

# Jahresbericht 2011

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2009

Hamburg, den 21. Januar 2011

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

## Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1–3
Beschränkung der Prüfung	4
<b>I. Haushaltsrechnung 2009</b>	
Allgemeine Bemerkungen	5–9
Jahresergebnis	10
Wirtschaftspläne	11
Vermögensübersicht	12
Haushaltsüberschreitungen	13–14
Beteiligung und Information des Parlaments	15–22
<b>II. Bezirksverwaltungsreform</b>	23–53
Kundenzentren	54–64
Soziale Dienstleistungszentren	65–87
Bauprüfung	88–101
Bebauungsplanverfahren	102–108
Benchmarking	109–125
Fachliche Steuerung im Bereich der Sozialhilfe	126–140
Bezirksaufsicht	141–148
Tