könnten dann auch zur qualitativen Beschreibung des Zweckes (vgl. Tz. 561) dienen.
574. Nach Auffassung der BSU stellen die eingehend beratenen Exzellenzkriterien angesichts der großen thematischen Bandbreite der IBA und des offenen Prozesscharakters einer IBA eine angemessene und in der Praxis bewährte Grundlage für die Anerkennung von Projekten dar.
575. Der Rechnungshof sieht in der erforderlichen Konkretisierung weder eine Einengung des „offenen Prozesses“ noch widerspricht sie der großen thematischen Bandbreite. Vielmehr zielt eine Konkretisierung darauf ab, sich die mit den Exzellenzkriterien verbundene Zielsetzung im Vorfeld unabhängig von Einzelfällen bewusst zu machen, konkret darzustellen und jede einzelne Maßnahme daran zu bewerten. Die Vorgehensweise der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e.V. zeigt, dass dieses unabhängig vom Einzelfall möglich ist.

¹⁴ Ökologische Qualität, ökonomische Qualität, soziokulturelle und funktionale Qualität, technische Qualität, Prozessqualität und Standortqualität.

Erfolgskontrolle und Steuerung des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Für wesentliche mit der Gründung des Landesbetriebs verbundene Ziele fehlen Messgrößen als Grundlage einer Erfolgskontrolle.

Der Landesbetrieb prüft die Wirtschaftlichkeit einer Eigenerstellung gegenüber der Vergabe von Ingenieurleistungen an Externe nicht. Die dafür erforderliche Datenbasis fehlt.

Eine Steuerung des Landesbetriebs mit Zielvereinbarungen findet nicht statt.

Erfolgskontrolle

576. Der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) ist zum 1. Januar 2007 als Landesbetrieb nach § 26 Absatz 1 LHO in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) gegründet worden. Einige der damit beabsichtigten Ziele,¹ beispielsweise
- die Leistungen des LSBG wirtschaftlicher zu erbringen und kostengünstiger anzubieten oder
 - Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns weiter zu steigern,
- wurden bisher mangels Messgrößen nicht operationalisiert und daher der nach § 7 Absatz 4 LHO erforderlichen Erfolgskontrolle entzogen.
577. Um diese durchführen zu können, sind vor Durchführung einer finanzwirksamen Maßnahme messbare Ziele insbesondere unter Einbeziehung vorhandener Daten (zum Beispiel Kosten erbrachter Leistungen) festzulegen. Im Leitfaden für Erfolgskontrollen der Freien und Hansestadt Hamburg² heißt es, dass auf der Basis von Vergleichswerten, allgemein zugänglichen Daten oder durch Plausibilitätsüberlegungen zu versuchen ist, Messgrößen oder wenigstens Indikatoren zu finden, mit deren Hilfe gemessen werden kann, ob und in welchem Umfang die Ziele erreicht wurden.
578. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, die Ziele der Gründungsdrucksache umgehend zu operationalisieren, damit in dem

Nicht operationalisierte Ziele entziehen sich einer Erfolgskontrolle

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4149 vom 25. April 2006.

² Vgl. Leitfaden für Erfolgskontrollen, Freie und Hansestadt Hamburg, Hrsg. Finanzbehörde, 2. Auflage, 2001.

für Mitte 2010 der Bürgerschaft zugesagten Evaluationsbericht³ konkrete Aussagen getroffen werden können. Er hat darauf hingewiesen, dass dabei alle Auswirkungen – auch auf andere Organisationseinheiten der BSU – berücksichtigt werden müssen.

Die BSU will der Forderung folgen.

Eigenerstellung oder Vergabe an Externe

579. Valide Vergleichsdaten für die erforderliche Erfolgskontrolle wären vorhanden, wenn die 2002 gestellte Forderung des Rechnungshofs⁴ umgesetzt und eine Datenbasis für einen systematischen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der Eigenerstellung und der Vergabe an Externe aufgebaut worden wäre. Hierzu hatte der Senat zum Ergebnisbericht 2007 des Rechnungshofs erklärt, dass nach Aussagen der betroffenen Dienststellen sich mit Gründung des LSBG anhand erweiterter Controllingsysteme nunmehr erstmals die Möglichkeit ergebe, den Betreuungsaufwand vollständig darzustellen und sachlich fundierte Entscheidungen zu treffen.⁵

Die für die Erstellung der Datenbasis erforderlichen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente wurden mit der Gründung des Landesbetriebs eingeführt und fortlaufend optimiert. Dennoch liegt bisher keine ausreichende Datenbasis für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich vor.

Noch keine ausreichende Datenbasis für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich

580. Der Rechnungshof hat gefordert, dass jetzt zügig eine Datenbasis aufgebaut wird, auf deren Grundlage künftig entschieden werden kann, ob Leistungen durch den LSBG selbst oder durch Externe wirtschaftlicher erbracht werden können.

Die BSU hat dies zugesagt.

Steuerung

581. Die BSU soll sich bei der Steuerung des LSBG auf eine Globalsteuerung insbesondere durch den Abschluss von Zielvereinbarungen beschränken.⁶ Auch drei Jahre nach Gründung des LSBG liegen noch keine abgestimmten Zielvereinbarungen vor, sodass eine Steuerung mit ihrer Hilfe nicht erfolgen kann.

Keine Steuerung mit abgestimmten Zielvereinbarungen

Der Rechnungshof hat dies beanstandet, und die BSU aufgefordert, nunmehr zeitnah die Zielvereinbarungen abzustimmen und einzuführen.

Die BSU hat dies zugesagt.

³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4149 vom 25. April 2006.

⁴ Vgl. Jahresbericht 2003, Tzn. 362 bis 371.

⁵ Vgl. Ergebnisbericht 2007, S.49; Ergebnisbericht 2004, S. 52.

⁶ Vgl. Verwaltungsvorschriften (VV) zu §§ 26 (1+4), 74, 85 Nr. 3 und 87 LHO (VV-Landesbetriebe).

Unternehmenskonzept

582. Der LSBG hat seine strategischen Ziele in einem Zielbild festgelegt. Ein dieses konkretisierendes Unternehmenskonzept hat der LSBG bisher nicht erarbeitet, da nach seiner Auffassung die wesentlichen Bestandteile eines Unternehmenskonzepts in der Gründungsdrucksache ausführlich dargestellt worden sind und diese insofern das Unternehmenskonzept für die Einrichtungsphase des Landesbetriebs ist. Eine umfassendere Perspektivplanung sei erst mit Vorliegen der Evaluationsergebnisse aus der Einrichtungsphase sinnvoll.
583. Mittelfristige Perspektiven und operative Ziele sollen in einem Unternehmenskonzept konkretisiert werden.⁷ Die in der Gründungsdrucksache dargestellten Ziele erfüllen – entgegen der Auffassung des LSBG – nicht die Funktion eines Unternehmenskonzepts, weil sie
- zum Teil nicht operationalisiert wurden (vgl. Tz. 576) und
 - sich zudem nicht auf eine mittelfristige – d. h. drei bis fünf Jahre umfassende – Perspektive beziehen.

Der Rechnungshof hält die Funktion des Unternehmenskonzepts als Bindeglied zwischen den strategischen Aussagen des Zielbildes und dessen weitergehender Operationalisierung im tatsächlichen Geschäftsbetrieb für erforderlich.⁸ Auf der Basis des Zielbildes konkretisiert es das Vorgehen und schafft so für einen mittelfristigen Zeitraum Transparenz.

584. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, dass der LSBG zeitnah ein Unternehmenskonzept erstellt. Es sollte konkrete Vorstellungen darüber enthalten, wie und mit welchem Zeitbezug die strategischen Ziele, wie zum Beispiel Finanzierung des LSBG aus den Umsatzerlösen, Amortisierung der Gründungskosten, kontinuierliche Effizienzoptimierung bei allen Handlungsfeldern und kontinuierliche Erweiterung des Kundenkreises, bedient werden sollen.

⁷ Vgl. Nr. 1.3 VV-Landesbetriebe.

⁸ Vgl. Jahresbericht 2009, Tz. 205.

Justiz und Innere Sicherheit

Fahrzeugeinsatz im Justizvollzug

Justizbehörde / Finanzbehörde

Die Notwendigkeit von Dienstfahrzeugen muss sorgfältig geprüft werden. Um einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz des Fuhrparks zu gewährleisten, sind eine verbesserte Auswertung von Daten sowie die Bildung von Kennzahlen erforderlich.

585. Das Strafvollzugsamt der Justizbehörde hält 25 insbesondere für den Personentransport vorgesehene Fahrzeuge vor.¹

Fahrzeuge insbesondere für den Personentransport			
Strafvollzugsamt	Gefangenentransportwagen (Anzahl d. Plätze je Fahrz.)	Pkw	Gesamt
Bauangelegenheiten	–	1	1
Zentrale Fahrbereitschaft	3 (29) 1 (22) 1 (16) 1 (14) 2 (9)	–	8
Justizvollzugsanstalten	9 ² (9)	7	16
			25

Quelle: Rechnungshof, eigene Auswertung nach Unterlagen der Justizbehörde

586. Die zentrale Fahrbereitschaft befördert Gefangene zwischen den Justizvollzugsanstalten innerhalb Hamburgs und in umliegende Länder im Wesentlichen nach festen Fahrplänen. Außerdem stellt sie dem Vorföhrdienst³ Transportkapazität für die Vorführung von Gefangenen insbesondere zu Gerichtsterminen zur Verfügung.

Daneben transportieren auch die Justizvollzugsanstalten selbst Gefangene mit ihren Fahrzeugen und führen u. a. Kurierfahrten aller Art, teilweise auch in Kombination mit Gefangenentransporten (Mischfahrten), durch. Die Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand befördert zudem auch Besucher der Gefangenen auf dem weitläufigen Anstaltsgelände.

Der Vorföhrdienst und die Justizvollzugsanstalten nehmen für Gefangenentransporte auch Taxen in Anspruch.

¹ Ohne Fahrzeuge der Revisionsgruppe und des Landesbetriebs Landwirtschaft, da diese nicht vorrangig dem Gefangenentransport und der Versorgung dienen.

² Davon sind zwei ungesichert.

³ Der Vorföhrdienst ist bei der Untersuchungshaftanstalt angesiedelt.

Fahrzeugnutzung

587. Die durchschnittliche Haftplatzbelegung der Justizvollzugsanstalten sank im Vergleich von 2006 zu 2008 um rund 18 %.⁴ Gleichzeitig hat sich die Jahresfahrleistung der Fahrzeuge der zentralen Fahrbereitschaft und der Justizvollzugsanstalten wie folgt entwickelt:

Jahresfahrleistungen		
Jahr	Jahresfahrleistung (gerundet)	km/Gefangener
2006	327.000 km	129
2007	380.000 km	171
2008	377.000 km	181

Anstieg der gefahrenen Kilometer trotz sinkender Gefangenenzahlen

Quelle: Rechnungshof, eigene Auswertung nach Unterlagen der Justizbehörde

Die Jahresfahrleistung stieg damit um rund 15 %.⁵ Die Zahl der gefahrenen Kilometer pro Gefangenem ist im selben Zeitraum um rund 40 % gestiegen.

588. Die Justizbehörde hat mitgeteilt, dass nach ihrer Berechnung die Gesamtfahrleistung der Fahrzeuge des Justizvollzugs im Jahr 2009 gegenüber 2007 um 10 % gesunken sei. Diese Berechnung ist mit der des Rechnungshofs nicht vergleichbar, da die Behörde auch die Fahrzeuge der Revisionsgruppe einbezogen und mehrere Leasingfahrzeuge außer Acht gelassen hat. Damit hat die Justizbehörde per Saldo rund 72.000 km unberücksichtigt gelassen.

Vielmehr ist die Jahresfahrleistung auch im Jahr 2009 weiter gestiegen. Mit 379.000 km⁶ bedeutet dies gegenüber 2006 einen Anstieg um rund 16 % und gegenüber 2008 um rund 0,5 %. Die gefahrenen Kilometer pro Gefangenem haben sich gegenüber 2006 um rund 51 % auf 195 km erhöht.

Transportkapazitäten nicht ausgelastet

589. Der Rechnungshof hat anhand der in den Fahrtenbüchern dokumentierten im Jahr 2008 tatsächlich durchgeführten Fahrten der Justizvollzugsanstalten festgestellt, dass deren Gefangenentransportwagen (GTW) mit Gefangenentransporten⁷ nicht hinreichend ausgelastet sind. Darüber hinaus wurden im Jahr 2008 drei Pkw des Justizvollzugs für dienstliche Zwecke insgesamt nur rund 22.000 km gefahren.

Die Mehrzahl der Kurierfahrten⁸ – deren Anteil an den Fahrten der Justizvollzugsanstalten im Jahr 2008 mit rund 62.000 km rund 27 % betrug – ist aufgrund unklarer Eintragungen in den Fahrten-

⁴ Zum Absinken der Haftplatzbelegung vgl. auch Jahresbericht 2009, Tz. 406.

⁵ Der mit den Fahrten verbundene CO₂-Ausstoß stieg von rund 147.000 kg (2006) auf rund 169.000 kg (2008) um rund 22.000 kg. Zugrunde gelegt wurde dafür der 2009 vom Projekt Flottenmanagement (vgl. Fn. 9) für den Fuhrpark des Justizvollzugs ermittelte Durchschnittswert von Februar bis August in Höhe von 449,06 g/km.

⁶ Unter Einbeziehung aller Leasingfahrzeuge der Justizvollzugsanstalten (Hochrechnung der dem Rechnungshof vorliegenden Daten zu den Laufleistungen vom 1. Januar 2009 bis 31. August 2009).

⁷ Einschließlich Mischfahrten.

⁸ Reine Kurierfahrten ohne Mischfahrten (Tz. 586).

büchern genaueren Zwecken nicht zuzuordnen. Soweit dies jedoch möglich war, hat der Rechnungshof festgestellt, dass Fahrzeuge zum Beispiel zum Transport von Weihnachtsbäumen aus Schleswig-Holstein, für einen verwaltungsinternen Umzug, zum Einkauf im Großhandel, zur Blumen- oder Dokumentenbeförderung sowie zur Besprechungsteilnahme eingesetzt wurden. Hierbei wurde nicht geprüft, ob diese Fahrten durch Inanspruchnahme von Post-, Kurier- oder Anlieferungsdiensten verzichtbar gewesen wären oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder Taxen wirtschaftlicher und sparsamer hätten durchgeführt werden können.

590. Der Rechnungshof hat die Vorhaltung nicht ausgelasteter Transportkapazitäten als Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 6, 7 Absatz 1 LHO und hierzu erlassene Verwaltungsvorschriften) sowie gegen die Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen⁹ beanstandet.

Er hat die Behörde aufgefordert,

- den Fahrzeugbestand des Justizvollzugs sowie die Notwendigkeit von Fahrten mit Dienstfahrzeugen insgesamt zu überprüfen und damit auch die Menge ausgestoßener Schadstoffe deutlich zu reduzieren,
- den vorhandenen Fuhrpark zumindest um je zwei GTW und Pkw zu reduzieren sowie einen weiteren GTW nach der von der Behörde geplanten Verlagerung des offenen Vollzugs von der Justizvollzugsanstalt Glasmoor zur Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel einzusparen.

591. Die Justizbehörde will den Fuhrpark baldmöglichst um einen Pkw reduzieren und zu gegebener Zeit prüfen, ob nach der geplanten Verlagerung des offenen Vollzugs in die Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel ein GTW verzichtbar ist. Sie hat weiter zugesagt, eine Prüfung des Gesamtfahrzeugbestands vorzunehmen und die Notwendigkeit von Fahrten nach strengeren Maßstäben zu beurteilen, damit deren Verwendung insgesamt wirtschaftlicher, sparsamer und klimaschonender erfolge.

Sie hat jedoch darauf hingewiesen, dass neben wirtschaftlichen und ökologischen Kriterien insbesondere Sicherheitsbelange und vollzugliche Gesichtspunkte, wie zum Beispiel gesetzliche Trennungsgebote, berücksichtigt werden müssten. Taxen und öffentliche Verkehrsmittel eigneten sich wegen der Gefährdungslage und aus Kostengründen nicht zum Gefangenentransport.

Sie sieht die Notwendigkeit, Fahrzeuge auch dann weiter vorzuhalten, wenn diese wenig oder gar nicht zum Einsatz kommen, zumal für nicht genutzte Fahrzeuge kaum Kosten anfielen.

592. Da die vom Rechnungshof erhobenen Daten auf einer Auswertung der Fahrtenbücher beruhen, ist davon auszugehen, dass die

⁹ C 50.1 Geschäftsordnungsbestimmungen für die hamburgische Verwaltung (GOBest).

gesetzlichen Trennungsvorgaben und Sicherheitsbelange bei der Durchführung der Fahrten beachtet worden sind.

Die Justizvollzugsanstalten und der Vorfürhdienst haben auch bisher regelmäßig Taxen eingesetzt, um Gefangene zu transportieren, sodass auch insoweit davon ausgegangen werden muss, dass dies ohne Außerachtlassung von Sicherheitsbelangen erfolgen kann. Die Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel für Gefangenentransporte hat der Rechnungshof nicht angeregt.

Steuerung

593. Die zentrale Fahrbereitschaft ermittelt monatlich aus den ihr vorgelegten Fahrtenbüchern u. a. die jeweiligen Kilometerstände und Monatsfahrleistungen. Seit Februar 2009 erhält die Behörde vom Projekt Flottenmanagement¹⁰ monatlich aufbereitete Daten zu Bestandsveränderungen und Kosten einzelner Fahrzeuge. Diese Informationen sind für das Strafvollzugsamt aber nur eingeschränkt aussagekräftig, weil zum Beispiel nicht alle Justizvollzugsanstalten Tankvorgänge elektronisch erfassen. Kennzahlen zur Steuerung des Fuhrparks leitet sie aus ihren eigenen sowie aus den Daten des Flottenmanagements nicht ab. Über Gefangenentransporte, die mit Taxen durchgeführt werden, führen weder die Justizvollzugsanstalten noch zentral das Strafvollzugsamt gesonderte Aufzeichnungen über Anlässe, Fahrziele und Nutzungshäufigkeit.

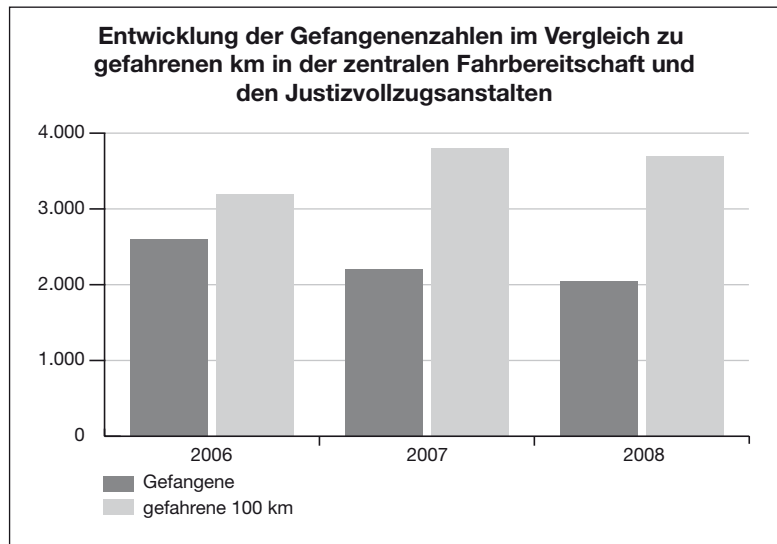
Die Justizbehörde kann deshalb nicht beurteilen, ob und inwieweit die Inanspruchnahme der vorgehaltenen Fahrzeuge insgesamt notwendig, bedarfsgerecht, wirtschaftlich und sparsam sowie klimaschonend erfolgt.

Eine geeignete Kennzahl, welche die Behörde aus bereits bei ihr vorhandenen Daten bilden könnte, sind zum Beispiel die jährlich gefahrenen Kilometer je Gefangenem (Tz. 587). Damit hätte die Behörde schon frühzeitig erkennen können, dass die Höhe der Kilometerleistungen zugenommen hat, obwohl die Zahl der potenziell zu befördernden und zu versorgenden Gefangenen deutlich gesunken ist.¹¹

*Steuerungs-
instrumente
müssen verbes-
sert werden*

¹⁰ Das Projekt Flottenmanagement wurde gemeinsam von den Staatsräten der Finanzbehörde und der Behörde für Inneres zum 1. Juli 2007 eingerichtet und vom Landesbetrieb Verkehr geleitet.

¹¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4556 vom 10. November 2009.



Quelle: Rechnungshof, eigene Auswertung nach Unterlagen der Justizbehörde

594. Der Rechnungshof erwartet von der Justizbehörde, dass sie ein Controlling aufbaut, indem sie Grundlagen schafft, die ihr insbesondere Auswertungen zur Notwendigkeit und Auslastung der Fahrten ermöglichen, sowie geeignete Kennzahlen entwickelt, die ihr frühzeitig Handlungsbedarfe aufzeigen und damit Steuerungsmöglichkeiten eröffnen.
595. Die Justizbehörde sieht kaum Möglichkeiten, Kennzahlen für eine Steuerung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen anzuwenden, da der Fahrzeugeinsatz vorwiegend auf vollzuglichen Notwendigkeiten und Vorgaben beruhe. Sie habe aufgrund der vorhandenen Daten die sich verändernden Transportleistungen zwar erkannt, sei aber bei der Bewertung dieses Sachverhalts zu dem Ergebnis gekommen, dass die Anzahl der vorgehaltenen GTW aufgrund vollzuglicher Vorgaben dennoch notwendig und bedarfsgerecht sei.
596. Der Rechnungshof hält es – auch vor dem Hintergrund wirksamer und wirtschaftlicher Steuerung nach dem Neuen Haushaltswesen – für dringend geboten, dass die Justizbehörde ihre Fachaufgaben einer betriebswirtschaftlichen Steuerung zugänglich macht. Dies ist auch für die Aufgabenbereiche der Inneren Sicherheit als Standard vom Senat vorgegeben. Nur so kann sie zutreffend beurteilen, ob der Fahrzeugeinsatz wirtschaftlich, sparsam und klimaschonend erfolgt. Beispielsweise könnte die Justizbehörde dadurch auch die bisher von ihr als zu vernachlässigend angesehenen Kosten nicht genutzter Fahrzeuge ermitteln. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Kennzahl ermöglicht der Behörde, den im Verhältnis zu den sinkenden Gefangenenzahlen gestiegenen Ressourceneinsatz zu identifizieren und daraus Ziele für einen wirtschaftlicheren Personal- und Sachmitteleinsatz zu entwickeln und zu verfolgen.

Privatnutzung eines Dienstfahrzeugs

597. Die Justizbehörde hat 2006 einem Bediensteten dauerhaft die Benutzung eines Dienstwagens für dessen Fahrten von der Wohnung zur Dienststelle genehmigt, obwohl die Voraussetzungen der

*Verstoß gegen
Senatsbeschlüsse
zur Kostendämpfung*

Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen des Senats dafür nicht vorlagen. Die ihr durch diese private Nutzung entstandenen Kosten hat sie weder erfasst noch dem Bediensteten in Rechnung gestellt. Bei der Versteuerung des durch die Nutzung des Fahrzeugs entstandenen geldwerten Vorteils hat sie steuerrechtliche Vorschriften nicht beachtet.

598. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Justizbehörde aufgefordert, die erteilte Genehmigung aufzuheben, das vorhandene Fahrzeug an geeigneter Stelle in der Hamburger Verwaltung zu verwenden, keine Ersatzbeschaffung vorzunehmen, die haushalts- und steuerrechtlichen Vorschriften zutreffend anzuwenden sowie die Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen des Senats zu befolgen.
599. Die Justizbehörde hat die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen nachkommen zu wollen.

Allgemeine Kraftfahrzeugbestimmungen

600. Der Senat hatte der Bürgerschaft 2006 zugesagt, die seit 1954 unverändert geltenden Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen zu überarbeiten.¹² Dies hatte sie ihren Angaben zufolge insbesondere wegen des Projekts Flottenmanagement (Tz. 593) zurückgestellt. Nunmehr hat sie ihre Zusage wiederholt und mitgeteilt, dass sie beabsichtige, die Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen im 1. Quartal 2010 zu aktualisieren und dabei den Behörden stärker als bisher die Möglichkeit zu geben, die Bedingungen für Fahrzeugnutzungen eigenverantwortlich nach Maßgabe fachspezifischer Gründe zu gestalten.

Die wiederholten Feststellungen des Rechnungshofs¹³ belegen, dass die vom Senat zur Kostenbegrenzung im Umgang mit Dienstfahrzeugen getroffenen Bestimmungen bisher nicht die erforderliche Wirkung entfaltet haben. Auch zukünftig kann nach Auffassung des Rechnungshofs deshalb nicht darauf verzichtet werden, im Einklang mit dem Grundprinzip der dezentralen Ressourcenverantwortung und dem Grundsatz der Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung einheitliche, für alle Behörden geltende Maßstäbe für eine wirtschaftliche Beschaffung, Nutzung und Verwertung der Dienstfahrzeuge vorzugeben und deren Einhaltung durch eine zentrale Stelle – wie bisher in den Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen – sicherzustellen.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, auch seine erneuten Feststellungen bei der von ihr beabsichtigten Überarbeitung der Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen zu berücksichtigen.

¹² Bürgerschaftsdrucksache 18/4271 vom 9. Mai 2006, zu Tzn. 216 bis 231.

¹³ Jahresbericht 1980, Tz. 142 ff., Jahresbericht 1995, Tz. 468 ff., Jahresbericht 1996, Tz. 400 ff., Jahresbericht 2006, Tz. 217 ff.

601. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass nach Abschluss des Projekts Flottenmanagement in Kürze die Abstimmung der Überarbeitung der Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen eingeleitet werden könne. Die Finanzbehörde geht davon aus, dass schon die regelmäßige Bereitstellung der Fuhrpark-Berichte durch das Flottenmanagement den Behörden eine deutliche Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten bieten werde.
602. Der Rechnungshof hält angesichts wiederholt festgestellter Mängel (Tz. 600) an seiner Auffassung fest, dass die Steuerung durch die Behörden selbst nicht ausreicht und auch die Berichte des Flottenmanagements die Überwachung bestehender und notwendiger Vorgaben nicht entbehrlich machen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Abschleppwesen

Behörde für Inneres

Der zentrale Verwahrplatz für abgeschleppte Fahrzeuge wird bisher nicht haushaltsneutral betrieben. Die Behörde hat die jährliche Kostenunterdeckung von mehr als 100.000 Euro nicht zum Anlass genommen, die Verwahrgebühren anzupassen.

Die Behörde muss ihr Vertragscontrolling nachhaltig verbessern.

603. Mit dem Gesetz zur Neuorganisation des Abschleppverfahrens vom 9. September 2003¹ wurde das Abschleppwesen in Hamburg neu geregelt. Danach sollen abgeschleppte Fahrzeuge sichergestellt und erst nach Begleichung der für die Abschleppmaßnahme entstandenen Kosten und Gebühren herausgegeben werden, um so die in der Vergangenheit entstandenen² Außenstände und Einnahmeausfälle zukünftig zu vermeiden. Die Behörde für Inneres hat zum 1. Januar 2005 einen zentralen Verwahrplatz eingerichtet.³

Durch einen konzentrierten Abbau der Altforderungen und die Ausübung dieses Zurückbehaltungsrechts konnte die Behörde bis Ende 2008 ihre in Zusammenhang mit Abschleppmaßnahmen entstandenen Außenstände von rund 2,4 Mio. Euro auf weniger als 1 Mio. Euro und die Einnahmeverluste von rechnerisch rund 500.000 Euro auf unter 100.000 Euro reduzieren.

Zentraler Verwahrplatz

Gebührenkalkulation

604. Der Senat beabsichtigt, mit den Einnahmen aus den für die Sicherstellung von Kraftfahrzeugen erhobenen Verwahrgebühren⁴ sämtliche Kosten der Einrichtung und des Betriebs des zentralen Verwahrplatzes zu refinanzieren und ihn somit haushaltsneutral zu betreiben.⁵ Die von der Behörde erwartete und bei ihrer Kalkulation der Verwahrgebühren zugrundegelegte Anzahl an Sicherstellungen von 25.000 Fahrzeugen pro Jahr wurde in jedem Jahr seit Inbetriebnahme des Verwahrplatzes deutlich unterschritten:

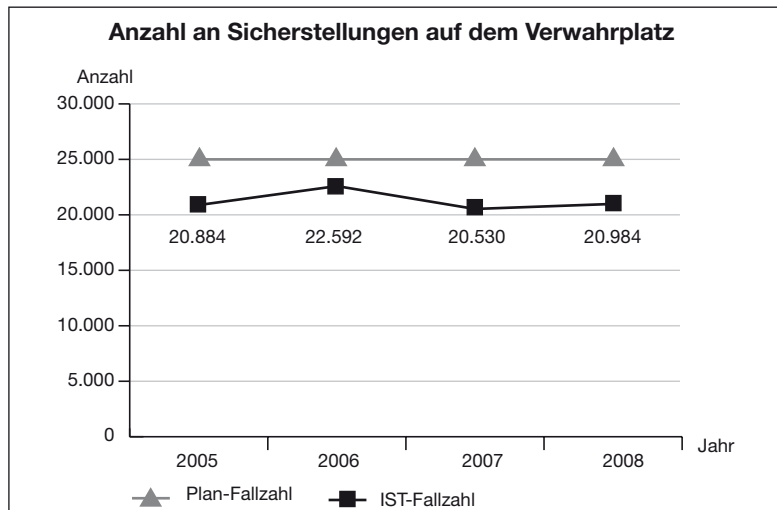
¹ HmbGVBl S. 467; primär wurde damit das Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geändert.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/2810 vom 27. Mai 2003.

³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/132 vom 20. April 2004.

⁴ § 1 Absatz 1 in Verbindung mit Ziffer 26 der Anlage 1 zur Gebührenordnung für Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/132 vom 20. April 2004.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis statistischer Daten der Behörde

Seit 2007 besteht eine jährliche Kostenunterdeckung von mehr als 100.000 Euro. Hierin sind die Personalkosten der Verwaltung noch nicht enthalten, denn die Behörde hat nahezu sämtliche bei der Polizeiverwaltung anfallenden Personalkosten in ihrer Kalkulation unberücksichtigt gelassen. Die gebotene Einbeziehung der maßgeblichen Personalkosten erhöht – angesichts der unveränderten Gebührenhöhe – den Grad der Kostenunterdeckung und damit das negative Ergebnis des Verwahrplatzes.

605. Trotz der dauerhaften Unterschreitung der prognostizierten Verwahrfälle und der erkannten Unterdeckung der Kosten durch die Gebühreneinnahmen hat die Behörde keine Anpassung der Höhe der Verwahrgebühren vorgenommen. Sie hat damit gegen das Kostendeckungsgebot aus § 6 Absatz 1 Satz 2 Gebührengesetz verstoßen. Die angestrebte Haushaltsneutralität für den Verwahrplatz hat sie nicht erreicht.

Kostendeckung und Haushaltsneutralität nicht erreicht

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, eine Überprüfung und Anpassung der Verwahrgebühren mit dem Ziel der Kostendeckung vorzunehmen und künftig eine regelmäßige Überprüfung und Anpassung der Verwahrgebühren sicherzustellen.

Verwertung sichergestellter Fahrzeuge

606. Nicht abgeholte Fahrzeuge werden so lange verwahrt, bis sie durch öffentliche Versteigerung oder durch Verschrottung verwertet werden. Bis zur Verwertung fallen für die Fahrzeuge täglich neue Verwahrgebühren an. Seit der Einrichtung des Verwahrplatzes sind für rund 300 verwahrte Fahrzeuge, die nicht abgeholt wurden, Forderungen in Höhe von rund 386.000 Euro⁶ entstanden. Lediglich rund ein Viertel ihrer Forderungen konnte die Behörde durch Einnahmen aus unmittelbaren Zahlungen der Fahrzeughalter sowie aus Versteigerungserlösen decken, die restlichen Forderungen

Einnahmeverluste durch nicht abgeholte Fahrzeuge

⁶ Verwahrgebühren und Kosten im Zusammenhang mit der Verwertung.

führten zu Einnahmeverlusten⁷ (rund 83.000 Euro) oder sind noch offen (rund 205.000 Euro).

607. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert zu prüfen, wie sie zur Reduzierung der offenen Forderungen und der Einnahmefälle im Zusammenhang mit nicht abgeholten Fahrzeugen die bis zur Verwertung entstehenden Kosten senken (zum Beispiel durch vorzeitige Verbringung der zur Versteigerung vorgesehenen Fahrzeuge zum Versteigerungsort) und aus der Verschrottung von Fahrzeugen Einnahmen erzielen kann.

Vergabeverfahren

Vergaberechtliche Vorschriften nicht eingehalten

608. Die Behörde hat den Betrieb des zentralen Verwahrplatzes 2004 für die Dauer von fünf Jahren an ein privates Unternehmen vergeben. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung des Vergabeverfahrens Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften sowie Mängel in der Zusammenarbeit mit der bei der Behörde eingerichteten Qualitätssicherung für Vergabeverfahren festgestellt. Insbesondere hat die Behörde die geforderten Leistungen nicht hinreichend konkret beschrieben, den Wertungsschritt „Eignung der Bieter“ unzulässig mit der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots verbunden und für die Nutzenbewertung keine transparenten und nachvollziehbaren Wertungskriterien festgelegt.
609. Der Rechnungshof hat der Behörde Hinweise und Empfehlungen für künftige Vergabeverfahren gegeben. Außerdem hat er die Behörde aufgefordert, auf eine gründliche und sorgfältige Verfahrensweise hinzuwirken, um künftig die Einhaltung der Vergabevorschriften zu gewährleisten.

Erhebung der Einnahmen

Zahlungseingänge nicht überwacht

610. Die Behörde hat den privaten Betreiber mit der Erhebung der öffentlichen Einnahmen betraut und dessen Pflichten vertraglich detailliert festgelegt. Danach hat der Betreiber des Verwahrplatzes u. a. die von ihm vor der Herausgabe der Fahrzeuge eingezogenen Kosten und Gebühren dreimal wöchentlich an die Behörde abzuführen.⁸
- Der private Betreiber hat die von ihm eingezogenen Beträge entgegen der vertraglichen Vereinbarung nicht dreimal wöchentlich – über einen Zeitraum von zehn Monaten sogar nur einmal pro Monat – und damit verspätet an die Behörde abgeführt. Verzugszinsen hat die Behörde nicht geltend gemacht.
611. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde die Vertragsverletzungen zu keiner Zeit gerügt und durch die Hinnahme

⁷ Zum Beispiel durch Absehen/Aufheben von Bescheiden in Fällen, in denen die Fahrzeughalter nicht ermittelt werden konnten.

⁸ § 14 der Verfahrensweisungen zum Betreiben einer Fahrzeugverwahrstelle vom 14. November 2004.

der vertragswidrigen Zahlung das Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung gemäß § 34 Absatz 2 LHO verletzt hat. Er hat die Behörde aufgefordert, die Überwachung der Einhaltung der vertraglichen Pflichten aufseiten des Betreibers sicherzustellen und bei Abweichungen von bestehenden Rechten Gebrauch zu machen, wie zum Beispiel Verzugszinsen zu fordern oder den Vertrag zu kündigen.

Abschleppvorgänge

Auftragserteilung

612. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Verfahren der Behörde zur Erfassung und Bearbeitung erteilter Abschleppaufträge manuell erfolgt und Medienbrüche und Doppelarbeit enthält; es birgt damit die Gefahr von Übertragungsfehlern und ist arbeitsintensiv und unwirtschaftlich.

*Medienbrüche
und Doppelarbeit*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde diese Nachteile seit Jahren in Kauf genommen hat. Er erwartet, dass die Behörde ihr Verfahren optimiert, alle Möglichkeiten zur Vermeidung von Medienbrüchen unter wirtschaftlichen Aspekten prüft und dabei insbesondere Schnittstellen zu bestehenden Fachverfahren einbezieht.

Vergütung der Abschleppleistungen

613. In den Fällen, in denen Fahrzeuge nicht auf dem Verwehrplatz sichergestellt werden⁹, vergütet die Behörde den Abschleppunternehmern deren Abschleppkosten. Die Kosten ihres Verwaltungshandelns macht sie mit den von ihr verauslagten Abschleppkosten per Gebührenbescheid nachträglich gegenüber den Fahrzeughaltern geltend.
614. Rechtmäßige Abschleppmaßnahmen setzen einen engen zeitlichen Zusammenhang zwischen der Störung durch das verkehrswidrig oder in sonstiger Weise störend abgestellte Fahrzeug und deren Beseitigung voraus.¹⁰ Die Behörde hat die Durchführung der Abschleppleistungen an sechs private Abschleppunternehmen vergeben und zur Sicherung des engen zeitlichen Zusammenhangs mit ihnen vereinbart, dass die Abschleppunternehmen innerhalb von 30 Minuten¹¹ nach Auftragserteilung am Einsatzort eintreffen müssen. Sie haben die Möglichkeit, eine Verlängerung um weitere 30 Minuten zu beantragen. Bei Überschreitung der Frist (inklusive gegebenenfalls bewilligter Verlängerung) entfällt der Anspruch der Abschleppunternehmen auf Vergütung erbrachter Abschleppleistungen.

⁹ Fälle, in denen Kraftfahrzeuge örtlich umgesetzt werden oder der Abschleppvorgang abgebrochen wird.

¹⁰ Vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts Hamburg (Az. 9 VG 4468/98 vom 10. Mai 1999 und Az. 14 VG 4251/2000 vom 24. November 2000).

¹¹ Bei Abschleppvorgängen in Verbindung mit Lastkraftwagen innerhalb von 45 Minuten.

Abschleppleistungen ohne Rechtsgrund vergütet

615. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Behörde in den Jahren 2007 und 2008 für mindestens 1.000 Abschleppvorgänge Abschleppkosten in Höhe von rund 38.000 Euro vergütet hat, obwohl die Abschleppunternehmen die vorgeschriebene Anfahrtsfrist überschritten hatten. Eine hinreichende Dokumentation der maßgeblichen Sachverhalte sowie eine angemessene Kontrolle durch die Behörde fanden nicht statt. Vielfach waren den Handelnden die einschlägigen Vorschriften bzw. Vereinbarungen nicht bekannt.

Der Rechnungshof hat die mit der vertraglichen Vereinbarung nicht übereinstimmende Vergütungspraxis beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert sicherzustellen, dass künftig nur noch Leistungen entsprechend der vertraglichen Vereinbarung vergütet werden.

Rechtzeitige Einnahmeerhebung

616. Die Abschleppunternehmen sind vertraglich verpflichtet, ihre Kosten innerhalb von 14 Tagen gegenüber der Behörde in Form von Sammelrechnungen geltend zu machen. Auf Basis der Angaben in den Sammelrechnungen erlässt die Behörde die Gebührenbescheide gegenüber den Fahrzeughaltern.

Einnahmen verspätet erhoben

Die Abschleppunternehmen haben ihre Abschleppkosten häufig mit erheblicher Verspätung geltend gemacht. Zudem kam es zu unverhältnismäßig langen Bearbeitungszeiten von bis zu zwei Monaten bei der behördeninternen Sachbearbeitung. Beides führte im Ergebnis dazu, dass die Behörde Gebührenbescheide verzögert erließ. Teilweise lagen zwischen den Abschleppmaßnahmen und dem Erlass der Gebührenbescheide Zeiträume von bis zu sechs Monaten. Gründe, die überhöhte Bearbeitungszeiten rechtfertigen, konnte die Behörde nicht nennen.

617. Indem die Behörde die nicht fristgemäße Einreichung der Sammelrechnungen durch die Abschleppunternehmen toleriert und unverhältnismäßig lange behördeninterne Bearbeitungszeiten in Kauf genommen hat, hat sie gegen das Gebot der Rechtzeitigkeit der Einnahmeerhebung gemäß § 34 Absatz 2 LHO verstoßen.

Der Rechnungshof hat die verzögerte Erhebung der Einnahmen beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert sicherzustellen, dass künftig Sammelrechnungen fristgerecht eingereicht und Gebührenbescheide zügig erlassen werden.

Stellungnahme der Verwaltung

618. Die Behörde hat die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs zum Teil schon während der laufenden Prüfung anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen.

Finanzen und Steuern

Subventionierung von Gebühren durch den Haushalt

Finanzbehörde / andere Behörden

Inwieweit Kostenunterdeckungen bei gebührenpflichtigen Leistungen gerechtfertigt sind, wird durch die Verwaltung weder begründet noch belegt. Die Einnahmeausfälle in zweistelliger Millionenhöhe (2010: mindestens 25,8 Mio. Euro) müssen durch Haushaltsmittel gedeckt werden.

Angesichts des Umfangs dieser Subventionierung ist zu prüfen, wie die Bürgerschaft über Ausmaß und Gründe von Kostenunterdeckungen zu informieren ist.

619. In Hamburg stützt sich die Erhebung von Landesgebühren auf das Gebührengesetz (GebG)¹ und weitere Gesetze mit gebührenbezogenen Vorschriften sowie auf Gebührenordnungen, die der Senat auf Grundlage der Gesetze erlassen hat. Bei der Festlegung der Gebühren für die Leistungen einer Verwaltungseinheit sollen die angesetzten Kosten nicht unterschritten werden (§ 6 Absatz 1 Satz 2 GebG). Ausnahmsweise darf von diesem grundsätzlichen Kostendeckungsgebot abgewichen werden, wenn
- „eine volle Kostendeckung ... in den Bereichen Bildung und Kultur nicht angemessen oder aus Wettbewerbsgründen nicht angebracht erscheint“,²
 - die Höhe der Gebühr in einem Missverhältnis zu der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen einer Amtshandlung oder Benutzung für den Gebührenpflichtigen steht (Äquivalenzprinzip in § 6 Absatz 1 Satz 3 GebG) oder
 - bei der Festlegung der einzelnen Gebühr gemäß § 6 Absatz 3 Satz 1 GebG in besonderen Fällen aus sozialen Gründen³ geringere Gebührensätze oder Gebührenbefreiung für bestimmte Gruppen von Gebührenpflichtigen vorgesehen werden können.

¹ Gebührengesetz vom 5. März 1986 (HmbGVBl. S. 37), zuletzt geändert am 11. Juli 2007 (HmbGVBl. S. 236).

² Begründung zum Gebührengesetz, Bürgerschaftsdrucksache 14/4694 vom 11. Juli 1985, S. 22.

³ Soziale Gründe sind hierbei solche, die dem Schutz und der Förderung wirtschaftlich Schwächerer dienen, vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 31. Juli 1995, Az. Bf III 33/95.

620. Ziel des grundsätzlichen Kostendeckungsgebots ist es, „die Überwälzung der gesamten Kosten der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistung auf die betroffenen Bürger zur Regel“⁴ zu machen. Soweit in besonderen Fällen aus sozialen Gründen geringere Gebührensätze oder -befreiungen zulässig sind, müssen sie „aber sowohl aus Gründen der Gleichbehandlung als auch aus fiskalischen Gründen auf besondere Ausnahmefälle beschränkt werden“.⁵ Letzteres ist auch mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) und das Gebot zur vollständigen Erhebung der Einnahmen (§ 34 Absatz 2 LHO) erforderlich.
621. Der Rechnungshof hat untersucht,⁶ aus welchen Anlässen und mit welchen Folgen die mit gebührenpflichtigen Leistungen verbundenen Kosten durch Haushaltsmittel ausgeglichen wurden, weil sie entgegen dem gesetzlich vorgesehenen grundsätzlichen Kostendeckungsgebot nicht durch entsprechende Gebühren gedeckt waren. Diese zur Kostendeckung notwendigen Haushaltsmittel stellen eine Subventionierung von Gebühren dar.

Ermittlung von Gebührensätzen

622. Die geprüften Behörden konnten überwiegend⁷ nicht nachvollziehbar darlegen, aufgrund welcher ermittelten Gesamtkosten sie dem Senat die Festlegung einzelner Gebührensätze vorgeschlagen hatten. Soweit sie außer den Kosten weitere Kriterien für die Festlegung benannt hatten, waren diese häufig gebührenrechtsfremd und damit rechtlich unzulässig, weil mit ihnen keine bildungs-, kultur-, wettbewerbs- oder sozialbezogenen Lenkungszwecke verfolgt wurden.

*Festlegung der
Gebührensätze
überwiegend
nicht
nachvollziehbar
dargelegt*

In einem Fall⁸ musste die zuständige Behörde einzelne Gebührensätze aufgrund der Vorgaben der EU-Dienstleistungsrichtlinie⁹ von Grund auf neu ermitteln. Dabei stellte sie fest, dass die bestehenden Gebührensätze weder dem Grunde noch der Höhe nach plausibel waren, die Qualität der Kostenermittlung aber durch weitere Erhebungsparameter gesteigert werden konnte.

Im Übrigen hatten nur zwei der geprüften Behörden¹⁰ zur Ermittlung von Gebührensätzen Daten der bei ihnen eingerichteten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) herangezogen.

⁴ Begründung zum Gebührengesetz (Fn. 2), S. 22.

⁵ Begründung zum Gebührengesetz (Fn. 2), S. 25.

⁶ Die Prüfung fand in zehn ausgewählten Verwaltungseinheiten statt, die zu sieben verschiedenen Behörden gehören: Vereins- und Stiftungsrecht (JB), Landesbetrieb Laeiszhalle (BKSM), Jugendmusikschule (BSB), (Fremden-)Prüfungen (BSB), Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung (BSU), Öffentlich veranlasste Unterbringungen (BSG), Öffentliche Rechtsauskunft (BSG), Elternschulen (BSG und Bezirksamter), Gewerbliche Genehmigungen (BWA und Bezirksamter) und Fundsachenverwaltung (Bfl und Bezirksamt Altona).

⁷ Ausnahmen: Gutachterausschuss für Grundstückswerte (BSU), Öffentlich veranlasste Unterbringungen (BSG), Öffentliche Rechtsauskunft (BSG).

⁸ Gewerbliche Genehmigungen (BWA und Bezirksamter).

⁹ Richtlinie 2006/123/E des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27. Dezember 2006, Seite 36).

¹⁰ Jugendmusikschule (BSB), Gutachterausschuss für Grundstückswerte (BSU).

623. Der Rechnungshof hat wiederholt beanstandet, dass die in Gebührenordnungen festgelegten Gebührensätze für Leistungen der geprüften Behörden in den meisten Fällen nicht nachvollziehbar begründet und belegt waren. Hierdurch ist insbesondere eine rechtssichere Erhebung dieser Gebühren nicht gewährleistet.¹¹ Die Behörden nehmen damit einen Verstoß gegen das Gebot zur vollständigen Erhebung der Einnahmen (§ 34 Absatz 2 LHO) in Kauf.

Der Rechnungshof hat ferner kritisiert, dass die KLR nur in Ausnahmefällen genutzt wird, obwohl sie für gebührenerhebende Verwaltungseinheiten besonders geeignet ist, um Kostentransparenz herzustellen.¹² Dies gilt auch für Verwaltungseinheiten, deren Kostenunterdeckungen nach § 6 Absatz 3 GebG gerechtfertigt sind und die demzufolge Kostendeckung absehbar nicht herstellen müssen. Denn nur bei Kostentransparenz können geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um eine gebührenrechtlich zulässige Kostenunterdeckung auf ein haushaltsrechtlich gebotenes Minimum (§ 7 LHO) zu reduzieren.

624. Der Rechnungshof hat die geprüften Behörden aufgefordert,

- unter Berücksichtigung der Kosten der einzelnen gebührenpflichtigen Leistungen die Höhe der Gebührensätze rechtsicher zu ermitteln, zu begründen und nachvollziehbar zu dokumentieren sowie
- für die Ermittlung von Gebührensätzen und zur Herstellung der Kostentransparenz die KLR zu nutzen.

Gebührenermäßigungen und -befreiungen

625. Gebührenermäßigungen und -befreiungen nach § 6 Absatz 3 Satz 1 GebG stellen für die Behörden ergänzende Instrumente dar, ohne die die fachlichen Aufgaben im sozialen Bereich häufig nicht angemessen wahrgenommen werden können, weil die Erhebung kostendeckender Gebühren bei den Gebührenpflichtigen die Inanspruchnahme entsprechender Leistungen erschweren oder verhindern würde.

626. Die geprüften Behörden¹³ konnten für ihre Verwaltungseinheiten zwar fachliche Ziele und Lenkungszwecke benennen, die sie mit den festgelegten Gebührenermäßigungen bzw. -befreiungen verfolgten. Es fehlten aber Erkenntnisse darüber, inwieweit

Gebührenermäßigungen und -befreiungen nicht überprüft

- sie diese Ziele und Lenkungszwecke aufgrund der festgelegten Ermäßigungen oder Befreiungen erreicht haben und

¹¹ Vgl. schon Jahresbericht 2006, Tz. 184 f. – Baugenehmigungsgebühren; Jahresbericht 2005, Tz. 281 – Staatliche Friedhöfe.

¹² Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 5 zu § 7 LHO.

¹³ Jugendmusikschule (BSB), (Fremden-)Prüfungen (BSB), Öffentlich veranlasste Unterbringungen (BSG), Elternschulen (BSG und Bezirksamter).

- ermäßigte oder gebührenbefreite Leistungen auch von Personen in Anspruch genommen werden, die wegen ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft nicht darauf angewiesen sind.¹⁴

Insbesondere haben sie keine Kennzahlen gebildet, anhand derer sie prüfen und begründen könnten, ob der Fortbestand von Ermäßigungen und Befreiungen weiterhin gerechtfertigt ist. Sie setzen statt dessen Haushaltsmittel ein, ohne Erkenntnisse über deren Notwendigkeit sowie wirtschaftliche und sparsame Verwendung (§§ 6 und 7 LHO) zu haben.

627. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, festgelegte Gebührenermäßigungen und -befreiungen anhand geeigneter Kennzahlen auf die Erreichung von Zielen und Lenkungswirkungen zu überprüfen. Soweit ihr Fortbestand nicht mehr gerechtfertigt ist, sind sie abzubauen.

Periodische Überprüfung auf Kostendeckung

628. Der Senat hat alle Behörden beauftragt, Gebühren im Abstand von zwei Jahren auf Kostendeckung zu überprüfen. Die Finanzbehörde legt dem Senat die Ergebnisse der Kostendeckungsüberprüfungen in Form eines Gebührenberichts vor, um ihm die Entscheidung über Gebührenanpassungen zu ermöglichen.

- Unzureichende Beteiligung an der Kostendeckungsüberprüfung*
629. Entgegen dem Senatsauftrag haben die Behörden für durchschnittlich fast 40 % aller auf Kostendeckung zu überprüfenden Verwaltungseinheiten keine entsprechende Überprüfung vorgenommen, weil sie
- den Aufwand für die Kostenermittlung im Verhältnis zum Gebührenaufkommen als unangemessen erachteten,
 - eine Gebührenanhebung ohnehin nicht beabsichtigten oder
 - eine Kostendeckungsberechnung allgemein oder mangels aktueller Daten nicht für machbar hielten.

- Datenqualität bei Kostendeckungsüberprüfung mangelhaft*
630. Soweit die geprüften Behörden eine Kostendeckungsüberprüfung für ihre Verwaltungseinheiten vorgenommen haben, ermittelten sie die entsprechenden Daten für 2008 zum Teil nicht fachgerecht, unvollständig oder uneinheitlich:
- Für eine Verwaltungseinheit¹⁵ sind bei Jahresgesamtkosten von 924.000 Euro Personalkosten um 319.000 Euro und Sachkosten um 479.000 Euro zu niedrig ermittelt sowie erzielte Einnahmen unberücksichtigt gelassen worden. Die Abweichung zu den ursprünglich ermittelten Jahreskosten betrug rund 800.000 Euro, zum geschätzten Jahresaufkom-

¹⁴ In der Jugendmusikschule (BSB), vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 354 und Jahresbericht 2009, Tz. 283 sowie in Elternschulen (BSG und Bezirksämter).

¹⁵ Fundsachenverwaltung (BfI und Bezirksamt Altona).

men rund 136.000 Euro. Der Kostendeckungsgrad musste von ursprünglich 27 % auf 18 % korrigiert werden.

- Zwei weitere Behörden haben für ihre Verwaltungseinheiten¹⁶ nicht hinreichend zwischen gebührenfähigen und nicht gebührenfähigen Leistungen unterschieden, sodass den Gebühreneinnahmen überhöhte Kosten gegenübergestellt und die Kostendeckungsgrade unzutreffend ermittelt wurden.

Obwohl die Finanzbehörde den Behörden verbindliche Vorgaben zur Durchführung der Kostendeckungsüberprüfungen gemacht hat, haben die geprüften Behörden diese Vorgaben nicht oder nur unzureichend beachtet.

631. Eine behördeninterne Qualitätssicherung für die Kostendeckungsüberprüfungen existierte in den geprüften Behörden nicht. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Beauftragten für den Haushalt, eine Qualitätssicherung durch die verantwortlichen Stellen zu gewährleisten.¹⁷

*Behördeninterne
Qualitätssicherung
fehlt*

Obwohl die Finanzbehörde die periodischen Kostendeckungsüberprüfungen koordiniert und die Gebührenberichte erstellt, waren ihr die genannten Mängel (Tz. 630 sowie Tz. 622 ff., 625 ff.) nur ansatzweise bekannt, weil die übermittelten Daten vielfach unkommentiert übersandt wurden und demzufolge nach ihren Angaben deren mangelhafte Qualität für sie nicht erkennbar war. Selbst wenn sie entsprechende Erkenntnisse gehabt hätte, wäre es ihr nur möglich gewesen, die Behörden darauf hinzuweisen. Zur Mängelbeseitigung hätte sie sie mangels entsprechender Befugnisse nicht verpflichten können.

632. Die eingeschränkte Beteiligung der Behörden an den Kostendeckungsüberprüfungen und die mangelhafte Qualität der von ihnen verwendeten Daten beeinträchtigen die Aussagekraft der Gebührenberichte in erheblichem Maß. Die Entscheidungen des Senats über Gebührenanpassungen erfolgen daher auf einer unzureichenden Datenbasis. Hierdurch wird dem grundsätzlichen Kostendeckungsgebot (§ 6 Absatz 1 Satz 2 GebG), den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sowie dem Gebot der vollständigen Einnahmeerhebung (§ 34 Absatz 2 LHO) nicht Rechnung getragen.
633. Der Rechnungshof hat diese Praxis erneut¹⁸ beanstandet und gefordert, dass sich alle Behörden an den Kostendeckungsüberprüfungen beteiligen und sie die erforderlichen Daten vollständig,

¹⁶ Laeiszhalle (BKSM), Vereins- und Stiftungsrecht (JB).

¹⁷ § 9 Absatz 2 Satz 2 LHO und VV Nr. 2.1, 2.2, 2.3 und 2.5 zu § 9 LHO sowie Nr. 2.5 VV-Landesbetriebe.

¹⁸ Jahresbericht 2009, Tz. 161 f. – Bezirkliche Wochenmärkte; Jahresbericht 2005, Tz. 319 – Hamburgische Anstalt für neue Medien; Jahresbericht 2007, Tz. 524 f. – Besondere Einheiten bei Polizei und Feuerwehr im Hinblick auf die fehlende Beteiligung an den Kostendeckungsüberprüfungen sowie Jahresbericht 2004, Tz. 466 – Geschäftsstelle des Gutachterausschusses für Grundstückswerte (II); Jahresbericht 2005, Tz. 128 – Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen im Hinblick auf qualitative Mängel bei der Datenermittlung.

präzise und einheitlich ermitteln sowie einer systematischen Qualitätssicherung unterziehen.

Geeignete Befugnisse schaffen

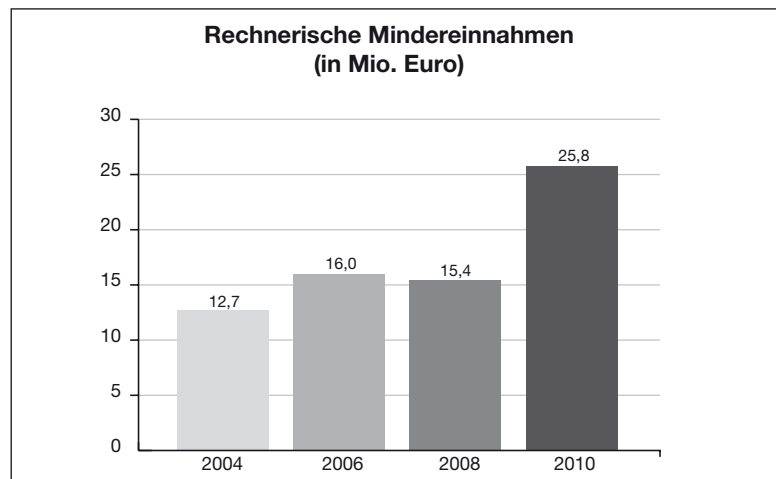
Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert darauf hinzuwirken, dass sie im Gebührenrecht mit den Aufgaben und Befugnissen ausgestattet wird, die ihr das Herstellen einer validen Datengrundlage als Basis für Gebührenentscheidungen des Senats ermöglichen.

Höhe der Kostenunterdeckungen

Anhaltspunkte für Kostenunterdeckungen in Millionenhöhe

634. Die Auswertung der Gebührenberichte für 2004, 2006, 2008 und 2010 hat ergeben, dass nicht kostendeckend festgelegte Gebühren zu rechnerischen¹⁹ Mindereinnahmen von mindestens 12,7 Mio. Euro (2004), 16,0 Mio. Euro (2006), 15,4 Mio. Euro (2008) und 25,8 Mio. Euro (2010) geführt haben bzw. führen werden.

Wegen der fehlenden Beteiligung der Behörden an den Kostendeckungsüberprüfungen und deren qualitativen Mängeln dabei ist nicht begründet und belegt, inwieweit die zur Deckung eingesetzten Haushaltsmittel notwendig sind (§ 6 LHO) und ob diese wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden (§ 7 LHO).



Quelle: Gebührenberichte für 2004, 2006, 2008 und 2010

635. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die geprüften Behörden aufgefordert,
- den Einsatz von Haushaltsmitteln im Rahmen der Kostendeckungsüberprüfung für den Gebührenbericht für 2012 dem Grunde und der Höhe nach zu überprüfen und
 - in allen Fällen, in denen die Kostenunterdeckungen nicht mehr anhand der Ausnahmen vom grundsätzlichen Kostendeckungsgebot begründet werden können, Vorschläge für Gebührenanpassungen zu erarbeiten.

¹⁹ Bei dieser Berechnung wurden die in den Gebührenberichten aufgeführten Kostenunterdeckungen addiert und nur solche Angaben berücksichtigt, bei denen Kostenunterdeckungen von 50.000 Euro und mehr ausgewiesen waren.

Reichweite der Gebührenberichterstattung

636. Die Ermittlung und Festlegung von Gebührensätzen, das Verfahren zur Kostendeckungsüberprüfung, die hierauf beruhende Gebührenberichterstattung der Finanzbehörde an den Senat und die daraufhin erfolgende Gebührenanpassung durch den Senat finden ausschließlich innerhalb der Verwaltung statt. Die Bürgerschaft ist daher über die Umsetzung des GebG sowie der weiteren gebührenrechtlichen Regelungen und das Ausmaß der Kostenunterdeckungen nicht systematisch informiert.
637. Entscheidungen über die von der Verwaltung verursachten und mit Haushaltsmitteln auszugleichenden Kostenunterdeckungen bedürfen für die Bürgerschaft einer aussagefähigen Datengrundlage. Die nach geltender Beschlusslage des Senats nur diesem vorzulegenden Gebührenberichte enthalten grundsätzlich eine Vielzahl relevanter Informationen, die für die Bürgerschaft bei Ausübung ihres Budgetrechts von Bedeutung sind. Daher ist zu prüfen, wie sie in die Gebührenberichterstattung einzubeziehen ist. Hierfür könnten neben Informationen aus den heutigen Gebührenberichten zum Beispiel auch die im Zuge der Einführung des Neuen Haushaltswesens zu entwickelnden Berichtsinstrumente genutzt werden.
638. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert zu prüfen, in welcher Form die oben genannten Informationen künftig auch der Bürgerschaft zur Verfügung gestellt werden.

*Bürgerschaft
informieren*

Stellungnahme der Verwaltung

639. Die geprüften Behörden haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Sie haben – bis auf die Justizbehörde – zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen, die geforderten Überprüfungen vorzunehmen und über die Prüfungsergebnisse bzw. das Veranlasste zeitnah zu berichten. Dies gilt auch für die vom Rechnungshof angeregte Gebührenberichterstattung an die Bürgerschaft.

Die Finanzbehörde hält die ihr zur Verfügung stehenden Befugnisse und Instrumente für ausreichend, um einen aussagefähigen und für fundierte Gebührenentscheidungen geeigneten Gebührenbericht zu erstellen.

Die Justizbehörde hat hervorgehoben, dass die für das Vereins- und Stiftungsrecht festgelegten Gebührensätze und -befreiungen auf politischen Zielen und Entscheidungen beruhen. Diese seien primär auf die Schaffung eines stiftungsfreundlichen Klimas sowie die vermehrte Einwerbung von Stiftungsgeldern für soziale, kulturelle oder wissenschaftliche Zwecke ausgerichtet. Daher erscheine eine wirtschaftliche Betrachtung mit Blick auf die jeweiligen Kosten und Leistungen für das Gesamtergebnis eher negativ. Da die Stiftungsaufsicht eine vom Staat geschuldete Aufgabe sei, die bestimmte Kosten verursache, erschließe sich nicht, wie eine KLR zur Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz beitragen könne. Die Nutzung einer KLR-Software sei insofern überflüssig.

Bewertung durch den Rechnungshof

640. Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen der geprüften Behörden. Er erwartet, dass die Finanzbehörde von den von ihr für ausreichend gehaltenen Befugnissen uneingeschränkt Gebrauch macht und die notwendigen (Tz. 630 ff.) Verbesserungen zukünftig tatsächlich erzielt.

Die von der Justizbehörde aus den politischen Zielen und Entscheidungen abgeleiteten Schlussfolgerungen teilt der Rechnungshof nicht. Schon vor dem Hintergrund des Neuen Haushaltswesens sind eine wirtschaftliche Betrachtung, der Einsatz einer KLR sowie die Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz zwingend. Im Übrigen kann die Frage, ob eine Kostenunterdeckung vorliegt und angesichts der gesetzten Ziele geeignet und verhältnismäßig ist, nur in Kenntnis der Kosten beurteilt werden. Danach entbehrt die Behauptung der Justizbehörde, eine angemessene Kostenbeteiligung verursache einen Rückgang bei der Gründung von Stiftungen, bisher einer nachvollziehbaren tatsächlichen Grundlage. Die Justizbehörde verkennt im Übrigen, dass auch politische Ziele anhand der haushaltsrechtlichen Grundsätze auf ihre Lenkungswirkung und Zielerreichung zu überprüfen sind und bei der Ermittlung bzw. Festlegung von Gebührensätzen sowie der anschließenden Gebührenerhebung rechtssicheres Verwaltungshandeln unabdingbar ist.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Ressortübergreifende Prozesse im Kassenwesen

Finanzbehörde /
Behörde für Schule und Berufsbildung /
Behörde für Inneres

Die der Einrichtung Kasse.Hamburg übertragene ressortübergreifende Steuerung sowie die bisher durch sie selbst wahrgenommene fachliche Beaufsichtigung der Kasse sind in die Finanzbehörde zurückzuführen.

Notwendige betriebliche Steuerungsinstrumente stehen auch nach fünf Jahren noch nicht zur Verfügung.

Die Kassenprozesse zur Erhebung des Büchergeldes sind nicht ordnungsmäßig. Bei den Gebühreneinnahmen im Rettungsdienst lässt sich die für die Haushaltsrechnung maßgebliche Höhe aus den verschiedenen eingesetzten Systemen nicht eindeutig bestimmen.

Nicht gelöste technische Probleme und Bearbeitungsrückstände haben dazu beigetragen, dass die als Vorschüsse und Verwahrungen nachgewiesenen ungeklärten Buchungen wieder auf mehrere hundert Millionen Euro angestiegen sind.

641. Einnahmen und Ausgaben der Stadt werden als Zahlungen über Kassenprozesse abgewickelt. Über Zahlungen ist nach der im Haushaltsplan vorgeschriebenen Ordnung Buch zu führen.¹ Funktionierende Kassenprozesse bilden die Grundlage für eine ordnungsgemäße Buchführung, die darauf aufbauende Rechnungslegung und die Aufstellung der Haushaltsrechnung (§§ 70, 71, 80 und 81 Absatz 1 LHO). Sie sind auch die Basis für weitere haushalts- und betriebswirtschaftliche Prozesse (zum Beispiel Steuerung durch eine Kosten- und Leistungsrechnung).

Zur Verarbeitung der Zahlungsprozesse setzt die Stadt (neben eigenen Lösungen in der Justiz- und Steuerkasse) vor allem zwei Verfahren ein. Mit der sogenannten „Kasse Classic“ wird ein Großrechnerverfahren betrieben, dessen Programmkern in den 70er Jahren erstellt wurde und das zur Ablösung ansteht. Daneben

¹ Maßgeblich für das Kassenwesen sind insbesondere die Regelungen der LHO im Teil IV zu Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung.

gibt es das SAP-Kassenverfahren PSCD.² Da eine entsprechende automatisierte Schnittstelle zwischen den Verfahren nicht vorhanden ist, werden Kassengesamtabschlüsse in einer Excel-Tabelle erstellt.

Ministerielle Aufgaben

642. Die Finanzbehörde trägt die ministerielle Verantwortung für das Kassenwesen. Ihr obliegen die fachliche Aufsicht und die übergreifende Steuerung des Kassenwesens. Sie erlässt die Verwaltungsvorschriften (VV) zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zum Kassenwesen.
643. Ihr nachgeordnet ist die Kasse.Hamburg, die zum 1. Januar 2005 aus der Kassenabteilung der Finanzbehörde zu einer netto-veranschlagten Einrichtung nach §15 Absatz 2 LHO mit kaufmännischer Buchführung umgewandelt worden ist. Die Errichtungsdrucksache³ führt aus, dass – in Übereinstimmung mit dem generellen Ziel des Senats, ministerielle und Durchführungsaufgaben zu entflechten – die Umwandlung „ohne ministerielle Aufgaben“ erfolgen sollte.
644. Die ministeriellen Aufgaben werden nach der Umwandlung gleichwohl von der Kasse.Hamburg wahrgenommen. Ein mit diesen Aufgaben betrautes vormaliges Grundsatzreferat der Finanzbehörde wird nunmehr als Stabsstelle der Kasse.Hamburg geführt.
645. Diese Aufgabenzuordnung widerspricht dem generellen Ziel des Senats, ministerielle und Durchführungsaufgaben zu entflechten, sowie der Errichtungsdrucksache. Damit besteht zudem die Gefahr von Interessenkonflikten.

Rückführung ministerieller Aufgaben in die Finanzbehörde

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Kasse.Hamburg mit der Wahrnehmung ministerieller Aufgaben betraut wurde. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, diese in die Behörde zurückzuführen.

Die Finanzbehörde hat erklärt, dies spätestens bis zum 1. Januar 2012 umsetzen zu wollen.

646. Darüber hinaus hat der Rechnungshof Mängel im Regelwerk festgestellt: Zentrale Regelungen⁴ sind unschlüssig, beispielsweise indem sie auf außer Kraft gesetzte Regelungen verweisen. Behörden und Dienststellen haben unterhalb der Ebene zentraler Regelungen eine Vielzahl von behördeninternen Umsetzungsregelungen und -anweisungen erlassen, ohne die Finanzbehörde oder die Kasse.Hamburg zu beteiligen. Teilweise widersprechen diese bindenden Kassenvorschriften. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet.

² Public Sector Collection and Disbursement, etwa: Massenkontokorrentverfahren für öffentliche Anwender.

³ Bürgerschaftsdrucksache 18/1150 vom 2. November 2004.

⁴ Insbesondere VV zur LHO und sogenannte „Merkblätter“ der Kasse.Hamburg.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, ein widerspruchsfreies, qualitätsgesichertes Regelwerk zu schaffen.

Widerspruchsfreies und qualitätsgesichertes Regelwerk schaffen

Betriebliche Steuerung

647. Die für die betriebliche Steuerung und Beaufsichtigung der Kasse.Hamburg durch die Finanzbehörde zu schaffenden Instrumente (Zielbild, Zielvereinbarungen, Geschäftsordnung und Controlling) ergeben sich aus den VV-Landesbetriebe.⁵ Ferner sieht die Errichtungsdrucksache Ziele und Prüfaufträge vor, insbesondere die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente und die Stärkung der Funktion der Kasse.Hamburg als Dienstleister für die hamburgische Verwaltung.

Zum Zielbild liegt nur ein „Grobkonzept“ aus dem Jahr 2006 vor, das nicht weiter verfolgt wurde.

Zielbild fehlt

Zielvereinbarungen zwischen der Kasse.Hamburg und der Finanzbehörde sind zwar besprochen, bisher aber nicht abgeschlossen worden.

Zielvereinbarungen fehlen

Eine Geschäftsordnung lag zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs ebenfalls nicht vor, ist jedoch zum 1. November 2009 in Kraft gesetzt worden.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung als Basis für die Kalkulation von Kostenverrechnungen mit Behörden und anderen Nutzern als Instrument der betriebswirtschaftlichen Steuerung existiert nur in Ansätzen.

Kostenverrechnung mit Nutzern nur ansatzweise

648. Die Instrumente zur betrieblichen Aufsicht und Steuerung der Kasse.Hamburg durch die Finanzbehörde erfüllen auch fünf Jahre nach der Gründung noch nicht die Anforderungen der Verwaltungsvorschriften und der Errichtungsdrucksache. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Steuerungsinstrumente einführen

Die Finanzbehörde hat zugesagt, ein Zielbild sowie Ziel- und Leistungsvereinbarungen bis zum 31. Januar 2010 vorzulegen. Die Kosten- und Leistungsrechnung soll weiterentwickelt und für die Kalkulation von Kostenverrechnungen genutzt werden.

Gebühren für Lernmittel (Büchergeld)

649. Seit 2005 beschaffen Erziehungsberechtigte bzw. volljährige Schülerinnen und Schüler die Lernmittel in der Regel selbststän-

⁵ Gemäß VV Nr. 1.4 zu § 15 Absatz 2 LHO sind für Einrichtungen mit kaufmännischer Buchführung die VV zu §§ 26, (1+4), 74, 85 Nr. 3 und 87 (VV-Landesbetriebe) anzuwenden. Eine abweichende Einschätzung findet sich in der Antwort auf eine Große Anfrage (Bürgerschaftsdrucksache 19/3570 vom 13. Juli 2009, Frage 26a, S. 50). Diese Darstellung war – wie im Prüfungsverfahren einvernehmlich mit der Finanzbehörde festgestellt wurde – fehlerhaft und ist irrtümlich erfolgt.

dig und auf eigene Kosten.⁶ Zur Verringerung ihrer Kosten werden Lernmittel zur Nutzung gegen Gebühr (Büchergeld) angeboten.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

650. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hat bei der Einführung des Büchergeldes ein Verfahren gewählt, durch das auf die etwa 350 allgemeinbildenden Schulen der Stadt Kassenprozesse übertragen wurden. Dies hat zu nicht unerheblichen Kosten geführt. Im Zusammenhang mit der Lernmittelreform sind u. a. zur Abwicklung von Kassenprozessen zusätzlich 16,45 Schulbürostellen geschaffen worden.⁷

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt

Die BSB hat bei der Einführung die für alle finanzwirksamen Maßnahmen erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 LHO nicht vorgenommen. Die BSB hätte im Vorwege die Organisation der Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der Ausgangslage analysieren und auf alternative Lösungsmöglichkeiten hinsichtlich der Kassenprozesse prüfen müssen. Auch eine nach § 7 Absatz 4 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften grundsätzlich nach zwei Jahren durchzuführende und nach der zugrundeliegenden Drucksache⁸ vorgesehene Erfolgskontrolle ist bisher nicht durchgeführt worden.

Bisher keine Erfolgskontrolle

651. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSB aufgefordert, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 LHO nachzuholen, um künftig vermeidbare Mehrkosten bei den Kassenprozessen zur Erhebung des Büchergeldes auszuschließen und gleichzeitig die Grundlage für eine spätere Erfolgskontrolle zu legen.

Die BSB hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugesagt.

Verfahrenseinführung

652. Die Schulen nutzen für die Gebührenerhebung in der Regel⁹ ein fachbezogenes IT-Verfahren. Automatisierte Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens bedürfen der Einwilligung der Finanzbehörde und, wenn die Einrichtung der Bücher und Belege betroffen ist, des Einvernehmens mit dem Rechnungshof (§ 79 Absatz 3 Nr. 2 LHO). Dabei muss die Unterrichtung so rechtzeitig erfolgen, dass die Gestaltung der Verfahren noch beeinflusst werden kann.

⁶ „Reform der Lernmittelbeschaffung“ – Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes (HmbSG) vom 28. April 2005. Das Nähere regelt die vom Senat am 3. Mai 2005 beschlossene Lernmittelverordnung (HmbGVBl. 2005, S. 184).

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/1134 vom 26. September 2008, Nr. 18.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 18/1706 vom 8. Februar 2005, Abschnitt I Nr. 6: „Die Komplexität des Umsteuerungsprozesses verlangt die Auswertung“.

⁹ Die Schulen können über den Einsatz des fachbezogenen IT-Verfahrens frei entscheiden und infolge gegebenenfalls auch andere Software oder Verfahren einsetzen (vgl. u. a. Bürgerschaftsdrucksache 18/7912 vom 29. Januar 2008, Nr. 12.1 S. 26).

Die BSB hat bei Einführung des überwiegend von den Schulen eingesetzten Verfahrens die Finanzbehörde nicht rechtzeitig beteiligt, sodass diese die Verfahrensgestaltung nicht mehr beeinflussen konnte. Die Finanzbehörde hat dem Rechnungshof – obwohl die Einrichtung der Bücher und Belege betroffen war – lediglich eine Zwischeninformation über die geplante Einführung des Verfahrens gegeben. Das erforderliche Einvernehmen des Rechnungshofs ist nicht eingeholt worden.

*Finanzbehörde
und Rechnungshof
nicht einbezogen*

Der Rechnungshof hat dies gegenüber der BSB und der Finanzbehörde beanstandet und die BSB aufgefordert, künftig die Finanzbehörde rechtzeitig zu beteiligen, damit diese das gegebenenfalls erforderliche Einvernehmen mit dem Rechnungshof rechtzeitig herstellen kann.

Die BSB und die Finanzbehörde haben zugesichert, die entsprechenden Anforderungen künftig zu beachten.

Gebührenerhebung in den Schulen

653. Einnahmen sind nach § 34 Absatz 2 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben. Der Rechnungshof hat, ausgehend von Prüfungsfeststellungen der Vorprüfungsstelle, die Erhebung des Büchergeldes untersucht und dabei festgestellt, dass die allgemeinbildenden Schulen die ihnen übertragenen Aufgaben nicht einheitlich wahrnehmen und das Büchergeld zu einem Großteil verzögert geltend machen.

Das Büchergeld ist nach der Lernmittelverordnung (§ 4 Absatz 3) regelhaft im Voraus, d.h. spätestens bis zum Schuljahresbeginn zu zahlen. Im Schuljahr 2007/2008 wurden bis zum Anfang des Schuljahres von rund 6,6 Mio. Euro Büchergeld nur etwa 1,7 Mio. Euro und damit etwa ein Viertel rechtzeitig vereinnahmt. Eine Ursache sind späte und zudem unterschiedliche Termine, zu denen die Schulen die Gebührenbescheide versandt hatten (teilweise erst im November) und die unterschiedlichen Zahlungsziele (zwischen zwei und vier Wochen).

*Späte und
uneinheitliche
Einnahme-
erhebung*

Da die Schulen die Gebührenerhebung mit ihrem Fachverfahren durchführen, haben zunächst auch nur sie die für die Überwachung des Zahlungseingangs erforderlichen Daten. Das für die Erhebung des Büchergeldes genutzte fachbezogene IT-Verfahren verfügt über keine direkte Anbindung an das zentrale SAP-Verfahren.

Bleiben Erinnerungsschreiben durch die Schule erfolglos, werden die offenen Fälle an die BSB abgegeben. Die BSB erfasst diese manuell im SAP-Verfahren (Sollstellung) und übergibt sie damit der Kasse.Hamburg zur automatisierten Verfolgung der Ansprüche. Im Ergebnis können automatisierte Mahnverfahren zum ganz überwiegenden Teil (in 87 % der zu mahnenden Fälle) erst im Folgejahr und damit etwa ein halbes Jahr nach Beginn des Schuljahres beginnen.

Ferner werden bis zur Sollstellung im SAP-Verfahren Säumniszinsen nicht erhoben.¹⁰

654. *Vollständige und rechtzeitige Gebührenerhebung sicherstellen*
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB als Verantwortliche für die Ausgestaltung des Verfahrens der Gebührenerhebung nicht dafür Sorge getragen hat, dass die Ansprüche aus dem Büchergeld unverzüglich in voller Höhe nach Entstehung der Gebührenpflicht geltend gemacht werden. Sie hat nicht sichergestellt, dass die Überwachung der offenen Forderungen bis zur Sollstellung im SAP-Verfahren ohne Verzögerung und damit zugleich gegenüber den Büchergeldschuldern einheitlich betrieben wird und Nebenforderungen bereits ab Fälligkeit der Gebühr erhoben werden. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, künftig die rechtzeitige und vollständige Erhebung des Büchergeldes einschließlich der Nebenforderungen nach § 34 Absatz 2 LHO sicherzustellen.
655. Das Büchergeld wird mit einem Kassenverfahren ohne vorherige Sollstellung vereinnahmt.¹¹ Dieses Verfahren ist als Ausnahme gegenüber der grundsätzlich vorgesehenen Einzelsollstellung für Fälle zugelassen, bei denen aus der Art der Einnahme heraus eine vorherige Sollstellung nicht praktikabel ist (zum Beispiel bei Spenden, Erstattungen, Gebührenvorauszahlungen).
- Unzulässiges Sollstellungsverfahren*
- Die Erhebung des Büchergeldes an Schulen (vgl. Tz. 653) erfüllt gegenwärtig diese Voraussetzungen nicht. Das eingesetzte Kassenverfahren ist somit nicht zulässig.
- Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSB aufgefordert im Zusammenwirken mit der Finanzbehörde die Einhaltung der Vorschriften für das Kassenverfahren durch ein geeignetes wie zulässiges Verfahren sicherzustellen.
656. Die BSB hat erklärt, sie erwäge eine Änderung der Lernmittelverordnung. Denkbar sei eine Festlegung der Fälligkeit allein im Gebührenbescheid, wobei diese spätestens zum 31. Oktober eintreten solle. Daneben könnten einheitliche Fristen für das Zahlungsziel sowie die Abgabe von offenen Forderungen an die BSB vorgesehen werden. Hinsichtlich der Erhebung von Nebenforderungen werde sie prüfen, inwieweit das SAP-Verfahren optimiert werden bzw. eine mit der Finanzbehörde abgestimmte Kleinbetragsregelung getroffen werden könne.
657. Der Rechnungshof hat zu bedenken gegeben, dass ein Hinausschieben der Fälligkeit dem Ziel der rechtzeitigen Einnahmeerhebung nicht dient und das festgestellte unzulässige Kassenverfahren verfestigt. Auch die Uneinheitlichkeit der Gebührenerhebung würde nicht beseitigt.

¹⁰ Der Rechnungshof hat für die hieraus resultierenden Säumniszinsverluste für das Schuljahr 2007/2008 eine Summe von rund 44.000 Euro berechnet.

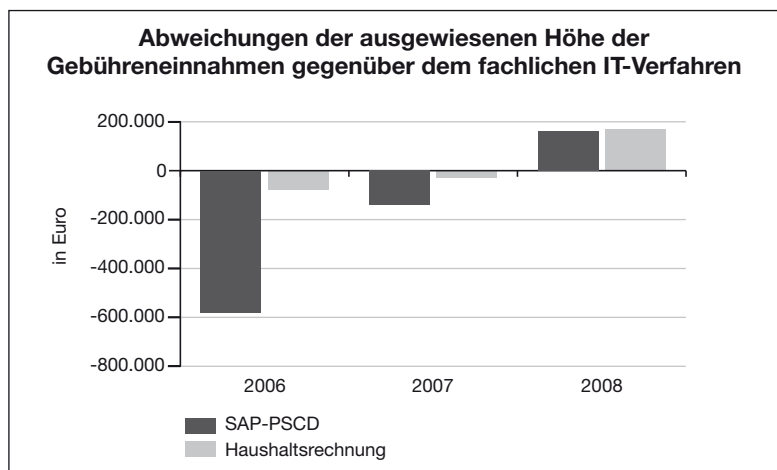
¹¹ Vgl. § 70 LHO – Einnahmen aus dem Büchergeld erfolgen nach VV Nr. 22 zu § 70 LHO auf eine allgemeine Annahmeanordnung im sogenannten „Ist-vor-Soll“-Verfahren.

Krankentransport- und Rettungsdiensteinsätze

658. Der Behörde für Inneres (BfI) – Feuerwehr – obliegt nach Maßgabe des Hamburgischen Rettungsdienstgesetzes (HmbRDG) der öffentliche Rettungsdienst, für den die in der Gebührenordnung für die Feuerwehr (GebOFw)¹² spezifizierten Verwaltungsgebühren für den Krankentransport- und Rettungsdienst erhoben werden. Die Gebühren werden mit Unterstützung eines fachbezogenen IT-Verfahrens mit Anbindung an das SAP-Verfahren¹³ erhoben.
659. Bereits 2008 hatte der Rechnungshof im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2007 die Datenübernahme aus fachbezogenen IT-Verfahren untersucht.¹⁴ Die Forderungen aus den Verwaltungsgebühren für den Krankentransport- und Rettungsdienst waren seinerzeit um rund 1,2 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen. Die Finanzbehörde hatte erklärt, dass die Fehlerursachen innerhalb des SAP-Verfahrens Anfang 2007 abgestellt und Korrekturbuchungen vorgenommen worden seien.
660. Der Rechnungshof hat einen erneuten Abgleich der Daten aus dem fachbezogenen IT-Verfahren, aus SAP-PSCD und aus den Haushaltsrechnungen der Jahre 2006 bis 2008 vorgenommen. Die jeweils als „Ist-Werte“ ausgewiesenen Gebühreneinnahmen weichen weiterhin voneinander ab:

*Fortdauernde
Abweichungen im
Zahlengerüst*

Gebühreneinnahmen für den Krankentransport- und Rettungsdienst 2006-2008			
in Tsd. Euro	2006	2007	2008
Fachliches IT-Verfahren	28.285	32.286	37.184
SAP-PSCD	27.715	32.143	37.316
Haushaltsrechnung ¹⁵	28.234	32.259	37.326



Quelle: Erhebungen Rechnungshof

¹² GebOFw vom 2. Dezember 1997 in der Fassung vom 2. Dezember 2008, HmbGVBl. S. 409, 417.

¹³ Anbindung an das Kasserverfahren SAP-PSCD.

¹⁴ Ergänzung zum Jahresbericht 2009 „Prüfung Jahres- und Konzernabschluss 2007“ Tz. 76 ff.

¹⁵ Ergebnis der vorläufigen Haushaltsrechnung 2008 (d. h. vor zentralen Abschlussbuchungen, aber nach dem Buchungsschluss für die Behörden).

Die Sollstellungen aus dem fachbezogenen IT-Verfahren und SAP-PSCD weichen für das Jahr 2008 um rund 5 Mio. Euro voneinander ab.

Die Bfl – Feuerwehr – hat hierzu erklärt, sie sehe eine mögliche Ursache in einer unvollständigen Verarbeitung von sogenannten Rück-Dateien mit Ist-Daten bzw. abweichenden Stichtagen der Datenerfassung. Dessen ungeachtet sei in der Sachbearbeitung sichergestellt, dass Fehler erkannt und nachbearbeitet würden. Während der Prüfung konnten die Abweichungen nicht aufgeklärt werden.

*Richtigkeit
der Haushalts-
rechnung
zweifelhaft*

661. Die Richtigkeit der von der Finanzbehörde aufzustellenden Haushaltsrechnung (§ 80 ff. LHO) ist angesichts der Abweichungen nicht zweifelsfrei gewährleistet. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Auch die aus dem Fachverfahren bzw. PSCD entnommenen und für die fachliche Steuerung in der Bfl – Feuerwehr – verwendeten Daten sind unsicher. Fehler wirken sich zudem im doppelischen Jahresabschluss der Stadt aus.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, in Zusammenarbeit mit der Bfl die Abweichungen zeitnah aufzuklären und künftig eine ordnungsmäßige Rechnungslegung und Aufstellung der Jahresrechnung sicherzustellen.

Die Behörden haben dies zugesagt.

Weitere behördenübergreifende Feststellungen

662. Erkenntnisse des Rechnungshofs und der Vorprüfungsstelle aus den letzten Jahren zeigen, dass die Mängel bei den Prozessen der Erhebung des Büchergeldes sowie bei den Gebühren für den Krankentransport- und Rettungsdienst keine Einzelfälle sind:
- Bei der Erteilung von Berechtigungen in den Buchungssystemen kommt es immer wieder zu Mängeln. In einem Fall sind 2006 mit einer für einen technischen Test vorgesehenen Berechtigung unbegründete Zahlungsanweisungen in Höhe von 3 Mio. Euro an eine Bank erteilt worden, die einen Tag später noch zurückgerufen werden konnten.
 - Wiederholt sind Verstöße gegen das Vier-Augen-Prinzip festgestellt worden. Hieraus resultiert auch das Risiko von Vermögensschäden zulasten der Stadt, welches sich – wie eher zufällig aufgedeckte Einzelfälle zeigen – auch realisiert. So war es in einem Kundenzentrum einer Mitarbeiterin über lange Zeit möglich, unter Umgehung des Vier-Augen-Prinzips in bar eingenommene Gebühren für sich zu verwenden.
 - Durch fehlerhafte Einstellungen im SAP-PSCD-System sind Beträge in Höhe von 1,1 Mio. Euro mit falschen Vorzeichen in das Folgejahr fortgeschrieben und damit bei den Kasseneinnehmerresten zu hoch ausgewiesen worden.¹⁶

¹⁶ Jahresbericht 2009, Tz. 279.

- Bestandsdifferenzen von 5 Mio. Euro sind in der Haushaltsrechnung 2004 aufgetreten, weil Schnittstellen zwischen den Kassenverfahren nicht zuverlässig funktioniert hatten.¹⁷

Die Finanzbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, künftig verstärkt für eine ordnungsgemäße und reversionssichere Buchführung und Rechnungslegung Sorge zu tragen.

Abwicklung von Vorschüssen und Verwahrungen

663. Solange eine Buchung von Einnahmen und Ausgaben nach der Ordnung des Haushaltsplans noch nicht möglich ist, dürfen diese vorläufig – bei Auszahlungen als Vorschuss, bei Einzahlungen als Verwahrung – außerhalb des Haushalts gebucht werden (§ 60 LHO). Die endgültige Buchung kann zum Beispiel bei einem unklaren Zahlungseingang scheitern, wenn die Zuordnung zu einer offenen Forderung nicht gelingt. Die Vorschüsse und Verwahrungen sind in der Haushaltsrechnung nicht enthalten.

Vorschüsse sind grundsätzlich bis zum Ende des zweiten auf ihre Entstehung folgenden Haushaltsjahres abzuwickeln, d.h. in die Buchführung des Haushalts zu überführen (§ 60 Absatz 1 Satz 2 LHO), Vorschüsse und Verwahrungen sind getrennt nach Buchungsstellen in Nachweisungen zu übernehmen.

Bereits im Jahresbericht 1999 hatte der Rechnungshof auf zu hohe Beträge bei Vorschüssen und Verwahrungen sowie auf Bearbeitungsrückstände hingewiesen und Handlungserfordernisse aufgezeigt.¹⁸ 2004 hat die Finanzbehörde beim Rechnungshof beantragt, einvernehmlich auf die Nachweisung von in den Jahren 2001 bis 2003 noch nicht abgewickelten Vorschüssen und Verwahrungen endgültig zu verzichten; der Rechnungshof hat dies angesichts der praktisch gegebenen Unaufklärbarkeit mit ergänzenden Maßgaben zugestanden.

Vorschüsse und Verwahrungen bereits 1999 zu hoch

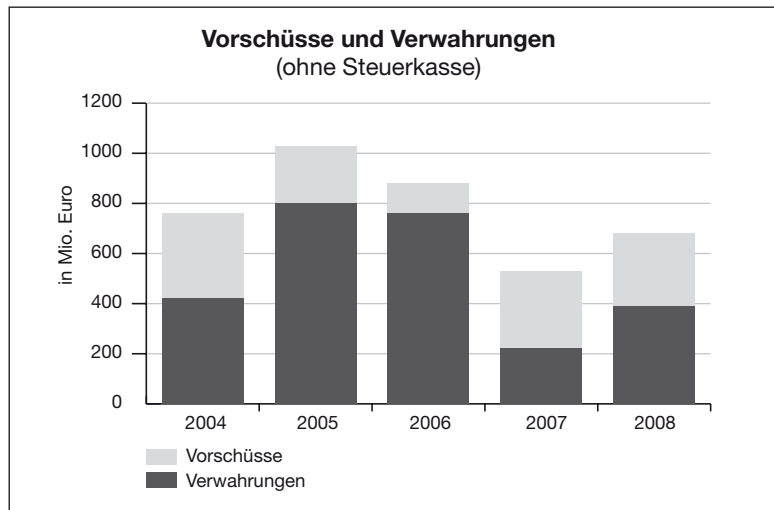
664. Ende 2008 war der Bestand an Vorschüssen und Verwahrungen wieder auf rund 700 Mio. Euro angewachsen.¹⁹

700 Mio. Euro Vorschüsse und Verwahrungen

¹⁷ Jahresbericht 2006, Tz. 10.

¹⁸ Vgl. Tz. 552 ff.

¹⁹ Verwahrungen ohne die Bestände der Finanzpositionen „Allgemeine Rücklage“, „Geldhandel“, „Schuldendienst“ und „Grundstock für Grunderwerb“, Vorschüsse ohne die Bestände der Finanzpositionen „Schuldendienst“ und „K.HH Geldhandel“ sowie „Termingelder“.



Quelle: Kontostände Landeshauptkasse

Unter den Verwahrungen und den Vorschüssen machen unaufgeklärte Bestände von Zahlstellen mit jeweils rund 150 Mio. Euro den größten Betrag aus. Diese wurden seit 2004 jeweils unverändert in das Folgejahr vorgetragen, da technische Probleme die Aufklärung verhindert haben. Darüber hinaus resultieren bei den Vorschüssen 162 Mio. Euro aus vorläufig gebuchten Auszahlungen aus der Personalabrechnung.

665. *Nachweisungen fehlen, Aufklärung nicht fristgerecht*

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die nach den Verwaltungsvorschriften zur Rechnungslegung erforderlichen Nachweisungen häufig fehlen und die Frist zur Abwicklung nicht eingehalten wird. Bereits länger bekannte Fehlerquellen in Prozessen oder IT-Verfahren sind als Ursache vermeidbarer vorläufiger Buchungen nicht abgestellt worden. Durch die Höhe der Beträge auf den Vorschuss- und Verwahrkonten besteht die Gefahr einer Verfälschung der Haushaltsrechnung.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, konkrete Ziele und einen Zeit- und Maßnahmenplan für die Rückführung der Vorschüsse und Verwahrgelder festzulegen.

Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

SAP-Einsatz in der HafenCity Universität, in der Hochschule für Angewandte Wissenschaften und im Hamburger Institut für Berufliche Bildung

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Behörde für Schule und Berufsbildung /
Finanzbehörde

Das notwendige Interne Kontrollsystem ist nur in Ansätzen vorhanden. Mängel bei der Rechnungslegung sind dadurch nicht erkannt und abgestellt worden.

666. Die kamerale und kaufmännische Rechnungslegung wird im Konzern Freie und Hansestadt Hamburg durch den Einsatz zahlreicher SAP-Systeme unterstützt, zum Beispiel durch die SAP-Referenzlösung „SAP System für Hamburger Landesbetriebe“ im Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) und die „SAP Referenzlösung der Hochschulen“ in der HafenCity Universität Hamburg (HCU) und der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW). Für diese Referenzlösungen sind Fachliche Leitstellen in der Finanzbehörde und der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) verantwortlich.

Mit dem Aufbau der Referenzlösungen sollte der Weg der Standardisierung eingeschlagen und eine Basis für einen wirtschaftlicheren Betrieb von betriebswirtschaftlichen IT-Verfahren in zwei Teilbereichen geschaffen werden.

667. Eine IT-Unterstützung muss insbesondere die Ordnungsmäßigkeit von Buchführung und Jahresabschluss sicherstellen. Dazu bedarf es eines Systems aufeinander abgestimmter Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen (Internes Kontrollsystem [IKS]).¹

Funktionstrennung und Dokumentation

668. Die Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche für betriebliche Funktionen wie Buchung, Anordnung, Benutzerverwaltung, Pro-

¹ Vgl. Nr. 4.1 der Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS), Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die obersten Finanzbehörden der Länder vom 7. November 1995 – IV A 8 – S 0316 – 52/95-BStBl 1995 I S. 738.

grammierung, Test und Freigabe von IT-Verfahren müssen eindeutig geregelt und gegeneinander abgegrenzt sein.²

Aus den Dokumentationen des IKS und der IT-Verfahren müssen Inhalte, Aufbau und Abläufe vollständig ersichtlich sein. Insbesondere muss die Art der Umsetzung der Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit (wie zum Beispiel die Funktionstrennung) beschrieben sein.

669. In allen geprüften Bereichen hat eine vollständige Dokumentation der Funktionstrennung gefehlt. Auch die übrige Dokumentation, zum Beispiel von Kontrollen im Rahmen des IKS, ist nur unvollständig oder unstrukturiert vorhanden gewesen.

*Funktions-
trennung und
vollständige
Dokumentation
nicht gewähr-
leistet*

Aufträge zur Einrichtung und Löschung von Benutzern sind im HIBB nicht dokumentiert worden. Zudem hatte ein Anwender trotz der gebotenen Funktionstrennung zugleich fachliche und administrative Berechtigungen. In der Finanzbehörde sind die Verzeichnisse der Auftragsberechtigten gegenüber Dataport AöR nicht aktuell gewesen. In allen geprüften SAP-Systemen sind außerdem die für die Berechtigung von Anwendern wichtigen Systemrollen nicht vollständig beschrieben worden.

Berechtigungen

670. Die Daten in den IT-Verfahren sind durch wirksame Zugangs- bzw. Zugriffskontrollen gegen unberechtigte Veränderungen zu schützen. Hierzu dienen entsprechende persönliche Berechtigungen, die durch systemseitige Kontrollen abgesichert werden.

*Mangelhafte
Umsetzung von
Berechtigungs-
konzepten*

671. Der Rechnungshof hat Mängel in der Umsetzung der Berechtigungskonzepte festgestellt. So haben die Basiseinstellungen in den geprüften SAP-Systemen zur Gestaltung der Passworte nicht den Vorgaben aus den Berechtigungskonzepten entsprochen. Im „SAP-System für Hamburger Landesbetriebe“ sind systeminterne Protokollierungen nicht aktiviert worden. Die BWF hat keine regelmäßige Überprüfung der Benutzerkennungen vorgenommen, um zum Beispiel inaktive Kennungen mit Initialpasswort identifizieren zu können.

Programmidentität

672. Zur Sicherstellung der sogenannten „Programmidentität“ muss gewährleistet sein, dass das in der Dokumentation beschriebene dem in der Praxis eingesetzten IT-Verfahren voll entspricht. Dem dient die Freigabe der Verfahren für den Produktionsbetrieb. Mit der Freigabe wird bestätigt, dass das IT-Verfahren gemäß den Anforderungen erstellt und getestet wurde, nach Maßgabe der

² Vgl. Nr. 4.4 b) der Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS), Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die obersten Finanzbehörden der Länder vom 7. November 1995 – IV A 8 – S 0316 – 52/95- BStBl 1995 I S. 738.

Testergebnisse ordnungsgemäß arbeitet und die Dokumentation vollständig vorliegt.

673. Im HIBB sind nach Betriebsaufnahme Tests ohne die erforderlichen Konzepte und ohne definierte Testfälle durchgeführt worden. Die Dokumentation, wer wann unter welchen Rahmenbedingungen mit welchem Ergebnis getestet hatte, hat nicht vorgelegen. In der BWF sind die Testpläne unübersichtlich und nur mit Erläuterungen nachvollziehbar gewesen.

*Testarbeiten
unzureichend*

Buchungen

674. In einer IT-gestützten Buchführung müssen die buchungspflichtigen Geschäftsvorfälle richtig, vollständig und zeitgerecht erfasst sein und sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen. Sie sind so zu verarbeiten, dass sie geordnet darstellbar sind und einen Überblick über die wirtschaftliche Situation gewährleisten können.

675. In der HCU und in der HAW sind Debitorenrechnungen für ausstehende Einnahmen nicht vollständig erfasst worden. In der HAW ist der Ausgleich von Debitorenkonten nicht zeitgerecht nach Zahlung erfolgt. Für das Buchungssystem des HIBB haben technische Sicherungen gefehlt, die ein mehrfaches Einlesen von Kontoauszügen verhindern. Bei der HCU haben noch Kontoauszüge aus dem Vorjahr zur Verarbeitung angestanden.

676. Im HIBB ist das Mahnwesen erst im Jahr 2009 und damit deutlich nach Einführung der Referenzlösung eingerichtet worden. Vor Durchführung der Mahnläufe sind ohne ausreichende Begründung Forderungen für Büchergeld in Höhe von rund 128.000 Euro niedergeschlagen worden. In der HCU ist bislang weder gemahnt noch vollstreckt worden, durch Zeitablauf bedingte Forderungsausfälle sind daher sehr wahrscheinlich.

*Forderungs-
management
ungenügend*

Zusammenfassende Bewertung

677. Ein Vergleich der Referenzlösungen hat ergeben, dass die Systeme unterschiedlich definiert und eingestellt worden sind.

Die Entwicklung unterschiedlicher Referenzlösungen ist aufwands-trächtig. Synergieeffekte können erzielt werden, wenn zumindest in Teilbereichen eine weitergehende Koordinierung und Standardisierung erfolgen würde.

Der Rechnungshof hat Finanzbehörde und BWF zu einer verstärkten Koordination bei der Weiterentwicklung der Referenzlösungen und bei der Prüfung von Ansätzen für eine Zusammenarbeit der Fachlichen Leitstellen aufgefordert.

678. Die Feststellungen zum IKS zeigen, dass bei den geprüften Stellen nicht nur die Dokumentation, sondern insbesondere interne Kontrollen nur unzureichend wahrgenommen worden sind. Kritische

Vorgänge sind nicht identifiziert, Verantwortungsbereiche nicht zugeordnet oder Prozesse nicht eingerichtet worden. Erforderliche Kontrollen sind in der Folge unterblieben oder nur unvollständig vorgenommen worden.

Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel beanstandet und deren Abhilfe gefordert. Es ist notwendig, bei allen Verantwortlichen das Bewusstsein für das Erfordernis und die konsequente Anwendung eines IKS zu schärfen.

679. Darüber hinaus hat der Rechnungshof beanstandet, dass im HIBB Einnahmen entgegen den Regelungen der LHO nicht vollständig erhoben bzw. Forderungen ohne Prüfung im Einzelfall niedergeschlagen worden sind. Er hat das HIBB aufgefordert, künftig die erforderlichen Prüfungen durchzuführen. Sofern die Unwirtschaftlichkeit der weiteren Verfolgung der ausgebuchten Forderungen aus dem Jahr 2007 nicht belegt werden kann, sind diese beizutreiben.
680. Die geprüften Stellen haben die festgestellten Mängel anerkannt und Abhilfe zugesagt.

Steuerkasse und Kassenaufsicht

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Die Kassenaufsicht hat Pflichtaufgaben vernachlässigt und Rationalisierungspotenziale nicht ausgeschöpft. Ihre Stellung im Organisationsgefüge der Steuerverwaltung bedarf der Veränderung.

Die personalintensive Zuordnung unklarer Zahlungseingänge in der Steuerkasse kann durch Optimierung der maschinellen Lesemöglichkeiten rationalisiert werden.

Nach einem Systemwechsel bei der IT-Unterstützung sind vorgegebene Kontrollen bei der Auszahlung von Steuerguthaben mehr als zwei Jahre ausgesetzt worden.

Kassenaufsicht

681. Die in den Hamburger Finanzämtern festgesetzten Steuern werden seit mehr als 25 Jahren von einer zentralen Steuerkasse im Finanzamt für Steuererhebung vereinnahmt. Im Jahr 2001 beschloss der Senat einen umfangreichen Maßnahmenkatalog, mit dessen Hilfe die Effizienz der Verwaltungsorganisation verbessert und der Abbau der „verwaltenden Verwaltung“ vorangetrieben werden sollte („Jesteburg I“). Zu den 2003 und 2004 erwarteten strukturellen Einsparungen im Umfang von 225 Mio. Euro sollte – nach einer Verlagerung wesentlicher Aufgaben in die Vollstreckungsstellen der Festsetzungsfinanzämter – die Auflösung des Finanzamts für Steuererhebung beitragen. Da das Vorhaben nicht umgesetzt werden konnte, musste die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – die geforderten Einsparungen anderweitig realisieren. Dies geschah u. a. durch eine moderate Reduzierung der Zahl der Kassenprüfer im Jahre 2006.

Unvermutete Prüfungen und Jahresprüfungsberichte

682. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind bei der Wahrnehmung der Kassenaufsicht relevante Vorgaben verletzt worden:
- Hinsichtlich der kassenrelevanten Vorgänge in den Festsetzungsfinanzämtern wurde trotz des Gebots, einmal jährlich zu prüfen, auf unvermutete Prüfungen weitgehend verzichtet. 17 Prüfungen in den Jahren 2003 bis 2005 standen nur drei Prüfungen in den Jahren 2006 bis 2009 gegenüber. Die zur Verfügung stehende Personalkapazität ist vorrangig im Bereich der laufenden Prüfungen (Tz. 684 ff.) eingesetzt worden.

*Weitgehender
Verzicht auf
unvermutete
Prüfungen*

*Jahresprüfungs-
berichte seit
2004 ausgesetzt*

- Auf Jahresprüfungsberichte, die das zentrale Regelwerk der Hamburger Steuerverwaltung über die jeweiligen Prüfungsniederschriften hinaus vorsieht, hat die Kassenaufsicht bereits seit 2004 verzichtet. Nach anfänglichen Zusagen, die Berichterstattung nachzuholen, ist dem Rechnungshof im Frühjahr 2009 mitgeteilt worden, dass die Einhaltung dieser Zusage aufgrund der Personallage nicht mehr möglich sei.

683. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es anstelle der angestrebten Effizienzsteigerung zu Defiziten bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben gekommen ist. Er hat gefordert, eine regelkonforme Kassenaufsicht in den Festsetzungsfinanzämtern sicherzustellen und künftig wieder Jahresprüfungsberichte vorzulegen. Dazu hat der Rechnungshof auf Möglichkeiten zur Verminderung des mit der Berichterstattung verbundenen Aufwands hingewiesen.

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat Abhilfe zugesagt.

Laufende Prüfungen

684. Eine Vielzahl von kassenrelevanten Vorgängen wird vonseiten der Kassenaufsicht nicht in einem jeweils eigenständigen Verfahren, sondern laufend geprüft. Die Kassenprüfer können sich auf Stichproben beschränken, die so auszuwählen und zu bemessen sind, dass sie ein Urteil über die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte erlauben.

*Starres
System der
Fallauswahl*

685. Nach den für die Kassenprüfer maßgeblichen Vorgaben wird zwischen verschiedenen Fallgruppen unterschieden: In bestimmten Fallgruppen sind sämtliche Buchungen zu überprüfen; in anderen nur jeweils 1 %. Bei Unterschreitung bestimmter Schwellenwerte wird auf jegliche Prüfung verzichtet.

*Vorgaben zur
Fallauswahl
überprüfen*

686. Der Umstand, dass Buchungen unterhalb bestimmter Schwellenwerte nicht in die Grundgesamtheit einer Stichprobe einbezogen werden, entspricht nicht der einschlägigen Verwaltungsvorschrift zu § 78 LHO. Die weitere Feststellung, dass nur zwischen einer Stichprobe von 1 % oder einer Prüfung aller Buchungen unterschieden wird, hat der Rechnungshof als Indiz dafür gewertet, dass eine fallgruppenspezifische Auseinandersetzung mit der Frage des nötigen, aber auch hinreichenden Ressourceneinsatzes unterblieben ist. Einerseits besteht Anlass zur Sorge, dass Risiken nicht erkannt werden, weil die Stichprobe zu klein ist; andererseits ist nicht ausgeschlossen, dass die Vollprüfung anderer Fallgruppen zu einem übermäßigen Ressourcenverbrauch führt. Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof eine grundlegende Überprüfung der Vorgaben zur Fallauswahl für dringend erforderlich.

687. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat zugesagt, die Kriterien zur Auswahl der zu prüfenden Geschäftsvorfälle grundlegend zu überarbeiten und den Umfang der Stichproben künftig nach mathematisch-statistischen Grundsätzen zu bestimmen. Im Sinne eines risikoorientierten Ansatzes sollen auch die Fehleranfälligkeit bestimmter Vorgänge und das finanzielle Gewicht möglicher Irr-

tümer berücksichtigt werden. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – erwartet eine Optimierung des Personaleinsatzes, die zur Intensivierung der unvermuteten Prüfungen (vgl. Tz. 682 f.) genutzt werden soll.

Organisation der Kassenaufsicht

688. Die Kassenaufsicht in der Steuerverwaltung wird von einer Organisationseinheit wahrgenommen, die Teil eines auch für Kassenan gelegenheiten zuständigen Referates ist. Einer anderen Organisationseinheit desselben Referates obliegt die fachliche Steuerung der Steuerkasse; eine weitere Organisationseinheit dieses Referates wird von der Kassenaufsicht geprüft. Der Rechnungshof hat die fehlende Distanz zwischen prüfender und steuernder bzw. prüfender und geprüfter Organisationseinheit problematisiert und in diesem Zusammenhang auf die Organisation der Kassenaufsicht im Bereich der Allgemeinen Verwaltung hingewiesen, die der Notwendigkeit wahrnehmbarer Distanz Rechnung trägt.

Fehlende Distanz zwischen prüfenden und geprüfter Stelle

689. Der Rechnungshof hat empfohlen, seine Feststellungen zum Anlass für eine grundlegende Veränderung der Stellung der Kassenaufsicht im Organisationsgefüge der Steuerverwaltung zu nehmen.

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die Empfehlung aufgreifen.

Steuerkasse

690. Im Jahr 2008 hat die Steuerkasse mehr als 1,9 Mio. unbare Einzahlungen verbucht. 23,6 % der Einzahlungen – rund 450.000 Fälle – konnten nicht im automatisierten Verfahren gebucht werden, sodass sie als „unklare Zahlungseingänge“ zur manuellen Nachbearbeitung ausgesteuert wurden. Der hierfür zuständigen Girostelle waren 15 Stellen zugeordnet, deren Bruttopersonalkostenwert rund 800.000 Euro betrug. Die große Zahl unklarer Zahlungseingänge bindet somit in erheblichem Umfang Personal.

Manuelle Nachbearbeitung unklarer Zahlungseingänge bindet Personal

Änderung der Geschäftsabläufe

691. Das Finanzamt für Steuererhebung plant und erprobt in der Steuerkasse eine Änderung der Geschäftsabläufe bei der manuellen Zuordnung von Zahlungseingängen. Schriftliche Unterlagen konnten nicht vorgelegt werden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Entscheidungsprozess intransparent ist. Nicht nachprüfbar ist insbesondere die Frage, ob und gegebenenfalls welche Organisationsalternativen mit welchem Ergebnis gegeneinander abgewogen worden sind.

Erprobung geänderter Geschäftsabläufe ohne transparenten Abwägungs- und Entscheidungsprozess

692. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Veränderungsprozess von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausgegangen und insofern nicht

als Organisationsprojekt angelegt gewesen sei, in der Sache aber Früchte trage. Der Rechnungshof hält daran fest, dass auch bei zunächst ungesteuerten Veränderungsprozessen die Überleitung in ein unter Berücksichtigung etwaiger haushaltsrechtlicher Vorgaben geordnetes und entsprechend dokumentiertes Verfahren gewährleistet sein muss.

Technische Unterstützung des Geschäftsprozesses

- Maschinelle Auswertung von Datensätzen technisch optimieren* 693. Die maschinelle Auswertung der von den Banken übermittelten Datensätze ist mit diversen Schwächen behaftet. Der Rechnungshof hat technische Verbesserungen vorgeschlagen und entsprechende Initiativen im Rahmen der länderübergreifenden IT-Projekte zur Automationsunterstützung der Finanzämter angeregt. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will sich in den Gremien des IT-Verbundes für eine Beseitigung der Schwächen einsetzen.
- Einsatz vorbereiteter Überweisungsträger prüfen* 694. Bei der für den Bereich der allgemeinen Verwaltung zuständigen Kasse.Hamburg waren im Jahr 2008 in deutlich geringerem Umfang als bei der Steuerkasse „unklare Zahlungseingänge“ manuell zu bearbeiten. Der Rechnungshof hat dies darauf zurückgeführt, dass den zugrunde liegenden Zahlungsaufforderungen in vielen Bereichen – etwa der Verwarnung von Verkehrsteilnehmern – vorbereitete Überweisungsträger mit den für die Zuordnung der Zahlung nötigen Angaben zum Verwendungszweck beigefügt werden. Er hat gefordert, die Möglichkeit eines Einsatzes vorbereiteter Überweisungsträger auch für die Steuerkasse zu prüfen.
695. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat zugesagt, Kontakt mit der Kasse.Hamburg aufzunehmen, um einschlägige Erkenntnisse zu gewinnen, zugleich aber auf erheblich höhere Portokosten, schlechte Erfahrungen mit sogenannten Zahlungshinweisen und die mangelnde Eignung vorbereiteter Überweisungsträger bei Selbstberechnung der anzumeldenden Lohn- und Umsatzsteuer hingewiesen. Außerdem würden die Bemühungen, die Akzeptanz für das Lastschriftinzugsverfahren zu erhöhen, unterlaufen. Schließlich müsse ein solches Vorhaben programmtechnisch im länderübergreifenden Projekt EOSS¹ koordiniert werden. Entsprechende Kapazitäten seien dort zurzeit nicht vorhanden.

Der Rechnungshof hält die Zweifel hinsichtlich des Nutzens vorbereiteter Überweisungsträger für die automatische Verbuchung von Einzahlungen nicht für durchgreifend: Höhere Portokosten entstehen nur dann, wenn gerade der vorbereitete Überweisungsträger zu einer höheren Portostufe führt. Auch bei der Selbstberechnung der anzumeldenden Lohn- und Umsatzsteuer sind vorbereitete und nur hinsichtlich des konkreten Steuerbetrags ergänzungsbedürftige Überweisungsträger denkbar. Im Übrigen dauern die Bemühungen zur Steigerung der Akzeptanz für das Lastschriftverfahren bereits seit geraumer Zeit an. Hinsichtlich der Koordination im Automationsprojekt EOSS könnte die Abstimmung mit anderen Ländern zu einer Veränderung der Prioritäten führen.

¹ Evolutionär-orientierte Steuer-Software.

Kassensicherheit bei Erstattungen

696. Die Automationsunterstützung in den Finanzämtern ist am 1. Juli 2007 auf ein neues Verfahren umgestellt worden. Das hat dazu geführt, dass bestimmte Sicherungsmechanismen bei der Auszahlung von Steuerguthaben nicht mehr wie bisher gehandhabt werden konnten. Insbesondere war es nicht mehr möglich, einen Fall bereits vor der maschinellen Auszahlung des Steuerguthabens für eine spezielle Kontrolle durch den zuständigen Sachgebietsleiter auszusteuern. Das neue IT-Verfahren sieht im Einklang mit länderübergreifend abgestimmten Vorgaben lediglich eine nachgehende Kontrolle vor.

697. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Umstellung zu einem kompletten Wegfall der speziellen Kontrollen geführt hat. In mehr als zwei Jahren ist es der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – nicht gelungen, die nachgehende Kontrolle auf der Grundlage eines sogenannten Erstattungsdatenspeichers zu organisieren. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und zugleich kritisiert, dass sich die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – im neuen IT-Verbund bisher nicht für programmtechnische Lösungen zur vorlaufenden Überprüfung von Erstattungen nach dem früheren Standard engagiert hat.

Notwendige Kontrolle bei der maschinellen Erstattung von Steuern nicht mehr gewährleistet

698. Der Rechnungshof hat gefordert, die neuerdings erkennbaren Bemühungen zur Verwirklichung nachgehender Kontrollen deutlich zu beschleunigen und dabei auf die Erfahrungen anderer Länder zurückzugreifen. Außerdem hat er vor dem Hintergrund des vormaligen Hamburger Standards angeregt, im IT-Verbund auf die Wiedereinführung vorlaufender Kontrollen hinzuwirken.

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die schnellstmögliche Einführung der nachgehenden Kontrollen zugesagt und des Weiteren angekündigt, sich im IT-Verbund für die Einführung vorangehender Kontrollen einzusetzen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Bei der Besteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist dem Zweck des Gesetzes, Wettbewerbsvorteile zulasten privater Unternehmen zu verhindern, nicht immer Rechnung getragen worden.

Im Besteuerungsverfahren ist das Finanzamt aufklärungsbedürftigen Sachverhalten nicht auf den Grund gegangen. Auf Betriebsprüfungen ist weitgehend verzichtet worden; Großbetriebsprüfungen haben seit Jahrzehnten nicht mehr stattgefunden.

699. Die Besteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts hinsichtlich ihrer Betriebe gewerblicher Art beruht auf dem Gedanken, bei wirtschaftlicher Betätigung Wettbewerbsvorteile zulasten privater Unternehmen zu vermeiden. Ob eine Betätigung hoheitlichen Charakter hat oder aber wirtschaftlicher Natur ist, hängt davon ab, ob sie der juristischen Person des öffentlichen Rechts als Trägerin öffentlicher Gewalt vorbehalten ist oder am Markt mit dem Angebot privater Anbieter konkurriert.

Der Rechnungshof hat die Besteuerung ausgewählter juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch das Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg geprüft.

Besteuerung sogenannter Beistandsleistungen

700. Die Freie und Hansestadt Hamburg unterhält einen Landesbetrieb, bei dem die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben der Inneren Verwaltung konzentriert worden ist. Seit Jahren erbringt dieser Landesbetrieb auch Dienstleistungen für andere in Hamburg ansässige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, für Unternehmen, Stiftungen und Vereine unter staatlicher Einflussnahme sowie für Forschungseinrichtungen. Diese – bezogen auf das Kerngeschäft – gleichartigen Leistungen gegenüber Dritten bilden einen Betrieb gewerblicher Art und werden entsprechend besteuert.
701. Seit 2004 ist der Landesbetrieb auch für eine andere Gebietskörperschaft tätig. Auf dessen Nachfrage stellte die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – fest, dass „originär hoheitliche Aufgaben“ der anderen Gebietskörperschaft übernommen worden seien. Damit würden nicht steuerbare hoheitliche Beistandsleistungen erbracht. Die Auskunft der Finanzbehörde veranlasste den Landesbetrieb,

keine Umsatzsteuer in Rechnung zu stellen. Das Finanzamt nahm dies in Kenntnis der Äußerung der Finanzbehörde hin.

702. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat sich bei ihrer Auskunft gegenüber dem Landesbetrieb auf einen Beschluss der Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder gestützt, demzufolge Beistandsleistungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben anderer juristischer Personen keinen Betrieb gewerblicher Art begründeten.¹ Der Bundesrechnungshof hat diesen Beschluss bereits 2002 beanstandet, weil sogenannte Beistandsleistungen je nach Lage der Dinge auch von privaten Unternehmern erbracht werden könnten. Dem Bundesministerium der Finanzen ist es jedoch bislang nicht gelungen, eine Aufhebung des Beschlusses herbeizuführen. Der Bund auf der einen und die Länder auf der anderen Seite halten an unterschiedlichen Rechtsauffassungen fest.
703. Der Rechnungshof hat dargelegt, dass die steuerrechtliche Qualifikation sogenannter Beistandsleistungen von der Art der Beziehung abhängt, in der die ersuchende und die ersuchte Organisationseinheit zueinander stehen. Bei einer – wie im Ausgangsfall – quasi-schuldrechtlichen Verbindung bedarf es der Prüfung, ob die erbetene Beistandsleistung nur von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder auch von Privaten erbracht werden kann. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Beschluss der Abteilungsleiter (Steuer) diesen Grundsätzen widerspricht und damit dem Zweck des Gesetzes, Wettbewerbsneutralität im Verhältnis zu privaten Anbietern zu gewährleisten, nicht durchgängig gerecht wird. Im Ausgangsfall war die Möglichkeit, dass auch ein privater Anbieter die von der anderen Gebietskörperschaft geforderte Dienstleistung hätte erbringen können, nicht von vornherein auszuschließen. Der Rechnungshof hält eine Überprüfung des Beschlusses der Abteilungsleiter (Steuer) für dringend geboten.
704. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – sieht diesen Beschluss im Einklang mit § 4 Absatz 5 Körperschaftsteuergesetz. Danach gehörten Betriebe, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe), nicht zu den Betrieben gewerblicher Art. Die öffentliche Hand würde ungerechtfertigt benachteiligt, wenn im „hoheitlichen Bereich Teile der eigenen internen Administration besteuert würden.“ Bestehende Verwaltungskooperationen von Gemeinden und von Ländern würden unwirtschaftlich. Das Finanzamt sei an den Beschluss der Abteilungsleiter (Steuer) gebunden gewesen.
705. Der Rechnungshof hält daran fest, dass die Wettbewerbsrelevanz der konkreten Beistandsleistung der Maßstab dafür ist, ob eine unternehmerische Tätigkeit ausgeübt oder eine hoheitliche Aufgabe wahrgenommen worden ist. Der Umstand, dass die ersuchende Gebietskörperschaft die Wahrnehmung von Aufgaben der

*Steuerrechtliche
Qualifikation
bedarf der
Differenzierung*

*Wettbewerbs-
vorteile der
öffentlichen
Hand beseitigen*

¹ Sitzung der Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder vom 14. bis 16. Mai 2001 in Frankfurt am Main, TOP Verschiedenes.

Innenen Verwaltung hoheitlich tätiger Organisationseinheiten einer anderen Gebietskörperschaft überträgt, führt nicht zwangsläufig dazu, dass auch die ersuchte Gebietskörperschaft hoheitlich tätig wird. Wenn von der ersuchten Gebietskörperschaft Dienstleistungen erbracht werden, die – insbesondere als Servicetätigkeit – auch von privaten Unternehmen für die Innere Verwaltung hoheitlich tätiger Organisationseinheiten erbracht werden könnten, übt die ersuchte Gebietskörperschaft eine unternehmerische Tätigkeit aus. Dass Umsatzsteuer nur auf Fremd- und nicht auf Eigenleistungen erhoben wird, gilt generell und ist keine Besonderheit in der Sphäre juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die – wie von der Finanzbehörde vorgetragen – als „ungerechtfertigte Benachteiligung“ bezeichnet werden könnte. Vielmehr geht es nach dem Zweck des Gesetzes darum, Nachteile privater Dritter zu vermeiden, wenn sich die öffentliche Hand in wettbewerbsrelevanter Weise betätigt.

Besteuerung einer Hamburger Hochschule

Umsatzsteuer

706. Mit Ablauf des Jahres 2003 entfiel die Steuerbefreiung der Umsätze aus der Forschungstätigkeit staatlicher Hochschulen. Das führte zu einer grundlegenden Überprüfung der steuerlichen Verhältnisse der Hochschulen mit dem Ergebnis, dass die Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts selbstständige Steuersubjekte und mit ihren Betrieben gewerblicher Art steuerpflichtig waren. Aus Gründen der Praktikabilität wurde dieser Erkenntnis erst ab 2004 Rechnung getragen.²

*Steuerliche
Ermittlungen
verspätet
eingeleitet*

707. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Finanzamt erst Mitte 2005 damit begonnen hat, die dargestellte Rechtsänderung zum Ausgangspunkt gezielter Aktivitäten gegenüber den Hochschulen zu machen. In einem der Fälle wurde die Hochschule deshalb erst im November 2005 aufgefordert, ihre Umsätze aus der Auftragsforschung mitzuteilen. Als die Hochschule hierauf nicht reagierte, blieb das Finanzamt untätig. Steueranmeldungen für die Jahre 2004 und 2005 wurden erst im Juli 2006 bzw. März 2007 abgegeben. Im April 2007 wurden beide Anmeldungen in erheblichem Umfang geändert. Für beide Jahre ergaben sich Abschlusszahlungen von jeweils mehr als 550.000 Euro.

Seit 2006 gibt die Hochschule auch monatliche Umsatzsteuer-Voranmeldungen ab. Als die Hochschule später – wiederum erheblich verzögert – ihre Steueranmeldungen für die Jahre 2006 und 2007 abgab, zeigten sich erhebliche Diskrepanzen zwischen den kumulierten Monatsmeldungen und den jeweiligen Jahresmeldungen, die im einen Jahr zu einer Nachzahlung von 180.000 Euro und im anderen Jahr zu einer Erstattung von mehr als 800.000 Euro führten.

² Für die Vorjahre beließ man es bei der bisherigen Praxis, umsatzsteuerlich relevante Vorgänge der Hochschulen im Rahmen der Steuererklärungen der Freien und Hansestadt Hamburg zu erfassen.

708. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Finanzamt auf eine zeitnahe Besteuerung der Hochschule verzichtet hat. Schon angesichts des Umstandes, dass für die Jahre 2004 und 2005 keine Umsatzsteuervorauszahlungen geleistet worden waren, wäre es nötig gewesen, auf eine fristgerechte Abgabe der Jahresmeldungen zu drängen und die Besteuerungsgrundlagen gegebenenfalls zu schätzen. Außerdem hätte die Rechtsänderung bereits 2004 zu Konsequenzen gegenüber der Hochschule führen müssen. In der Gesamtschau haben die Versäumnisse dazu geführt, dass Umsatzsteueransprüche im Umfang von mehr als 1 Mio. Euro erst mit erheblicher Verspätung realisiert worden sind.
- Rechtzeitige Besteuerung nicht gewährleistet*
- 1 Mio. Euro Umsatzsteuer zu spät vereinnahmt*
709. Der Rechnungshof hat weiterhin beanstandet, dass das Finanzamt keinen Gebrauch von der Möglichkeit einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung gemacht hat, obgleich angesichts nachträglicher Korrekturen und Diskrepanzen zwischen Voranmeldungen und Jahreserklärungen die Kriterien einer einschlägigen Vorgabe erfüllt waren.
- Möglichkeiten der Umsatzsteuer-Sonderprüfung nicht genutzt*
710. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Beanstandungen akzeptiert und will hieraus die entsprechenden Konsequenzen ziehen.

Ertragsteuern

711. Der Rechnungshof hat auch ertragsteuerlich relevante Auffälligkeiten festgestellt, denen das Finanzamt nicht nachgegangen ist:
- Obgleich es gewichtige Anhaltspunkte dafür gab, dass ein ertragsteuerlich bedeutsamer Betrieb gewerblicher Art der Hochschule schon vor dem 1. Januar 2004 bestand, hat das Finanzamt nur die nach diesem Stichtag erwirtschafteten Gewinne der Besteuerung unterworfen. Eine Klärung des Sachverhalts ist unterblieben.
 - Trotz Gewinnerzielungsabsicht ist der Betrieb gewerblicher Art nicht zur Gewerbesteuer herangezogen worden.
 - Aufgrund fehlerhafter Gewinnermittlung sind den Steuerfestsetzungen zu hohe Verluste bzw. zu niedrige Gewinne zugrundegelegt worden.
- Ungeklärter Zeitpunkt der Entstehung des Betriebs gewerblicher Art*
- Gewerbesteuer vergessen*
- Fehlerhafte Gewinnermittlung übersehen*

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat auch diese Beanstandungen mit der Zusage entsprechender Maßnahmen akzeptiert.

Buchführung der Betriebe gewerblicher Art

712. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Betriebe gewerblicher Art als Gewinn den Überschuss ihrer Einnahmen über ihre Ausgaben erklärten, obwohl sie verpflichtet waren, Bücher zu führen und einen Jahresabschluss zu erstellen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Finanzamt auf die nötigen Hinweise verzichtet und in dieser Hinsicht unrichtige Gewinnermittlungen akzeptiert hat. Er hat gefordert, diese Praxis unverzüglich zu beenden, und
- Betriebe gewerblicher Art nicht zu ordnungsgemäßer Buchführung aufgefordert*

auf die Möglichkeit hingewiesen, den Betrieben gewerblicher Art auf Antrag Erleichterungen zu bewilligen, wenn die in § 148 Abgabenordnung genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

713. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – stimmt der den Beanstandungen zugrunde liegenden rechtlichen Bewertung nur insoweit zu, wie sie Betriebe gewerblicher Art betrifft, die einen Gewinn erwirtschaften oder auf Kostendeckungsbasis arbeiten. Bei Betrieben gewerblicher Art, die auf Dauer Verluste erwirtschaften, verneint sie eine Buchführungspflicht, weil mangels Gewinnerzielungsabsicht kein Gewerbebetrieb ausgeübt werde. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – verweist auf eine entsprechende Verfügung der Oberfinanzdirektion Rostock.³
714. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Buchführungspflicht nicht nur Unternehmer trifft, die einen Gewerbebetrieb mit Gewinnerzielungsabsicht betreiben, sondern auch Betriebe gewerblicher Art, die unabhängig von der Absicht, Gewinn zu erzielen, nach materiellem Recht zur Gewähr der Wettbewerbsneutralität dem Gewerbebetrieb gleichgestellt sind.⁴

Überprüfung der Besteuerungsgrundlagen

- Besteuerungsgrundlagen trotz evidenten Unstimmigkeiten nicht überprüft*
715. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Finanzamt Besteuerungsgrundlagen weder im Steuerfestsetzungsverfahren noch im Rahmen von Betriebsprüfungen hinreichend überprüft hat. So wurde im Steuerfestsetzungsverfahren nicht geklärt, wie es dazu kommen konnte,
- dass eine Anstalt öffentlichen Rechts im hoheitlichen Bereich einen Gewinn von 1,75 Mio. Euro, im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung aber einen Verlust von 1,5 Mio. Euro erwirtschaftete;
 - dass ein Betrieb gewerblicher Art seiner Gewinnermittlung für die Jahre 2003 bis 2007 Erlöse im Umfang von 4,2 Mio. Euro, seinen Umsatzmeldungen aber Erlöse im Umfang von 7,1 Mio. Euro zugrundelegte.⁵

In einem weiteren Fall übersah das Finanzamt, dass die Gewinne eines Betriebs gewerblicher Art durch kalkulatorische und deshalb nicht abzugsfähige Mietaufwendungen um 1,4 Mio. Euro per annum geschmälert bzw. vortragsfähige Verluste entsprechend erhöht worden waren.

³ Oberfinanzdirektion Rostock, Verfügung vom 26. Februar 2003 – S 2706 – 1/01 – St 24a –, Der Betrieb 2003, S. 1301.

⁴ Drüen in Tipke/Kruse, Abgabenordnung (Kommentar), Anmerkung 3 zu § 141 (Stand Oktober 2007).

⁵ Die für den Betrieb gewerblicher Art zuständige Zentrale Abrechnungsstelle der Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – hat den Sachverhalt für die Freie und Hansestadt Hamburg als Steuerschuldnerin inzwischen überprüft und festgestellt, dass die der Umsatzsteuer zugrunde liegenden Umsätze zu hoch erklärt worden sind. Nach diesen Berechnungen wären 300.000 Euro Umsatzsteuer zu viel gezahlt worden. Das Finanzamt will den Sachverhalt nunmehr seinerseits überprüfen.

Der Rechnungshof hat eine Überprüfung der entsprechenden Steuerbescheide gefordert.

716. Symptomatisch ist die Tatsache, dass das Finanzamt in fast allen Fällen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, die Steuer unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festzusetzen. Dieses Verfahrensinstrument verleitet dazu, im Vertrauen auf eine spätere Überprüfung bei der erstmaligen Steuerfestsetzung auf jegliche Kontrolle zu verzichten. Zu einer späteren Überprüfung der Steuererklärungen ist es aber fast nie gekommen. *Regelwidrige Steuerfestsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung*
717. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die verwaltungsinternen Vorgaben zur Steuerfestsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung missachtet worden sind und eine substanzielle Überprüfung der Erklärungen in vielen Fällen nicht stattgefunden hat. Er hat gefordert, dass die Praxis der Steuerfestsetzungen entsprechend geändert wird.
718. Unzureichende Aufklärung besteuere relevanter Sachverhalte kennzeichnet auch die Praxis der Betriebsprüfungen bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts und ihren Betrieben gewerblicher Art. Nur vier von 100 Steuersubjekten sind in dieser Form geprüft worden. 18 Steuersubjekte waren als Großbetrieb eingestuft und wären deshalb ohne „prüfungsfreie“ Besteuerungszeiträume zu prüfen gewesen (sogenannte Anschlussprüfungen). Tatsächlich haben jedoch nur zwei Prüfungen stattgefunden, die jeweils die Jahre 1975 bis 1979 umfassten. Erst in jüngster Zeit hat das Finanzamt wieder mit Betriebsprüfungen begonnen. *Seltene Betriebsprüfungen bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts und ihren Betrieben gewerblicher Art*
719. Der Rechnungshof hat den jahrzehntelangen Verzicht auf Großbetriebsprüfungen bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts und ihren Betrieben gewerblicher Art beanstandet und eine Prüfungspraxis entsprechend den Vorgaben der Betriebsprüfungsordnung gefordert. *Jahrzehntelang keine Großbetriebsprüfungen*
720. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Forderungen des Rechnungshofs akzeptiert und sowohl im Steuerfestsetzungsverfahren als auch auf dem Gebiet der Betriebsprüfung entsprechende Veränderungen zugesagt. Bis Ende 2010 soll mit einer Reihe von Außenprüfungen begonnen werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Umsatzsteuer bei ärztlichen Leistungen

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Die Finanzämter haben dem Umstand, dass ärztliche Behandlungen nur dann von der Umsatzsteuer befreit sind, wenn sie medizinisch notwendig sind, weder im Steuerfestsetzungsverfahren noch bei Betriebsprüfungen genügend Rechnung getragen. Dreiviertel der in Hamburg praktizierenden Ärzte waren nicht als potenziell umsatzsteuerpflichtige Unternehmer erfasst.

721. Das Spektrum ärztlicher Betätigungen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt. Konzentrierte sich ärztliche Tätigkeit in früheren Zeiten auf die medizinisch notwendigen Behandlungen, gewinnen mit wachsendem Wohlstand auch aus rein ästhetischen Gründen gewünschte Leistungen eine immer größere Bedeutung. Steuerrechtlich ist dieser Wandel von Bedeutung, weil sich je nach der Art der Betätigung unterschiedliche Konsequenzen ergeben: Umsätze aus Heilbehandlungen¹ sind steuerfrei; Umsätze aus anderen Behandlungen hingegen nicht. Dieser Unterschied ist allerdings erst aufgrund von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs zu den europarechtlichen Vorgaben im System der Mehrwertsteuer zutage getreten.² Bis dahin war in Deutschland nach dem Grundsatz verfahren worden, dass die Umsätze von Ärzten schon dann steuerfrei waren, wenn sie aus einer Tätigkeit resultierten, die diesen vorbehalten war. Auf das Merkmal der Heilbehandlung kam es nicht an.
722. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Besteuerung von Ärzten vielfach noch in dem Bewusstsein geschieht, auf Ermittlungen zur Umsatzsteuer verzichten zu können. Schon die steuerliche Erfassung der Ärzte bei Aufnahme der Tätigkeit leidet insoweit unter unzureichender Sachaufklärung. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Zweckmäßigkeit eines zusätzlichen, den Besonderheiten der Arztstätigkeit Rechnung tragenden Fragebogens zu prüfen und die Möglichkeit von praxisbezogenen Recherchen der Bearbeiter im Internet technisch zu erleichtern. Unkompliziertere Recherchen wären auch bei der späteren Prüfung der Steuererklärungen und für die Optimierung der Auswahl von Prüfungsfällen von erheblichem Vorteil.
723. Das oftmals unzureichende Gespür für umsatzsteuerrechtlich relevante Betätigungen von Ärzten hat sich auch auf die Ermittlungs-

Unzureichende Sachaufklärung bei der steuerlichen Erfassung von Ärzten

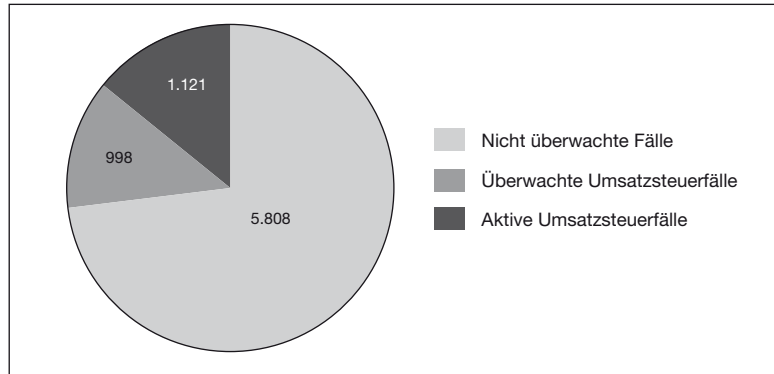
¹ Heilbehandlungen umfassen die Diagnose, die Behandlung und, soweit möglich, die Heilung von Krankheiten und Gesundheitsstörungen. Auch vorbeugende ärztliche Leistungen werden als Heilbehandlungen angesehen.

² Vgl. dazu die Urteile des EuGH vom 14. September 2000, C-384/98, EuGHE I S. 6795, vom 20. November 2003, C-212/01, EuGHE I S. 13859, und vom 20. November 2003, C-307/01, EuGHE I S. 13989.

- tätigkeit im Steuerfestsetzungsverfahren ausgewirkt. So wurde sogenanntes Kontrollmaterial, das andere Finanzämter zur Verfügung gestellt hatten, nur in ertragsteuerlicher Hinsicht, nicht aber in umsatzsteuerlicher Hinsicht ausgewertet. Auch Feststellungen, die die Betriebsprüfung für den Prüfungszeitraum getroffen hatte, blieben in den Folgejahren unbeachtet.
724. Der Rechnungshof führt die festgestellten Mängel darauf zurück, dass über punktuelle Fachinformationen zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hinaus keine praxisorientierten Vorgaben zur Umsetzung dieser Rechtsprechung gemacht worden sind. Eine Kontrolle der einschlägigen fachlichen Arbeit hat ebenso wenig stattgefunden. Der Rechnungshof hat das beanstandet und eine deutlich stärkere Sensibilisierung der Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter für die Steuerpflichtigkeit bestimmter Umsätze der Ärzte gefordert.
725. Die im Innendienst festgestellten Defizite bei der Wahrnehmung umsatzsteuerrechtlich relevanter Sachverhalte haben sich auch bei Betriebsprüfern gezeigt. Da die Prüfung der betrieblichen Ausgaben zumeist im Vordergrund stand und den Einnahmen deutlich geringere Aufmerksamkeit geschenkt wurde, wurde auch die Frage nach der möglichen Steuerpflichtigkeit der Umsätze vernachlässigt.
726. Im Laufe der Prüfung des Rechnungshofs hat die Finanzbehörde im April 2009 mit koordinierten Betriebsprüfungen bei Fach- und Zahnärzten begonnen, die bis zum 30. September 2010 abgeschlossen werden sollen. Der Rechnungshof hat gefordert, der umsatzsteuerlichen Würdigung ärztlicher Tätigkeiten im Rahmen der Prüfungscoordination besondere Beachtung zukommen zu lassen und auch nach dem 30. September 2010 für die nötige Qualität bei der Außenprüfung von Ärzten zu sorgen. Die risikoorientierte Auswahl von Prüfungsfällen könnte erleichtert werden, wenn die statistische Zuordnung der Arztpraxen stärker als bisher differenziert werden könnte und anhand von Erhebungen zum jeweiligen Praxistyp wie auch anhand sogenannter Strukturdaten fallbezogene Risikoanalysen erarbeitet würden.
727. Unabhängig davon, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein Arzt steuerbefreite oder aber steuerpflichtige Umsätze ausführt, ist er Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes. Um diese Eigenschaft im maschinellen Verfahren berücksichtigen zu können, muss ein sogenannter Kennbuchstabe gesetzt werden.³
- Der Rechnungshof hat festgestellt, dass nur bei gut einem Viertel der in Hamburg selbstständig tätigen Ärzte ein Kennbuchstabe gesetzt war. Alle übrigen Ärzte waren im maschinellen Verfahren nicht als Unternehmer gekennzeichnet. Sie wurden deshalb auch nicht im Abstand von drei Jahren zur Abgabe einer Umsatzsteuerjahreserklärung aufgefordert, anhand derer das Finanzamt die
- Mangelnde Sensibilität für mögliche Steuerpflichtigkeit ärztlicher Umsätze*
- Keine praxisorientierten Vorgaben zur Umsetzung neuer EuGH-Rechtsprechung*
- Vernachlässigung der Umsatzsteuer im Rahmen von Betriebsprüfungen*
- Qualitätsfortschritte in der Betriebsprüfung dauerhaft sichern*
- Unternehmer-eigenschaft von Ärzten nicht durchgängig erfasst*

³ Dies ist entweder ein sogenannter Grundkennbuchstabe oder – falls eine laufende Abgabe von Erklärungen zur Umsatzsteuer nicht vorgesehen ist – ein sogenannter Überwachungskennbuchstabe.

Sonderstellung des nicht erklärungsspflichtigen Unternehmers periodisch hätte überprüfen können. Die Finanzämter nahmen damit in Kauf, dass die Chance, umsatzsteuerlich relevanten Veränderungen im Leistungsspektrum einer Arztpraxis auf die Spur zu kommen, deutlich gemindert wurde.



Quelle: Finanzbehörde – Steuerverwaltung –, Darstellung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, die unterbliebene Speicherung von Kennbuchstaben unverzüglich nachzuholen.

Anzeigepflichten von Freiberuflern vereinfachen

728. In mehreren Fällen war Hamburger Finanzämtern nicht bekannt, dass Ärzte in ihrem Zuständigkeitsbereich eine Praxis betrieben. Dies hat dazu geführt, dass das örtlich zuständige Tätigkeitsfinanzamt die Einkünfte des Arztes aus selbstständiger Tätigkeit nicht gesondert feststellen und bei Bedarf überprüfen konnte. Da sich bestimmte Anzeigepflichten des Steuerpflichtigen nicht unmittelbar aufdrängen und Versäumnisse deshalb naheliegen, regt der Rechnungshof an, das steuerrechtliche Anzeigeverfahren mit dem berufsständischen Anzeigeverfahren zu verbinden. Dies würde auch den Bürokratieaufwand für den Freiberufler minimieren. Vergleichbare Erleichterungen bestehen für Gewerbetreibende seit mehr als zwanzig Jahren.

Stellungnahme der Verwaltung

729. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Anregungen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Sachaufklärung bei der steuerlichen Erfassung der Ärzte aufgegriffen. Sie hat mitgeteilt, dass sich Hamburg auf Bund-Länder-Ebene dafür einsetzen werde, bei der steuerlichen Erfassung von Ärzten einen bundeseinheitlichen Zusatzfragebogen zu verwenden. Die Möglichkeiten der Internetrecherche würden sich im Jahr 2010 grundlegend verbessern.

Trotz fachlicher Anleitung bei der Besteuerung von Ärzten habe die zunehmende Automatisierung zu praktischen Problemen bei der Bearbeitung von Umsatzsteuervoranmeldungen und -jahreserklärungen geführt. Der gewachsenen Bedeutung der Umsatzsteuer trage das neue Organisationsmodell für die Regionalfinanzämter Rechnung (Projekt VERA).

730. Was die Betriebsprüfung bei Ärzten betrifft, hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – eingeräumt, dass umsatzsteuerliche Fragen nicht immer im Vordergrund standen. Sie sei aber davon überzeugt, dass mit dem laufenden Projekt koordinierter Prüfungen die Grundlage für eine dauerhaft wirksame Qualitätssteigerung gelegt werde.
731. Wegen der unterbliebenen Speicherung von Kennbuchstaben prüft die Finanzbehörde die Möglichkeit einer automationsunterstützten Nachspeicherung. Die Anregung, das steuerrechtliche Anzeigeverfahren mit dem berufsständischen Anzeigeverfahren zu verbinden, will die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – nicht aufgreifen, weil der für die notwendige Änderung von Gesetzen und Kammersatzungen entstehende Aufwand in keinem Verhältnis zu den verfahrensrechtlichen Vorteilen stehe.

Bewertung durch den Rechnungshof

732. Der Rechnungshof begrüßt, dass die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – verschiedenen Forderungen und Anregungen Rechnung tragen will. Er zweifelt allerdings daran, dass sich allein mit Hilfe einer Neuorganisation der Regionalfinanzämter und ohne weitere flankierende inhaltliche Maßnahmen nachhaltige Verbesserungen bei der umsatzsteuerrechtlichen Würdigung ärztlicher Leistungen erzielen lassen.
733. Hinsichtlich der Vereinfachung des Anzeigeverfahrens verkennt der Rechnungshof nicht, dass Vorschriften geändert werden müssen und dies für die Ministerialverwaltung Aufwand nach sich zieht. Er sieht aber Vorteile nicht nur aufseiten der Steuerverwaltung, sondern vorrangig auch aufseiten der Steuerpflichtigen. Im Sinne eines Beitrags zur Entbürokratisierung lohnt es sich, die Umsetzbarkeit einer Vereinfachung zumindest zu prüfen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2008

Finanzbehörde

734. Der Senat hat den Geschäftsbericht 2008 der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem
- zusammengefassten Lagebericht und Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2008,
 - Jahresabschluss 2008 (bestehend aus Bilanz auf den 31. Dezember 2008, Ergebnisrechnung 2008 und Anhang),
 - Konzernabschluss 2008 (bestehend aus Konzernbilanz auf den 31. Dezember 2008, Konzern-Ergebnisrechnung 2008 und Anhang)

am 19. Januar 2010 veröffentlicht.¹

Über das zusammengefasste Ergebnis seiner Prüfung wird der Rechnungshof gesondert in einer Ergänzung zum Jahresbericht 2010 berichten.

¹ In den Vorjahren wurde der Jahresabschluss am 14. August 2007 (ohne Konzernabschluss) und bzw. am 18. November 2008 (mit Konzernabschluss) veröffentlicht.

Organisation und interne Prozesse

Rechnungslegung über die Zuschüsse an die Fraktionen der Bezirksversammlungen

Bürgerschaftskanzlei / Finanzbehörde /
Bezirksämter

Die unterschiedliche Anwendung vorhandener Maßstäbe durch Wirtschaftsprüfer, die Nichteinhaltung von Regelungen durch die Verwaltung sowie noch bestehende Regelungsdefizite sind abzustellen.

735. Zur Durchführung ihrer Tätigkeit innerhalb der Bezirksversammlung und zur Unterhaltung der Fraktionsbüros erhalten die Fraktionen nach dem Gesetz über Entschädigungsleistungen anlässlich ehrenamtlicher Tätigkeit in der Verwaltung (EntschädLG) Zuschüsse. Die Fraktionen haben die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und entscheiden über die Verwendung der Fraktionszuschüsse in eigener Verantwortung unter Berücksichtigung der besonderen Aufgaben der Fraktionen. Das Nähere regelt eine Richtlinie, die von dem Präsidenten der Bürgerschaft im Einvernehmen mit den Fraktionen der Bürgerschaft und im Benehmen mit den Bezirksversammlungen erlassen worden ist. Die Richtlinie enthält auch Regelungen zur Rechnungslegung und deren Prüfung.

Prüfung durch Wirtschaftsprüfer

736. Die Fraktionen haben die ordnungsgemäße Verwendung der Zuschüsse durch die Vorlage eines von einem Wirtschaftsprüfer erstellten Prüfungsvermerks nachzuweisen. Dieser muss dokumentieren, dass die Rechnungen den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung entsprechen, alle Ausgaben belegt sind und keine Ausgaben getätigt wurden, die nicht den Zwecken des § 10 Absatz 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG) entsprechen.¹
737. Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass die Wirtschaftsprüfer die Maßstäbe für die Verwendung der Fraktionszuschüsse unterschiedlich auslegen und es dadurch zu einer Ungleichbehandlung der Fraktionen kommt:

Unterschiedliche Anwendung der Maßstäbe durch die Wirtschaftsprüfer

¹ Vgl. § 5 Absatz 8 EntschädLG in der Fassung vom 23. Juni 2009.

- Die Jahresrechnung muss bestimmte Einnahme- und Ausgabepositionen enthalten. Nicht alle Wirtschaftsprüfer haben auf vorhandene Abweichungen hingewiesen.
 - Rücklagen sollen zwei Drittel des Gesamtbetrags der jährlichen Geldleistung nach § 5 EntschädLG an die jeweilige Fraktion nicht überschreiten. Wirtschaftsprüfer haben nur in wenigen Fällen auf zu hohe Rücklagen hingewiesen. Dabei haben sie in zwei Fällen die Überschreitung für vertretbar gehalten, ohne dies hinreichend zu begründen.
 - Rechnungsunterlagen sind fünf Jahre aufzubewahren. Zu etlichen Rechnungen über geschaltete Anzeigen haben die Fraktionen dem Rechnungshof keine Belegexemplare vorlegen können. Gleichwohl haben Wirtschaftsprüfer die zweckgemäße Mittelverwendung bestätigt.
 - Ausgaben für Präsente sind möglich, wenn sie der Repräsentation nach außen dienen. Bei den von den Fraktionen getätigten Ausgaben für Geschenke an Fraktionsangehörige und -beschäftigte ist die fehlende Außenwirkung offenkundig. Dennoch haben Wirtschaftsprüfer diese zweckwidrigen Mittelverwendungen nicht beanstandet.
 - Bei der Öffentlichkeitsarbeit ist der Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei zu vermeiden. Der Sachinhalt muss Vorrang vor der werbenden Form haben. Ein Wirtschaftsprüfer hat den Erwerb von Werbematerial² mit dem Aufdruck des Parteinamens festgestellt und die Möglichkeit einer werbenden Einflussnahme zugunsten der Partei gesehen. Die Angabe der Fraktion, das Material sei – soweit möglich – mit einem Aufdruck, Aufkleber oder Anhänger mit Verweis auf die Fraktion versehen worden, hat er als richtig unterstellt und deshalb keine zweckwidrigen Ausgaben testiert. Sachinhalte über die Arbeit der Fraktion in der Bezirksversammlung können jedoch über die beschafften Gegenstände nicht transportiert werden.
738. Die gleichmäßige Anwendung der Maßstäbe und damit die Gleichbehandlung der Fraktionen könnte verbessert werden, wenn die Auswahl, Bestellung und Bezahlung der Wirtschaftsprüfer nicht mehr durch jede einzelne Fraktion, sondern zentralisiert erfolgen würde. Bewährt hat sich zum Beispiel das zentrale Verfahren der Bestellung der Abschlussprüfer für die Betriebe und Gesellschaften der Stadt. Zudem würde sichergestellt, dass nicht der zu prüfende Bereich selbst für die Bestellung des Abschlussprüfers zuständig ist.

² Zum Beispiel jeweils mehrere Tausend Luftballons, Kugelschreiber, Brillenputztücher, Packungen Gummibärchen und 20 kg Vitaminbonbons.

Weitere Bearbeitung bei der Bürgerschaftskanzlei und der Bezirksverwaltung

739. Die Richtlinie des Präsidenten der Bürgerschaft verbindet mit der Vorlage der vom Wirtschaftsprüfer geprüften Jahresrechnung und dem Inhalt des Prüfungsvermerks bestimmte Konsequenzen:
- Solange sie mit der Rechnungslegung in Verzug ist, sind die Leistungen an die jeweilige Fraktion zurückzuhalten.
 - Leistungen, die nach den Feststellungen der Wirtschaftsprüfer für Ausgaben verwendet wurden, die nicht dem Zweck der Fraktionen entsprechen, sind zurückzuzahlen.
740. Die Fraktionen hatten erstmals 2007 ihre geprüften Rechnungen für das Jahr 2006 dem Präsidenten der Bürgerschaft zuzuleiten. Von insgesamt 22 Fraktionen haben lediglich fünf innerhalb der vorgegebenen vier Monate³ Rechnung gelegt. Die Vorlage der letzten Rechnung ist im August 2008 erfolgt. Für das Jahr 2007 sind die Rechnungen in vier Fällen innerhalb der Vier-Monats-Frist, ansonsten zuletzt im November 2008 vorgelegt worden.
741. Die verspätete Vorlage von Rechnungen der Fraktionen beim Präsidenten der Bürgerschaft ist trotz eindeutig beschriebener Konsequenzen folgenlos geblieben, weil
- die mittelgewährenden Bezirksamter sich nicht bei der Bürgerschaftskanzlei über die fristgerechte Vorlage durch die Fraktionen erkundigt haben,
 - sich Bürgerschaftskanzlei und Finanzbehörde über die Zuständigkeit für die Information der Bezirksamter nicht einig geworden sind.
742. Ursächlich für das unzureichende Handeln von Bürgerschaftskanzlei und Verwaltung sind Kommunikationsmängel und fehlende Vorgaben im Regelwerk:
- Die Bezirksamter sind ihrer haushaltsrechtlichen Verantwortung für die Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für die Mittelauszahlung durch unterlassene Rückfragen bei der Bürgerschaftskanzlei nicht gerecht geworden. Sie haben erklärt, sie hätten sich nicht in der Pflicht gesehen, die Bezirksversammlungen bzw. ihre Fraktionen in ihrer Tätigkeit zu beaufsichtigen, da die Bezirksversammlung ihrerseits die Geschäfte des Bezirksamts kontrolliere.
 - Die Bürgerschaftskanzlei hat erklärt, sie sehe sich nur verpflichtet, den Inhalt des Prüfungsvermerks zu prüfen. Im Hinblick auf die Rechtsaufsicht der Finanzbehörde gehe sie davon aus, dass diese zumindest mittelbar für die rechtmäßige

*Keine
Konsequenzen
bei verspäteter
Vorlage der
Rechnung*

³ Die Frist durfte im Einzelfall bei Vorliegen besonderer Umstände durch den Präsidenten der Bürgerschaft verlängert werden (vgl. Richtlinie des Präsidenten in Verbindung mit § 3 Absatz 2 Fraktionsgesetz).

Verwendung der den Bezirksfraktionen gewährten Haushaltsmittel Sorge trage. Befugnisse oder Weisungsrechte der Bürgerschaftskanzlei gegenüber den Bezirksämtern bestünden dagegen nicht.

- Die Finanzbehörde hat die Auffassung der Bürgerschaftskanzlei nicht geteilt, weil eine derartige Zuständigkeit weder in der Richtlinie noch im EntschädLG oder an anderer Stelle begründet sei. Als Bezirksaufsichtsbehörde habe sie lediglich die Rechtsaufsicht im Hinblick auf die Einhaltung des Bezirksverwaltungsgesetzes.

Haushaltsrechtliche Verstöße

743. Konsequenz dieses negativen Kompetenzkonflikts sind haushaltsrechtliche Verstöße gewesen:

- Die Bezirksämter haben Zahlungen an die Fraktionen geleistet, obwohl diese ihre geprüften Rechnungen nicht fristgerecht vorgelegt hatten. Zahlungen dürfen gemäß § 70 LHO nur geleistet werden, wenn sie angeordnet wurden und die Voraussetzungen dafür vorliegen. Soweit Zahlungen dennoch geleistet werden, liegen Verstöße gegen § 34 Absatz 3 in Verbindung mit § 7 Absatz 1 LHO vor, weil Ausgaben eher als für eine wirtschaftliche und sparsame Verwaltung erforderlich geleistet werden.
- Zu hohe Rücklagen sind nicht zurückgefordert worden, obwohl nach § 34 Absatz 2 LHO die der Stadt zustehenden Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind. Im Ergebnis hat die Stadt Einnahmeverluste erlitten.

744. Mit dem Gesetz zur Änderung des BezVG und des EntschädLG vom 23. Juni 2009 sind bereits während der Prüfung des Rechnungshofs Anpassungen des Regelwerks vorgenommen worden. Danach informiert die Präsidentin oder der Präsident der Bürgerschaft den Senat, wenn der Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers nicht fristgerecht eingegangen ist. Enthält der Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers ein eingeschränktes Testat, so leitet die Präsidentin oder der Präsident der Bürgerschaft das Ergebnis dieser Prüfung dem Senat zu. Der Senat hat die Rechtsfolgen durchzusetzen.

Die Finanzbehörde hat den Bezirksämtern im Sommer 2009 erste Durchführungshinweise für den Fall mitgeteilt, dass die Fraktionen ihre geprüften Rechnungen nicht rechtzeitig dem Präsidenten der Bürgerschaft vorlegen. Infolgedessen sind nach Angaben der Finanzbehörde inzwischen Leistungen zurückgehalten worden. Ungeregelt bleibt weiterhin das Verwaltungsverfahren bei nicht zurückgezahlten zweckwidrigen Ausgaben der Fraktionen.

Sicherstellung des ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzugs

745. Der Rechnungshof hat die Haushaltsverstöße und den insgesamt unzureichenden Verwaltungsvollzug beanstandet. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, eine vollständige Konkretisierung der haushaltsrechtlichen Verantwortung für die verwaltungsmäßige Bewirtschaftung der Leistungen an die Fraktionen der Bezirksversammlungen und ihrer Prüfung vorzunehmen.

Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, die nach dem EntschädLG und dem Haushaltsrecht erforderlichen Maßnahmen bei verspäteter Rechnungslegung, bei vom Wirtschaftsprüfer festgestelltem zweckwidrigem Mitteleinsatz sowie anderweitig bekanntgewordener zweckwidriger Mittelverwendung der Fraktionen konsequent umzusetzen.

Verbesserung des Regelwerks

746. Der Rechnungshof hält zudem Anpassungen des Regelwerks auch nach der im Juni 2009 erfolgten Neufassung des EntschädLG für erforderlich bzw. für sinnvoll. Diese sollten folgende Punkte umfassen:

*Anpassungen
des Regelwerks
vornehmen*

- Konkretisierung der Vorgaben zur zulässigen Rücklagenhöhe und der Folgen bei einer Überschreitung,
- Aufnahme einer Regelung zur „Rechtsnachfolge“ bei neuen Wahlperioden,
- Klärung der Prüfverpflichtungen hinsichtlich der Einhaltung der Richtlinie des Präsidenten der Bürgerschaft,
- Unzulässigkeit der Verwendung von Geldleistungen für Zwecke von Parteien,
- Zuständigkeit für die Bestellung der Wirtschaftsprüfer,
- Liquidation des Vermögens von Fraktionen bei Beendigung der Rechtsstellung und Führen eines Vermögensnachweises,
- Veröffentlichung der Rechnungen der Fraktionen der Bezirksversammlungen.

Stellungnahmen der geprüften Stellen

747. Die Bürgerschaftskanzlei hält die der gegenwärtigen Regelungslage entsprechende Praxis, die Finanzbehörde über ausstehende Rechnungslegungen der Fraktionen zu informieren, für den einfachsten Weg der Information des Senats.

Die Finanzbehörde und das federführende Bezirksamt haben bestätigt, dass das EntschädLG in seiner alten Fassung im Zusammenspiel mit der Richtlinie des Präsidenten die Kommunikationswege teilweise im Unklaren gelassen habe. Mit der Neufassung sei der haushaltsrechtskonforme Gesetzesvollzug nunmehr gewährleistet. Zu hohe Rücklagen seien mangels valider Informationslage nicht zurückgefordert worden; zudem handele es sich bei der entsprechenden Regelung⁴ um eine Norm mit intendier-

⁴ Richtlinie des Präsidenten vom 28. Februar 2006 und § 5 Absatz 5 EntschädLG in der Fassung vom 23. Juni 2009: „Rücklagen sollen zwei Drittel des Gesamtbetrages der jährlichen Geldleistung... nicht überschreiten.“

tem Ermessen, aus der sich keine zwingende Rechtsfolge ergebe. Die Finanzbehörde prüfe zurzeit, ob weitere Ausführungshinweise zum Tätigwerden der Bezirksamter bei festgestellten zweckwidrigen Ausgaben der Fraktionen erforderlich seien. Die Ausführungen des Rechnungshofs zur Verbesserung des Regelwerks verstehe sie als Anregungen für den Gesetzgeber und unterstütze sie.

Ein Bezirksamt hat darauf hingewiesen, dass es unzuständig sei, ein anderes Bezirksamt hat es abgelehnt, Maßnahmen gegenüber den Fraktionen durchzusetzen und sieht nicht die Bezirksamter gefordert.

748. Der Rechnungshof weist zu den Rechtsfolgen überhöhter Rücklagen darauf hin, dass eine Ermessensausübung („Soll“-Vorschrift) nur bei Vorliegen atypischer, d.h. vom geregelten Normalfall abweichender Fälle, eröffnet ist; derartige Sachlagen sind jedoch nicht geltend gemacht worden. Valide Datengrundlagen hätte die Finanzbehörde durch Rückfragen bei der Bürgerschaftskanzlei schaffen können; dies ist aufgrund der dargestellten Kommunikationsmängel unterblieben.

Die oben genannte Auffassung einzelner Bezirksamter (Tz. 747) belegt die Notwendigkeit weiterer Ausführungshinweise.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungsmanagement mit dem IT-Verfahren INEZ (II)

Finanzbehörde /
Behörde für Wirtschaft und Arbeit /
Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit
und Verbraucherschutz / Behörde für
Stadtentwicklung und Umwelt / Bezirksämter

Das IT-Verfahren wird nicht vollständig und flächendeckend für die integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen in der Verwaltung genutzt. Das angestrebte Ziel, jederzeit den aktuellen Stand des Zuwendungsgeschehens in der Stadt abzubilden, wird nicht vollständig erreicht.

Angesichts der bereits getätigten Investitionen ist es unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten erforderlich, den angemessenen Aufwand für die weitere Entwicklung sowie die Pflege- und Unterstützungsaufgaben zu ermitteln.

749. 2008 wurden hamburgweit 4.913 Zuwendungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit einem finanziellen Volumen von 869,7 Mio. Euro bewilligt.¹

2003 entschied der Senat, das Datenbanksystem INEZ² in allen Behörden und Ämtern, die Zuwendungen bewilligen, einzuführen.³ Vorausgegangen war ein Bürgerschaftliches Ersuchen, Verwaltungsverfahren zur Gewährung von Zuwendungen in allen hamburgischen Dienststellen einheitlich elektronisch durchzuführen, um jederzeit eine Übersicht über das Verfahren und eine Darstellung der Zielerreichung, möglichst unter Angabe von Kennzahlen, erstellen zu können.⁴

750. Der Rechnungshof hatte das Zuwendungsmanagement mit dem IT-Verfahren INEZ im Jahr 2005 erstmals geprüft und festgestellt, dass es für die Administration der Zuwendungsbearbeitung ein geeignetes Hilfsmittel darstellte, das Ziel einer umfassenden Unterstützung des Zuwendungsgeschehens aber noch nicht erreicht wurde.⁵

751. Zwischenzeitlich ist INEZ hinsichtlich seines Funktionsumfangs und seines Bearbeitungskomforts erheblich nachgebessert und

¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/3649 vom 21. Juli 2009, S. 1.

² Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen.

³ Bürgerschaftsdrucksache 17/3108 vom 22. Juli 2003, Nr. 3.5.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 17/1892 vom 3. Dezember 2002, Nr. 5.

⁵ Jahresbericht 2006, Tzn. 92 bis 111.

weiterentwickelt worden. Für die Entwicklung und den Ausbau von INEZ wurden bisher Haushaltsmittel in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro aufgewendet.

Nutzungsumfang

752. *Keine vollständige Bearbeitung von Zuwendungen mit INEZ*
- Der Senat hatte im Jahr 2006 mitgeteilt, dass die integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen (INEZ) seit 2005 in allen mit Fördermittelprogrammen oder Zuwendungsbearbeitung befassten Hamburger Behörden genutzt werde.⁶ Der Rechnungshof hat bei Prüfungen in ausgewählten Bereichen jedoch festgestellt, dass INEZ nicht durchgängig zur integrierten Bearbeitung von Zuwendungen genutzt wird:
- In einigen Bezirksämtern wird INEZ für die Bearbeitung von Zuwendungen nicht umfassend genutzt. Auszahlungen werden auch außerhalb von INEZ veranlasst.
 - Bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) wurden Zuwendungen an die IBA Hamburg GmbH,⁷ entgegen einer Verfügung des Beauftragten für den Haushalt, nicht unter Anwendung von INEZ bearbeitet.
 - Bei der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) erfolgt die Bearbeitung von Zuwendungen aus dem „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ zur Sicherstellung europarechtlicher Anforderungen außerhalb von INEZ mit Software-Produkten, die im Verbund mit anderen norddeutschen Bundesländern entwickelt wurden.
753. *Mehraufwand und mangelnde Aktualität durch Nacherfassung*
Datenbestand nicht vollständig
- Die Zuwendungsdaten müssen in diesen Fällen nachträglich in INEZ erfasst werden. Dies wird dem Ansatz einer integrierten Fallbearbeitung nicht gerecht, birgt Fehlerquellen, bedeutet Mehraufwand und kann dazu führen, dass die Datenbank bei Auswertungen und Prüfungen auf Doppelförderung nicht dem aktuellen Stand entspricht. Zudem ist nicht sichergestellt, dass die Nacherfassung zeitnah erfolgt. Beispielsweise waren in zwei Bezirksämtern selbst Anfang 2009 noch keine Fälle der institutionellen Förderung soziokultureller Stadtteilzentren⁸ aus dem Haushaltsjahr 2007 in INEZ eingegeben.
- Das mit der Einführung von INEZ verbundene Ziel, jederzeit einen aktuellen Stand des Zuwendungsgeschehens zu ermöglichen (Tz. 749), wird daher nach wie vor nicht vollständig erreicht.
754. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und
- die Finanzbehörde aufgefordert, die Bezirksämter zu veranlassen, den Senatsbeschluss zur flächendeckenden Nutzung

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 18/4498 vom 13. Februar 2006, Nr. 3.3.

⁷ Tz. 554 ff.

⁸ Tz. 94 ff.

von INEZ umzusetzen und dieses in der Dienstanweisung der Bezirksämter für die Bearbeitung von Zuwendungen festzulegen,

Nutzung von INEZ durch Bezirksverwaltung und BSU sicherstellen

- die BSU aufgefordert, Zuwendungen künftig vollständig unter Nutzung von INEZ zu bearbeiten, und
- die BWA aufgefordert, bei den Zuwendungen aus dem „Europäischen Landwirtschaftsfonds“ die unverzügliche Erfassung in INEZ zu gewährleisten. Er hat darüber hinaus angeregt, eine Lösung anzustreben, die die Verwendung von INEZ unter Beachtung europarechtlicher Anforderungen ohne redundante manuelle Datenerfassung ermöglicht.

Unverzügliche Erfassung in INEZ gewährleisten

755. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Bezirksämter zur umfassenden Nutzung von INEZ zu veranlassen, und darauf hingewiesen, dass an einer einheitlichen Dienstanweisung der Bezirksämter zur Zuwendungsbearbeitung bereits gearbeitet werde.

Die BSU hat der Beanstandung zugestimmt, jedoch mitgeteilt, dass sie in Einzelfällen eine Bearbeitung der Zuwendungen in INEZ für verzichtbar halte, wenn sichergestellt sei, dass die relevanten empfängerbezogenen Zuwendungsdaten zeitnah in INEZ erfasst würden. Sie wolle daher eine Anpassung der Verfügung des Beauftragten für den Haushalt vornehmen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die beabsichtigte Vorgehensweise der BSU den mit der flächendeckenden Einführung von INEZ verfolgten Zielen widerspricht (vgl. Tz. 749).

Die BWA hat mitgeteilt, sie werde die Schaffung einer Datenschnittstelle zu den für die Zuwendungsgewährung aus dem „Europäischen Landwirtschaftsfonds“ genutzten Software-Produkten mit der Finanzbehörde prüfen. Übergangsweise werde sie zur Verbesserung der Verfahrenstransparenz eine schnellere Nach Erfassung der Bewilligungen durch zusätzlichen Personaleinsatz sicherstellen.

Elektronischer Datenaustausch

756. Für den Datenaustausch zwischen den Zuwendungsempfängern und den bewilligenden Behörden über das Internet wurde das Modul „WEB-INEZ“ geschaffen, für dessen Programmierung und Anbindung an das „HamburgGateway“⁹ bis 2006 rund 380.000 Euro aufgewendet wurden. Es sollte als E-Government-Anwendung das Antrags- und das Verwendungsnachweisverfahren unterstützen sowie die Übermittlung von Kennzahlen zur Zielerreichung ermöglichen. Der Senat hat mehrfach erklärt, mit Hilfe von WEB-INEZ sei der Datenaustausch über das Internet gewährleistet.¹⁰

⁹ Einheitlicher Zugang zu allen E-Government-Angeboten der hamburgischen Verwaltung.

¹⁰ Vgl. u.a. Anhang zur Bürgerschaftsdrucksache 18/4498 vom 13. Juni 2006, Nr. 3.3.

757. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die technisch bereits seit langem bestehenden Möglichkeiten des Datenaustauschs über das Internet nicht bzw. nicht umfassend eingesetzt werden:

E-Government-Funktionen nicht zur Nutzung bereitgestellt

- Die Finanzbehörde hat die Funktionen der Antragstellung und Abgabe der Verwendungsnachweise über das Internet bisher nicht zur Nutzung bereitgestellt. Sie hat darauf verwiesen, dass es ihr an den erforderlichen personellen Ressourcen mangle, Schulungsmaßnahmen durchzuführen und die für den laufenden Betrieb notwendige Unterstützung zu gewährleisten.

Unzureichende Nutzung von WEB-INEZ zur Übermittlung von Kennzahlen

- Während im Zuständigkeitsbereich der BWA die Übermittlung von Kennzahlen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, insbesondere bei Förderungen aus dem Europäischen Sozialfonds, mit WEB-INEZ erfolgt, ist dies im Bereich Soziales der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) – von Ausnahmen abgesehen – wieder aufgegeben worden. Die BSG hat erklärt, in der Praxis habe sich gezeigt, dass das System nicht den modernen Erfordernissen einer integrierten Datenerfassung genüge und daher verbessert werden müsse. Derzeit würden Zuwendungsempfänger Kennzahlen in ihren eigenen IT-Systemen erzeugen und der Behörde übermitteln.

758. Der Rechnungshof hat es als unwirtschaftlich beanstandet, dass erhebliche Mittel für die Entwicklung der elektronischen Datenübermittlung aufgewendet wurden, die Möglichkeiten von WEB-INEZ gleichwohl nur zu einem Teil genutzt werden.

Fallübergreifende Auswertungen und Berichte erschwert

Dem Ansatz von INEZ als integriertes Bearbeitungs- und Auswertungsinstrument folgend, sollten die zur Beurteilung der Zielerreichung von den Zuwendungsempfängern zu übermittelnden Kennzahlen einheitlich elektronisch über WEB-INEZ zugeliefert werden. Fallübergreifende Auswertungen und Berichte der Behörden werden erschwert, wenn Kennzahlen aus unterschiedlichen IT-Systemen der Zuwendungsempfänger gemeldet werden.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, den hamburgweiten Einsatz von WEB-INEZ für Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren und Kennzahlenübermittlung voranzutreiben, die für die Anwendung in der Praxis erforderlichen Schritte einzuleiten und auf eine Nutzung durch die Behörden und Zuwendungsempfänger hinzuwirken.

Die Finanzbehörde will dies aufgreifen.

Dokumentation wichtiger Bearbeitungsschritte

759. Entsprechend dem Ansatz der integrierten Bearbeitung sollten die wesentlichen Bearbeitungsschritte und Grundentscheidungen der einzelnen Fälle in INEZ dokumentiert werden. Hier bestehen in der Praxis jedoch weiterhin Lücken, obwohl das System die Möglichkeit bietet, zu jedem Arbeitsschritt begründende Dokumente oder Vermerke zu hinterlegen.

Der Rechnungshof hat gefordert, zumindest die Ablage der nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO erforderlichen Vermerke über das Ergebnis der Antragsprüfung¹¹ und die Prüfung des Verwendungsnachweises¹² künftig verbindlich in INEZ vorzusehen.

Bedeutsame Vermerke und Entscheidungen in INEZ dokumentieren

760. Die BWA hat erklärt, sie überarbeite derzeit die Dienstvorschriften zum Zuwendungsverfahren und wolle Hinweise auf Art und Umfang der Dokumentation in INEZ aufnehmen. Unabhängig davon gehe sie im Bereich der Arbeitsmarktpolitik dazu über, wichtige Bearbeitungsschritte nicht nur in der Papierakte sondern auch in INEZ zu dokumentieren. Aus Sicht der BSG und der Finanzbehörde sei INEZ nicht dazu konzipiert, die Papierakte zu ersetzen. Daher ziehe es die BSG vor, die Lösung für die elektronische Dokumentation der entsprechenden Vermerke im Rahmen der künftigen, auch für die Verwaltung im Übrigen vorgesehenen Einführung der elektronischen Dokumentenverwaltung zu suchen.

761. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang erneut seine bereits in der vorangegangenen Prüfung ausgesprochene Empfehlung aufgegriffen, den Umfang der IT-gestützten Bearbeitung der Zuwendungsverfahren in der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO grundsätzlich zu regeln.¹³ Die Finanzbehörde hat trotz der damaligen Zusage¹⁴ die Verwaltungsvorschrift bisher nicht entsprechend geändert. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, dies nunmehr umgehend nachzuholen.

Integrierte Bearbeitung mit INEZ in Verwaltungsvorschrift regeln

Die Finanzbehörde will ihre Zusage nunmehr im Jahr 2010 umsetzen.

Behördeninterne Steuerung

762. Den Forderungen des Rechnungshofs zur Nutzung von INEZ für das Verfahrenscontrolling¹⁵ hat die Finanzbehörde mit der Bereitstellung eines Berichtsgenerators entsprochen. Dieser bietet eine Vielzahl von Berichtsvorlagen, die an individuelle Auswertungsbedürfnisse der Behörden angepasst werden können.

763. Der tatsächliche Einsatz bleibt sowohl in der BWA als auch in der BSG hinter den Möglichkeiten des Berichtsgenerators zurück. Ein Berichtswesen zur Steuerung des Zuwendungsgeschehens durch den Beauftragten für den Haushalt ist in beiden Behörden bisher nicht eingerichtet. Darüber hinaus wird INEZ in dem geprüften Zuwendungsreferat der BWA nur eingeschränkt und nicht regelmäßig für ein Verfahrenscontrolling genutzt.

Nutzung des Berichtsgenerators bleibt hinter den Möglichkeiten zurück

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die mit dem Berichtsgenerator geschaffenen Möglichkeiten der unmittelbaren Auswer-

¹¹ Zur Antragsprüfung gehört auch die Überprüfung auf eine mögliche Doppelförderung (vgl. u. a. Jahresbericht 2009, Tz. 258 ff.).

¹² Vgl. VV Nr. 3.3 und 11.4. zu § 44 LHO.

¹³ Jahresbericht 2006, Tz. 98.

¹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 18/5333 vom 1. Dezember 2006, zu Tzn. 92 bis 111 des Jahresberichts 2006.

¹⁵ Vgl. Jahresbericht 2006, Tz. 101 ff.

*Verfahrens-
controlling
aufbauen und
behörden-
internes
Berichtswesen
entwickeln*

zung von INEZ nicht ausreichend genutzt werden, und die BWA zur Einrichtung eines Verfahrenscontrollings aufgefordert. Er hat darüber hinaus sowohl die BWA als auch die BSG zur Entwicklung eines behördeninternen Berichtswesens unter Nutzung von INEZ aufgefordert.

Beide Behörden haben entsprechende Zusagen abgegeben.

Anbindung an das Kassenverfahren

764. INEZ ist als Fachverfahren über eine Schnittstelle an das Kassenverfahren¹⁶ angebunden. Sollen Auszahlungen erfolgen, werden diese in INEZ erfasst und mittels eines Buchungsdatensatzes an das Kassenverfahren übermittelt. Hier erfolgt die Anordnung der Zahlung. Rückzahlungen werden ebenso wie Stundungen und Niederschlagungen im Kassenverfahren gebucht und müssen zur Aktualisierung der Datenbasis in INEZ manuell nachgepflegt werden.

Im Zuge der Umstellung auf das Neue Haushaltswesen ist eine Änderung des Schnittstellenkonzepts vorgesehen. Gemäß dem entsprechenden Fachkonzept soll künftig nicht nur die Erfassung, sondern auch die Anordnung einer Zahlung innerhalb des Fachverfahrens erfolgen und es soll die Möglichkeit bestehen, gebuchte Einzahlungen in das Fachverfahren zu übernehmen, soweit dieses die technischen Möglichkeiten dafür vorsieht.

*Aktualisierung
arbeitsauf-
wendig und
fehleranfällig*

765. Die bisher im Falle von Rückzahlungen, Stundungen und Niederschlagungen erforderliche manuelle Zuordnung von Buchungsmittellungen zu Vorgängen in INEZ und deren Aktualisierung ist arbeitsaufwendig und fehleranfällig. Eine Übereinstimmung zwischen den in INEZ ausgewiesenen und den tatsächlich im Kassenverfahren gebuchten Beträgen ist nicht zwangsläufig gegeben. Dies kann bei Auswertungen zu Unstimmigkeiten führen.

*Künftig
Medienbrüche
vermeiden*

Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, bei der Umstellung des Schnittstellenkonzepts auf das Neue Haushaltswesen solche Medienbrüche zu vermeiden. Im Zusammenhang mit den ohnehin notwendigen Anpassungen von INEZ sollte die elektronische Übernahme von Daten aus dem Kassenverfahren sichergestellt werden. Für die Übergangszeit, in der noch das bisherige Verfahren der manuellen Nacherfassung von Kassendaten in INEZ erforderlich ist, sollte die Zuordnung von Buchungsmittellungen zu INEZ verbessert werden, indem diese zusätzlich das INEZ-Aktenzeichen ausweisen.

Die Finanzbehörde will dies aufgreifen.

Bereitstellung der personellen Ressourcen

766. Die Aufgaben der Einführung, Pflege und Erweiterung des IT-Verfahrens sowie die Unterstützung des laufenden Betriebs werden

¹⁶ SAP ERP.

ausschließlich durch die Fachliche Leitstelle Ressourcensteuerung der Finanzbehörde abgedeckt. Begrenzte personelle Ressourcen sind von der Finanzbehörde als Ursache dafür genannt worden, dass die elektronische Antragstellung und Übermittlung der Verwendungsnachweisdaten bisher nicht zur Nutzung freigegeben wurde (vgl. Tz. 757) und vorgesehene Anpassungen bisher nicht umgesetzt werden konnten.

767. Die Finanzbehörde wird für zunächst vier Jahre zwei Projektstellen in der Fachlichen Leitstelle aus dem „Effizienzsteigerungsfonds“¹⁷ finanzieren. Diese sind im Wesentlichen mit Anpassungen an das Neue Haushaltswesen und an Änderungen der Systemumgebung sowie der Umsetzung dringender Anforderungen aus dem Bereich der Förderung aus den Strukturfonds der Europäischen Union begründet worden.

INEZ bedarf wie jede größere IT-Investition, soll die Funktionalität und damit die Wirtschaftlichkeit erhalten bleiben, der Ermittlung des langfristigen Personalbedarfs für die Weiterentwicklung, Pflege und Unterstützung. Der Rechnungshof hat eine entsprechende Untersuchung gefordert.

*Notwendigen
Personalbedarf
ermitteln*

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, sie werde nach Abschluss der Anpassungen an das Neue Haushaltswesen die angesichts der Aufgabenentwicklung erforderliche Personalausstattung grundsätzlich überprüfen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹⁷ Titel 9890.971.08 „Zentral veranschlagte Ausgaben zur Vorfinanzierung von Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltung“.

Neuordnung der Fortbildung

Personalamt

Das System der Finanzierung der Fortbildung steht im Widerspruch zu der angestrebten bedarfsorientierten Steuerung mit den Behörden als Auftraggeber. Die Mittelbereitstellung enthält so kaum Anreize für wirtschaftliches Handeln.

768. Der Senat hat 2005 die Fortbildung der Bediensteten neu geordnet und hierzu das heutige Zentrum für Aus- und Fortbildung (ZAF) als Einrichtung nach § 15 Absatz 2 LHO im Geschäftsbereich des Personalamts gegründet.¹ Ziel ist gewesen, mit dem ZAF einen zentralen Dienstleister mit hoher Kompetenz zu etablieren, bei diesem Fortbildungsangebote zur Nutzung von Synergieeffekten zu bündeln und diese Fortbildung zu transparenten Preisen in einer klaren Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung anzubieten. Dazu hat der Senat in der Gründungsdrucksache Rahmenbedingungen festgelegt. Diese haben das ZAF und die Behörden als seine Kunden weiterentwickelt.

Struktur und Finanzierung

769. Die Fortbildung der Bediensteten der Freien und Hansestadt Hamburg lässt sich in eine fachbezogene sowie eine fach- und ressortübergreifende Fortbildung unterteilen. Die fachbezogene Fortbildung wird von den Behörden in eigener Verantwortung organisiert und angeboten. Bei der fach- und ressortübergreifenden Fortbildung ist zwischen der zentralen und der dezentralen Fortbildung zu unterscheiden. Veranstaltungen der zentralen Fortbildung bietet das ZAF nach Planungsgeprächen mit den Behörden an. Veranstaltungen der dezentralen Fortbildung initiieren die Behörden. Sie haben diese wegen des Kontrahierungszwanges beim ZAF zu bestellen. Das ZAF hat als zentraler Dienstleister auch für diese die Zuständigkeit für inhaltliche Beratung und Konzeption, organisatorische Planung, Teilnehmerbetreuung und Abrechnung.
770. Nach Auskunft der Behörden haben sie im Bereich der dezentralen Fortbildung besonders in den ersten drei Jahren nach der Gründung des ZAF noch beträchtliche organisatorische und inhaltliche Eigenleistungen erbringen müssen. Die Behörden hatten die Erwartung, dass diese Leistungen nicht von ihnen, sondern vom ZAF als kompetentem zentralen Dienstleister vollständig erbracht würden.

Noch erhebliche Eigenleistungen der Behörden

771. Das ZAF berechnet den Behörden Pauschalpreise für die dezentralen Fortbildungsveranstaltungen. Die Veranstaltungen für zen-

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/2302 vom 24. Mai 2005 und Jahresbericht 2009, Tzn. 398 bis 405.

trale Fortbildungen sind für die entsendenden Behörden² kostenfrei.

Mittel für die zentrale Fortbildung werden im Wirtschaftsplan des ZAF, für die dezentrale Fortbildung in Festtiteln der Behörden veranschlagt³.

772. Das ZAF hat strategische Fortbildungsthemen (u. a. Europa, Migrationshintergrund) nach Vorgabe durch das Personalamt in das Fortbildungsangebot aufgenommen. Die realen Kosten für diesen Teil des Angebots werden dem Personalamt nicht gesondert in Rechnung gestellt, sondern aus Mitteln der zentralen Fortbildung des ZAF bestritten. Allerdings haben die finanziellen Mittel in der zentralen Fortbildung nicht ausgereicht, um diese Veranstaltungen zusätzlich zu den von den Behörden festgestellten Bedarfen zu realisieren. Daher mussten die Behörden verstärkt eigentlich zentrale Fortbildungsthemen ergänzend als dezentrale Fortbildung anbieten und diese Kosten tragen. *Kostenverlagerung auf die Behörden*
773. Die unterschiedliche Veranschlagung und Bewirtschaftung der Mittel für die zentrale und die dezentrale Fortbildung widerspricht dem Prinzip, Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung zu vereinen (AKV-Prinzip). Da die verantwortlichen Bedarfsträger für Fortbildungsveranstaltungen mit dezentralen und zentralen Themen ausschließlich die Behörden sind, sollten auch nur dort die Mittel dafür bereitstehen und bewirtschaftet werden. Für die Finanzierung der strategischen Fortbildungsthemen sollte das Personalamt als Bedarfsträger aufkommen. *AKV-Prinzip nicht umgesetzt*
774. Zwischen der dezentralen und zentralen Fortbildung kommt es zu Quersubventionierungen. Beispielsweise fielen im Jahr 2006 Gemeinkosten in Höhe von rund 870.000 Euro in der dezentralen Fortbildung an, die durch die Haushaltsmittel der Behörden nur teilweise gedeckt werden konnten. Die Refinanzierung der nicht gedeckten Gemeinkosten von rund 462.000 Euro erfolgte u. a. durch zusätzliche Einnahmen von Dritten und Minderausgaben im Budget der zentralen Fortbildung.
- Die Gründungsdrucksache hat die Budget-Steuerung der Behörden beschränkt, indem sie die Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit der Behördenmittel für die dezentrale Fortbildung ausgeschlossen und angeordnet hat, dass nicht verbrauchte Mittel an das ZAF abgeliefert werden. Sie sollen dem ZAF zur Gegenfinanzierung von Verlusten beziehungsweise zur Finanzierung notwendiger Innovationen zur Verfügung stehen.
775. Dem anzuerkennenden Motiv, Planungssicherheit für das ZAF zu schaffen, steht entgegen, dass diese Festlegungen wirtschaftliches Handeln unattraktiv machen und weitere Quersubventionierungen fördern. Daher sollten diese Ausnahmen von der Budget-Steuerung nur für eine Übergangsphase gelten, in der das ZAF die *Kein Anreiz für wirtschaftliches Handeln*

² Dies gilt nicht für Landesbetriebe und ausgegliederte Verwaltungseinheiten.

³ Wie Fn. 2.

in der Gründungsdrucksache erwähnten Strukturen und Mechanismen in einem geschützten Bereich entwickeln sollte.

Der Rechnungshof sieht derartige Quersubventionierungen allenfalls als temporär notwendig an. Sie sind durch ein bedarfs- und kostenverursachungsgerechtes Finanzierungsmodell zu ersetzen.

Bedarfsermittlung

776. Entsprechend der Gründungsdrucksache sollte mit der Neuorganisation der Fortbildung eine Umstellung von einer angebots- auf eine nachfrageorientierte Struktur erfolgen. Damit soll die Verantwortung der Behörden verbunden sein, Fortbildungsbedarfe aus ihren Anforderungen abzuleiten und zu definieren. Das ZAF soll die permanente Weiterentwicklung von Inhalten, Methoden und Formen der beruflichen Fortbildung und Qualifizierung sowie das damit verbundene Setzen von Standards auch im Bereich der Bedarfsermittlung betreiben und „extern determinierte Zukunftsanforderungen prospektiv“⁴ aufnehmen.

*Bedarfs-
ermittlung
standardisieren*

777. Der Planungsprozess ist grundsätzlich geeignet, den Fortbildungsbedarf zu erheben. Die Erhebung innerhalb der einzelnen Behörden ist jedoch zeitlich, inhaltlich und methodisch unterschiedlich gestaltet. Bedarfsmeldungen der Behörden, die in diesem Planungsprozess verwendet werden, haben daher eine unterschiedliche, vom ZAF nicht einschätzbare Qualität und Relevanz für die Ausgestaltung und Bewertung des Fortbildungsangebots. Eine weitere professionelle Unterstützung der Behörden, zum Beispiel durch Standardisierung der Bedarfsermittlung, ist notwendig.

Evaluation

778. Ziel der Neuordnung der Fortbildung ist auch gewesen, eine leistungsfähige zentrale Organisationseinheit zu schaffen, die eine weitere Professionalisierung der Fortbildung unter dem Aspekt „Evaluation“ leistet. Der Senat hat es als unverzichtbar angesehen, in den ersten zwei bis drei Jahren den inhaltlichen und ökonomischen Einsatz der Fortbildungsmittel nicht nur durch tragfähige Methoden der Bedarfsermittlung, sondern auch der Evaluation für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar abzubilden.

*Erkenntnisse
zum Erfolg von
Fortbildung
nicht gesichert*

779. Das ZAF hat weder sein eigenes Instrumentarium für die Evaluation von Fortbildungsveranstaltungen umfassend verbessert noch den Behörden entsprechende standardisierte Instrumente zur Verfügung gestellt. Das Fehlen einer hinreichenden Evaluation lässt gesicherte Erkenntnisse zum Erfolg der Fortbildungsveranstaltungen nicht zu.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 18/2302 vom 24. Mai 2005, Nr. 2.1 Absatz 1, 2. Spiegelstrich.

Zukunftsfähigkeit

780. Das gegenwärtige Finanzierungssystem mit den in behördlichen Festtiteln ausgewiesenen zweckgebundenen Mitteln, die weder deckungsfähig noch übertragbar sind, entspricht nicht den Grundsätzen des geplanten Neuen Haushaltswesens.⁵ Die Beibehaltung des gegenwärtigen Finanzierungssystems würde die vorgesehene Budgetflexibilität einschränken und so Wirtschaftlichkeitsanreize reduzieren.
781. Darüber hinaus sollten die vom Rechnungshof aufgezeigten Schwachstellen beseitigt, die Ziele aus der Gründungsdrucksache konsequent umgesetzt und das Selbstverständnis des ZAF als zentraler Dienstleister im Bereich Fortbildung für die hamburgische Verwaltung geschärft werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, die bisherigen Aufgabenbereiche zentrale Fortbildung, dezentrale Fortbildung und strategische Fortbildungsthemen anders zu organisieren und eine Ausrichtung an neuen Geschäftsbereichen Allgemeine Fortbildung, Hamburgische Verwaltungsf Fortbildung und Strategische Personalentwicklung mit kostendeckenden Entgelten zu prüfen. Das Modell, das die Geschäftsbereiche des ZAF stärker nach dem Charakter der Kundenbeziehung gliedert, würde eine wirksamere Gestaltung der Beauftragung, der Finanzierung und der Steuerung ermöglichen. Die Eckpunkte eines derartigen Modells zeigt die nachfolgende Grafik:

*Modell für
Optimierungen
vorgeschlagen*

	Geschäftsbereiche im ZAF		
	Geschäftsbereich Allgemeine Fortbildung	Geschäftsbereich Hamburgische Verwaltungs- fortbildung	Geschäftsbereich Strategische Personal- entwicklung
Selbstverständnis im ZAF	Nachfrageorientierter Dienstleister im Wettbewerb	Effizienter verwaltungsinterner zentraler Dienstleister	Strategische Projektarbeit als Stabs- stelle des Senats
Primäres Steuerungsziel	Wirtschaftliche Durchführung nachgefragter Fortbildungen	Dienstleistungs- orientierte Bedarfs- deckung im Zusammenwirken mit Behörden	Erfolgreiche Umsetzung politisch/ administrativer Ziele
Beispiele	Stressbewältigung, Erste Hilfe, Zeit- management, Präsentation	Behördenaufbau, Office Produkte aus ESARI, TVL	Europa, multi- kulturelles Verstehen, Demografie
Finanzierung	aus Behördenbudgets	aus Behördenbudgets	aus Budget des Personalamts
Kontrahierungs- zwang	nein	ja	ja
Steuerungs- instrumente	Benchmarking mit anderen Anbietern (auch aus der Wirtschaft)	Vergleich mit anderen Anbietern aus der Verwaltung, internes Controlling	Controlling projektbezogene Ziele und Leistungsverein- barungen

Quelle: Eigene Darstellung

Stellungnahme der Verwaltung

782. Das Personalamt und das ZAF verstehen die Empfehlungen des Rechnungshofs als Unterstützung, einen zentralen und kompetenten Dienstleister im Bereich der Fortbildung im internen Markt

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009.

zukunftsicher zu stabilisieren. Das Personalamt hat die Weiterentwicklung des ZAF unter den Finanzierungsbedingungen des Neuen Haushaltswesens und unter Berücksichtigung der inhaltlichen Entwicklung der Aus- und Fortbildung zugesichert. Die Geschäftsführung des ZAF will den Verwaltungsrat mit der Thematik befassen.

Kinderbezogene Bezügebestandteile

Personalamt

Bei den kinderbezogenen Bezügebestandteilen ist es in einzelnen Fällen zu Fehlzahlungen gekommen. Die Dienststelle hat eigene Verfahren zur Prüfung einer etwaigen Schadensersatzpflicht nicht unverzüglich eingeleitet.

Fast 40% der geprüften Akten sind nicht vorschriftsmäßig geführt worden und somit nicht revisionsfähig gewesen. Vielfach hat sich aus diesen Akten der Zahlungsgrund nicht ergeben.

Bei der Aufbewahrung der Akten sind die Vorschriften nicht eingehalten worden.

783. Die im Jahr 1998 gegründete Familienkasse der Freien und Hansestadt Hamburg ist ein Fachbereich im Zentrum für Personaldienste (ZPD), einem Landesbetrieb nach § 26 LHO im Personalamt. Das Kerngeschäft der Familienkasse ist die Festsetzung von Steuervergütungen nach dem Familienleistungsausgleich (Kindergeld). Der enge Zusammenhang zwischen Kindergeld und kinderbezogenen Bezügebestandteilen hat bei Gründung der Familienkasse zu der Entscheidung geführt, diese Bezügebestandteile übergangsweise zentral in der Familienkasse bearbeiten zu lassen, während die gesamte restliche Lohnbuchhaltung dezentralisiert und in die Personalstellen der Behörden gegeben wurde. Diese Aufteilung besteht bis heute. Damit bearbeitet die Familienkasse, die weit überwiegend als Steuerbehörde tätig ist, auch einen kleinen Teil der Bezüge.

Die Familienkasse und die Personalstellen der Behörden nutzen dasselbe Bezügeabrechnungsverfahren. Durch die Aufgabenteilung haben beide Einheiten jedoch nur Zugriff auf die eigenen, zur Aufgabenerfüllung notwendigen Eingabebilder in diesem IT-System.

Festsetzung kinderbezogener Bezügebestandteile

784. Kinderbezogene Bezügebestandteile erhalten Beamte nur, soweit dem Grunde nach Anspruch auf Kindergeld besteht. Für den Tarifbereich galt diese Voraussetzung bis zum 31. Oktober 2006 entsprechend, danach trat der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder in Kraft. Für an diesem Tag vorhandene Beschäftigte gibt es eine Übergangsregelung zur Besitzstandswahrung, für danach eingestellte Beschäftigte ist dieser Bezügebestandteil abgeschafft worden.

Diese Neuregelung im Tarifbereich hat auch Auswirkungen auf die kinderbezogenen Bezügebestandteile bei Beamten, soweit beide Kindergeldberechtigten im öffentlichen Dienst tätig sind. Die Regelungen bergen durch ihre Komplexität ein hohes Fehlerrisiko in der Sachbearbeitung.

*Zahlungen
ohne Anspruch*

785. Der Rechnungshof hat rund 600 Vorgänge aus dieser Fehlerrisikogruppe im Besoldungs- und Tarifbereich geprüft. In einzelnen Fällen hat er aufgrund fehlender Anspruchsvoraussetzungen Überzahlungen festgestellt. Beispielsweise sind

- kinderbezogene Bezügebestandteile gezahlt worden, obwohl die Beschäftigten erkennbar keinen Anspruch darauf hatten, weil für sie keine Übergangsregelungen galten,
- trotz fehlender Unterlagen familienbezogene Bezügebestandteile gezahlt worden und
- Doppelzahlungen aus unterschiedlichen Gründen erfolgt.

Außerdem hat er in einigen Fällen Unterzahlungen festgestellt.

786. Der Rechnungshof hat die Fehlzahlungen beim ZPD beanstandet. Überzahlungen verstoßen gegen §§ 6 und 34 Absatz 3 LHO, bei Unterzahlungen sind bestehende Ansprüche von Bediensteten trotz Vorhandensein der zahlungsbegründenden Unterlagen nicht befriedigt worden. Das ZPD hat die Fehlzahlungsfälle bestätigt, Gegenbuchungen bzw. Nachzahlungen veranlasst und die Bediensteten sowie die Personalstellen über die Fehlzahlungen informiert.

Aktenführung und laufende Überprüfung

787. In Personalakten sind sämtliche die Bediensteten betreffenden Vorgänge vollständig aufzunehmen, die in einem inneren Zusammenhang mit dem Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis stehen. Außerdem sind alle zahlungsbegründenden Belege in der Personalakte aufzubewahren.¹ Dies gilt nach einer entsprechenden Dienstanweisung des ZPD auch bei elektronischer Bezügeabrechnung.²

788. In der Familienkasse werden neben den Kindergeldakten³ Akten über kinderbezogene Bezügebestandteile als Teil-Personalakten geführt. Eine rechtssichere und zutreffende Festsetzung erfordert, dass mindestens folgende Unterlagen in den Teil-Personalakten vorhanden sein müssen:

- Nachweis über den Kindergeldanspruch,

¹ Vgl. § 96 a Hamburgisches Beamtengesetz (HmbBG) in der am 1. September 2009 geltenden Fassung sowie „Anordnung über die Führung und Verwaltung der Personalakten der hamburgischen Beamten und Beamtinnen“. § 28 Absatz 3 in Verbindung mit § 2 Absatz 1 Hamburgisches Datenschutzgesetz (HmbDSG) regelt, dass dies für alle Beschäftigten der Freien und Hansestadt Hamburg gilt.

² „Dienstanweisung zur Anordnungsbefugnis 97“ (Personalausgaben).

³ Es handelt sich hier um Steuerakten nach dem Einkommensteuerrecht.

- Erklärung des Bediensteten zur Zahlung von kinderbezogenen Bezügebestandteilen für jedes Kind sowie
 - bei zwei erwerbstätigen Kindergeldberechtigten im öffentlichen Dienst eine Vergleichsmittelteilung über kinderbezogene Bezügebestandteile, Art des Beschäftigungsverhältnisses und Arbeitszeit des anderen Kindergeldberechtigten.
789. In fast 40 % der geprüften Teil-Personalakten haben Mängel in der Aktenführung bestanden. Überwiegend haben zahlungsbegründende Unterlagen gefehlt oder sind veraltet und damit ungeeignet gewesen, die aktuelle Festsetzung zu begründen.
- Mangelhafte Aktenführung*
- Bei 15 % der beanstandeten Fälle ist die Klärung der Anspruchsbeziehung und somit der Ausschluss einer Fehlzahlung nur durch Informationen aus der entsprechenden Kindergeldakte möglich gewesen, da anhand der Unterlagen in der Teil-Personalakte der Zahlungsgrund nicht erkennbar war.
790. Ein Konzept zur systematischen Überprüfung der Ansprüche auf kinderbezogene Bezügebestandteile bei laufenden Zahlungen hat die Familienkasse erst Jahre nach Übernahme der Zuständigkeit erstellt. Die späte Einführung hatte zur Folge, dass die laufende Zahlung bei mehreren Geburtsjahrgängen erst bei Vollendung des 18. Lebensjahres überprüft worden ist. Erst im Jahr 2010 werden alle Jahrgänge überprüft sein.
- Prüfkonzept verspätet eingeführt*
791. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in der Familienkasse fast 40 % der geprüften Teil-Personalakten nicht entsprechend den geltenden Vorschriften geführt worden und daher auch nicht revisionsfähig gewesen sind. Er hat das Personalamt – ZPD – aufgefordert, nicht nur hinsichtlich der beanstandeten Akten, sondern dauerhaft für eine vorschriftsmäßige Aktenführung zu sorgen. Der Rechnungshof hat auch die späte Einführung des Prüfkonzepts beanstandet.
- Angesichts der organisatorischen Sonderstellung (vgl. Tz. 783) und des erforderlichen Zusammenwirkens von Familienkasse, Personalstellen und Bediensteten hat der Rechnungshof dem Personalamt – ZPD – empfohlen, die Organisation und Zuständigkeit für die Bearbeitung der kinderbezogenen Bezügebestandteile zu überprüfen.

Schadensersatzansprüche und Fehlermanagement

792. Wenn ein Schaden eingetreten ist, hat die Behörde nach den „Richtlinien über die Heranziehung Beschäftigter zum Schadensersatz“ unverzüglich alle notwendigen Maßnahmen zu treffen. Ansprüche, die sich aus dem Schadensfall ergeben, sind zu sichern und beizutreiben. Es ist auch sicherzustellen, dass die Ansprüche nicht verjähren.
- Verfahren zur Ermittlung von Schadensersatzansprüchen unzureichend*
793. Das ZPD hat die von Überzahlungen betroffenen Bediensteten in den Behörden und ihre Personalstellen bereits während des

Prüfungsverfahrens über die Feststellungen des Rechnungshofs informiert. Es hat jedoch noch keine eigenen Verfahren zur Prüfung einer etwaigen Schadensersatzpflicht der beteiligten Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter der Familienkasse eingeleitet.

794. Das ZPD führt keine eigenen Übersichten zu entstandenen Überzahlungen, weil die Personalstellen der Behörden und Ämter für die Rückforderung der überzahlten Bezüge zuständig sind. Es kann daher nicht ohne Weiteres die Anzahl der entstandenen Überzahlungen, den Stand der Verfahren, den Gesamtbetrag der Schäden und die Ursachen der Fehlzahlungen feststellen.

*Keine
Schadens-
übersichten*

Übersichten über entstandene Überzahlungen gewährleisten den Überblick über drohende Verjährungen bei Regressfällen und dienen als Controllinginstrument für die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung. Sie ermöglichen die Hintergründe für die Entstehung von Überzahlungen zu erkennen und zu kategorisieren, Schwächen der Bearbeitung systematisch aufzudecken und Abhilfe zu schaffen.

795. Der Rechnungshof hat das Personalamt – ZPD – aufgefordert, künftig bei Überzahlungen in eigener Verantwortung die Ansprüche auf Schadensersatz bei den Bediensteten des ZPD unverzüglich geltend zu machen und damit zu sichern.

Er hat empfohlen, künftige Überzahlungen listenmäßig zu erfassen und die Übersichten für ein Fehlermanagement zu nutzen.

Datenschutz

796. Zugang zu Personalakten dürfen nur Personen haben, die mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten beauftragt sind, soweit dies zu Zwecken der Personalverwaltung oder der Personalwirtschaft erforderlich ist. Personalaktendaten sind unter Verschluss zu halten und so aufzubewahren, dass Unbefugte sowohl innerhalb als auch außerhalb der Dienststunden ihren Inhalt weder einsehen noch verändern können (vgl. Fn. 1).

*Offene Aufbewahrung von
Personalakten*

797. In der Familienkasse sind die Teil-Personalakten und Kindergeldakten größtenteils in den Großraumbüros in verschließbaren, aber nicht verschlossenen Stahlschränken aufbewahrt worden.

Akten haben sowohl in den Großraum- als auch in den Einzelbüros, in denen keine abschließbaren Stahlschränke vorhanden sind, in Stapeln offen auf dem Fußboden und auf den Tischen gelegen.



Fotos: Rechnungshof

798. Die Großraum- und Einzelbüros lassen sich nicht abschließen, weil es keine Türschlösser gibt.

*Nicht
verschießbare
Büros*

Das elektronische Zugangssicherungssystem des ZPD verhindert zwar den unkontrollierten Zutritt von Außenstehenden. Da sich die Büros der Familienkasse aber nicht verschließen lassen, haben nicht nur alle Bediensteten des ZPD, sondern zum Beispiel auch Besucher, Handwerker und Reinigungskräfte Zugang zu den Teil-Personalakten.

Die unverschlossenen Schränke, die offene Lagerung von Akten und der dadurch ungehinderte Zugang unbefugter Personen zu den Teil-Personalakten verstoßen gegen § 96 a Absatz 3 HmbBG und § 28 Absatz 3 HmbDSG.

799. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Aufbewahrung der Akten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht den rechtlichen Vorgaben entsprochen hat. Er hat das Personalamt – ZPD – aufgefordert, unter Beteiligung des Behördlichen Datenschutzbeauftragten kurzfristig für Abhilfe zu sorgen.

Stellungnahme der Verwaltung

800. Das Personalamt – ZPD – hat die Beanstandungen anerkannt. Es werde für eine ordnungsgemäße Aktenführung sorgen und auch unter Einschaltung eines bestehenden Organisationsprojekts prüfen, welche Instrumente helfen könnten, Schwächen der Bearbeitung systematisch aufzudecken und zu beheben.

Das Personalamt – ZPD – werde die Prüfungsergebnisse zum Anlass nehmen, im Prüfkonzept nachzusteuern und schwierige Einzelfälle, insbesondere bei komplexen Rechtsänderungen, vollständig zu prüfen.

Es hat ferner zugesagt, bei künftigen Überzahlungen die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um Verfall oder Verjährung von Schadensersatzansprüchen gegen Bedienstete des ZPD zu verhindern.

Zur Aktenaufbewahrung hat es die Auffassung vertreten, bisher habe kein „unvertretbares datenschutzrechtliches Risiko“ bestanden, gleichwohl will es dafür Sorge tragen, dass die Aktenaufbewahrung den rechtlichen Erfordernissen angepasst werde.

Finanzierung des hamburgischen Telekommunikationsnetzes

Finanzbehörde / Dataport AöR

Durch ein unzureichendes Rechnungswesen bei Dataport und eine nicht ausreichende Wahrnehmung der Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg durch die Finanzbehörde sind finanzielle Nachteile entstanden, die sich auf bis zu 12,2 Mio. Euro belaufen können.

801. Die Freie und Hansestadt Hamburg verfügt für die gesamte Telekommunikation (Sprach- und Datenübertragung) der Behörden und Ämter sowie vieler Einrichtungen und öffentlicher Unternehmen über ein eigenes Leitungsnetz und Vermittlungstechnik. Über diese Infrastruktur werden u. a. rund 120.000 Telefonanschlüsse zur Verfügung gestellt.
802. Bei der Gründung der öffentlich-rechtlichen Mehrländeranstalt Dataport im Jahr 2004 ist das hamburgische Telekommunikationsnetz zur Absicherung der Verfügungsgewalt der Stadt nicht auf Dataport übertragen, sondern als Sondervermögen der Freien und Hansestadt Hamburg eingerichtet worden. Der Betrieb des Telekommunikationsnetzes ist von der aufsichtsführenden Finanzbehörde zeitgleich mit einem Nutzungs- und Überlassungsvertrag langfristig an Dataport übertragen worden. Dabei sollten durch einen geschlossenen neutralen Finanzierungskreislauf die Interessen der anderen Trägerländer nicht berührt sowie anfallende Kosten bei Dataport und dem Sondervermögen gedeckt werden.¹
803. Die in dem Vertrag zwischen Dataport und der Finanzbehörde vereinbarten Maßnahmen sind unzureichend oder gar nicht umgesetzt worden:
- Eine Leistungsvereinbarung ist noch nicht abgeschlossen worden,
 - Verträge über die Nutzung der Telekommunikationsdienste liegen nicht vollständig vor,
 - für die jährliche Abstimmung von Investitionsmaßnahmen fehlen aus mittel- und langfristigen Zielen abgeleitete Erfolgskriterien.
804. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, Erfolgskriterien für die Verwaltung des Sondervermögens zu definieren

*Nutzungsvertrag
nur unzureichend
umgesetzt*

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3304 vom 9. September 2003, S. 2.

und unverzüglich mit Dataport einen Mustervertrag über die Telekommunikationsdienste auf Basis der gegenwärtigen Technik zu erarbeiten.

Der Rechnungshof hat Dataport aufgefordert, anschließend mit allen Nutzern der Telekommunikationsdienste des Sondervermögens Verträge auf Basis des Mustervertrages abzuschließen.

805. Dataport bietet unter Nutzung des Sondervermögens der hamburgischen Verwaltung Telekommunikationsdienste an. Diese werden verbrauchsabhängig in Rechnung gestellt und als Erlöse bei Dataport verbucht. Das Sondervermögen erhält von Dataport eine Erstattung, die sich im Wesentlichen an den Abschreibungen des Sondervermögens bemisst. Diese Konstruktion erschwert die Umsetzung eines in sich geschlossenen Finanzierungskreislaufs, weil keine Beziehung zwischen den Netto-Erlösen und dem Erstattungsbetrag besteht.

806. Das interne Rechnungswesen bei Dataport weist bei den unter Nutzung des Sondervermögens angebotenen Produkten (u. a. Telefonie) einen erheblichen Überschuss aus. Hamburg hat angesichts der Vorgabe, einen geschlossenen neutralen Finanzierungskreislauf sicherzustellen, zu viel an Dataport bezahlt. Die Überschüsse, die Dataport aus der Bewirtschaftung des Sondervermögens erzielt hat, konnten wegen nicht ausdifferenzierter Kosten- und Erlöszuordnungen im Rechnungswesen von Dataport in der Höhe noch nicht genau festgestellt werden.

*Wirtschaftliche
Schäden von bis
zu 12,2 Mio. Euro*

Hamburg könnte im untersuchten Zeitraum von 2005 bis 2008 ein wirtschaftlicher Schaden von bis zu 12,2 Mio. Euro entstanden sein.

Die Finanzbehörde hat es als Aufsichtsbehörde unterlassen, sich von Dataport das wirtschaftliche Ergebnis transparent berichten zu lassen. Sie hat sich nicht selbst den notwendigen Überblick über die Kosten und Erlöse verschafft. Dadurch hat sie die Interessen der Stadt in Bezug auf die Einhaltung eines in sich geschlossenen neutralen Finanzierungskreislaufs nicht ausreichend wahrgenommen.

807. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, in Zusammenarbeit mit Dataport zu prüfen, in welchem Umfang Dataport Überschüsse aus dem Betrieb des Sondervermögens erzielt hat und wie diese zu behandeln sind. Finanzbehörde und Dataport sollen auch vereinbaren, wie künftig ein neutraler Finanzierungskreislauf für das Sondervermögen sichergestellt werden kann.

Stellungnahme der Verwaltung

808. Die Finanzbehörde und Dataport haben zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Druck- und Kopiermanagement

Finanzbehörde / Dataport AöR

Für den wirtschaftlichen Betrieb von über 15.000 Druckern bedarf es eines übergreifenden Konzepts.

809. In den Behörden und Landesbetrieben der Freien und Hansestadt Hamburg werden von den rund 30.000 Bildschirmarbeitsplätzen seit der Umsetzung des Projekts ESARI rund 20.000 zentral bei Dataport AöR (Dataport) administriert. In diesem Bereich werden rund 15.500 Drucker eingesetzt, davon rund 88 % Arbeitsplatz- und rund 12 % Netzwerkdrucker. Daneben werden vorhandene Digitalkopierer als Netzwerkdrucker genutzt.

Druckkonzept

810. Ein übergreifendes Konzept für die Stadt oder sonstige Vorgaben für die Druckerausstattung in den Behörden gibt es derzeit nicht. Zur Sicherstellung eines wirtschaftlichen Einsatzes der Geräte sind jedoch u. a. folgende Vorgaben erforderlich:

*Übergreifendes
Druckkonzept fehlt*

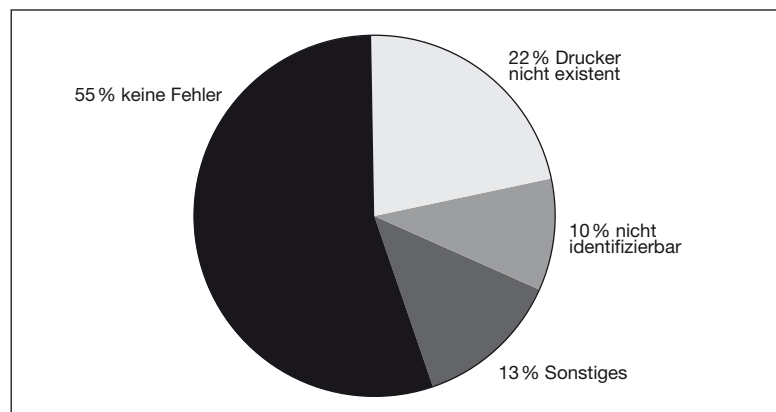
- Gründe für einen Arbeitsplatzdrucker, wie zum Beispiel Druckmenge, der Umgang mit vertraulichen Daten oder sonstige besondere Umstände,
 - Richtwerte zur Bedarfsermittlung bei Gruppendruckern (Mitarbeiterzahl, Wegezeiten, Druckvolumen),
 - Lärm- und Schadstoffstandards.
811. Die Finanzbehörde sollte im Rahmen ihrer Grundsatzzuständigkeiten für IT, Organisation und Beschaffung mit dem Ziel der Gewährleistung eines effizienten Einsatzes der Drucker und Kopierer
- Vorgaben und Empfehlungen für die Erstellung von behördlichen Druckerkonzepten erlassen, insbesondere zur Wirtschaftlichkeit der Druckerausstattungen und zur Reduzierung des Druckvolumens,
 - die Beratungstätigkeit gegenüber den Behörden bei der Ausschreibung von Digitalkopierern verstärken,
 - die Standardisierungsaktivitäten bei den Druckermodellen unter Berücksichtigung der Verbrauchsmittelbewirtschaftung ausweiten und
 - in Zusammenarbeit mit Dataport wirtschaftlich optimale Voreinstellungen der Druckertreiber prüfen.

- Empfehlungen sind bzw. werden aufgegriffen* 812. Die Finanzbehörde hat die Entwicklung eines Druckkonzepts für Hamburg in die aktuelle Arbeitsplanung aufgenommen. In diesem Zusammenhang soll auch eine weitere Standardisierung geprüft werden. Einstellungen von Druckoptionen, wie zum Beispiel der doppelseitige Druck zur Senkung des Papierverbrauchs, sind von Dataport bereits kurzfristig umgesetzt worden.

Gerätedatenbank

813. Dataport nutzt für seine Geräteverwaltung ein IT-Verfahren, in dem neben den Daten für die Drucker auch die Daten aller anderen IT-Geräte der hamburgischen Verwaltung, die von Dataport verwaltet werden, enthalten sind. Diese Daten sind insbesondere Grundlage für
- die Arbeit des Benutzerservices und den Technikereinsatz,
 - die Ermittlung des Standard-Ersatz-Bedarfs und
 - das Controlling.

- Hohe Fehlerquote in der Gerätedatenbank* 814. Eine Überprüfung der in der Datenbank enthaltenen Drucker-Daten mit Hilfe einer repräsentativen Stichprobe hat zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im April 2008 einen Gesamtfehleranteil von rund 45 % ergeben:



Quelle: Eigene Auswertung

815. Dataport hat im Auftrag der Finanzbehörde bereits während der Prüfung Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität begonnen und umgesetzt. Die Datenqualität hat sich dadurch nach Angabe von Dataport deutlich verbessert.

V. Anhang

Finanzanlagen des NDR

Norddeutscher Rundfunk

Beim Liquiditätsmanagement und den mittelfristigen Finanzanlagen sollten Organisation und Risikomanagement des NDR verbessert werden.

816. Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) legt Mittel für seine betriebliche Altersversorgung in sogenannten Spezialfonds und Liquiditätsüberschüsse als Tages- und Termingelder auf den Geldmärkten an.
817. Zur Aufstockung des für ihre betriebliche Altersversorgung erforderlichen Deckungsvermögens erhalten die Rundfunkanstalten der ARD seit 1996 einen zweckgebundenen Gebührenanteil von 25 Cent je Gebührenzahler und Monat. Der NDR geht davon aus, mit seinem Anteil sowie einer Ausgleichszahlung unter den Rundfunkanstalten plangemäß bis 2016 die derzeitige Deckungslücke schließen und den für seine Versorgungsverpflichtungen erforderlichen Deckungsstock erreichen zu können. Das Deckungsstockvermögen (Stand Ende 2008: rund 700 Mio. Euro) ist als Sondervermögen im treuhänderischen Eigentum der vom NDR beauftragten Kapitalanlagegesellschaften (KAG) angelegt.
818. Für die Anlage in Spezialfonds hat der NDR eine eigene Anlagerichtlinie erlassen, die in Ergänzung seiner Verträge mit den KAG zwar Rahmenvorgaben zu Anlageformen und -grenzen enthält, nicht aber die in Anlagerichtlinien üblichen Anlage- und Renditeziele, Risikovorgaben und Informationspflichten. Die für die vergleichbaren Versorgungsfonds des Bundes und der Länder bestehenden Anlagerichtlinien, die zum einen die Anlagemöglichkeiten und die damit verbundenen Risiken als Planungsgrößen festlegen und zum anderen die Grundlage für Vereinbarungen mit Anbietern bilden, könnten insoweit als Vorbild dienen.
- Der NDR hat zugesichert, der dementsprechenden Empfehlung der Rechnungshöfe zu folgen und seine Anlagerichtlinie diesen Standards anzupassen.
819. Verfahren und Entscheidungswege für die Anlage seiner Liquiditätsüberschüsse von bis zu 100 Mio. Euro hat der NDR in einer „Anweisung für die Anlage von Termingeldern“ geregelt. Diese beschreibt allerdings weder, wie die Anlagebeträge im Rahmen der Liquiditätsplanung ermittelt werden sollen, noch enthält sie Vorgaben zur Diversifizierung auf den Märkten oder zur Anzahl der jeweils einzuholenden Angebote. Auch sind Arbeitsabläufe nicht personenunabhängig geregelt.

*Ergänzungs-
bedürftige
Anlagerichtlinie*

*Unpräzise
Anweisung für
die Anlage von
Tages- und
Termingeldern*

Der NDR hat erklärt, seine Anweisung dem Vorschlag der Rechnungshöfe entsprechend zu präzisieren und sie personenunabhängig auszugestalten.

820. Das für seine Altersversorgung bis 2016 aufwachsende Deckungsstockvermögen hat der NDR in sechs Spezialfonds sowie eine Rückdeckungsversicherung¹ angelegt. Spezialfonds unterliegen dem Investmentgesetz² und damit der Bankenaufsicht. Im Einzelnen bestehen folgende Vorgaben für die Spezialfonds des NDR:
- Rahmenvertrag zwischen dem NDR, der KAG und der Depotbank,
 - bankaufsichtlich genehmigte allgemeine Vertragsbedingungen, die Pflichten von KAG und Depotbank auf der Grundlage des Investmentgesetzes regeln, sowie
 - besondere Vertragsbedingungen zu den Befugnissen der KAG bei der Verwaltung des Sondervermögens.

Anlagepolitik, Risiken und Ertragserwartungen werden von den KAG jeweils gemeinsam mit dem NDR in beratenden Anlageausschüssen erörtert und evaluiert.

*Aktienanteil
von bis zu 30 %
birgt Risiken*

Nach diesen Vorgaben des NDR dürfen die KAG nur in Anleihen mit guter und sehr guter Bonität sowie bis zu 30 % des Fondsvermögens in Aktien investieren. Der Bund erlaubt bei seinen Versorgungsfonds einen geringere Risiken bergenden Aktienanteil von höchstens 10 %.

Der NDR hat erklärt, er wolle an seiner bisherigen Obergrenze zwar festhalten. Der Aktienanteil werde aber der jeweiligen Marktentwicklung angepasst und die Obergrenze nur selten ausgeschöpft.

821. Die Rechnungshöfe halten es im Interesse einer möglichst risikoarmen Anlage von Gebühreneinnahmen für geboten, dass sich eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt für ihre Versorgungsrücklage an den für die Bundesbank geltenden Regelungen orientiert. Der NDR sollte daher seine mit einem höheren Verlustrisiko einhergehende Vorgabe zur Investition in Aktien überprüfen.

*Begrenzte
Ergebnis-
orientierung
an externen
Anlagen*

822. Mit seinen Fondsanlagen hat der NDR bislang eine Rendite erwirtschaftet, die überwiegend über der Entwicklung börsennotierter Bundeswertpapiere liegt. Im Rahmen der ständigen Beobachtung der Fondsentwicklung erstellt er monatlich eine Rangliste über die Ergebnisse seiner einzelnen Fonds und vierteljährlich einen gewichteten Vergleich mit der allgemeinen Entwicklung des Rentenmarkts sowie dem Index der Aktienkurse von 50 großen europäischen Unternehmen. Die Rechnungshöfe haben empfohlen,

¹ Der Versicherer hat die Mittel als Sondervermögen des NDR an den Kapitalmärkten angelegt, sodass es sich faktisch ebenfalls um einen Spezialfonds handelt.

² Investmentgesetz vom 15. Dezember 2003, BGBl. I, S. 2676, zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 30. Juli 2009, BGBl. I, S. 2479.

ergänzend Ergebnisbewertungen auf Basis einschlägiger Indizes risikoarmer Anlagen durchzuführen, um beurteilen zu können, ob Ergebnisse marktgerecht sind und Risiken entsprechend honoriert werden.

Der NDR hat eine Prüfung dieser Empfehlung zugesichert.

823. Liquiditätsüberschüsse legt der NDR bei verschiedenen Kreditinstituten als Termingelder mit einer Laufzeit von bis zu zwölf Monaten an. Dabei hat er entgegen den Gepflogenheiten im Geldhandel Handelsgespräche nicht aufgezeichnet und Überweisungen in Einzelfällen erst am Folgetag sowie ohne schriftliche Bestätigung des Vertragspartners vorgenommen. Die Rechnungshöfe haben dem NDR empfohlen, seine Prozesse entsprechend umzustellen.

Der NDR hat diese Empfehlung aufgegriffen.

824. Das Risikomanagement des NDR sieht bislang kein unabhängiges Risikocontrolling außerhalb der Zuständigkeit für Finanzanlagen vor. Neben dessen zeitnahe Einrichtung haben die Rechnungshöfe dem NDR empfohlen, dass seine interne Revision Konditionen, Wirtschaftlichkeit und Risiken der Finanzanlagen regelmäßig untersucht.

*Kein unabhängiges
Risikocontrolling*

Der NDR hat darauf hingewiesen, insoweit eine Ergänzung und Weiterentwicklung seines Risikomanagements vorzunehmen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Hamburg, den 21. Januar 2010

Dr. Jann Meyer-Abich Michael Otto-Abeken Elisabeth Seeler-Kling

Olde Friedrichsen

Joachim Mose

Philipp Häfner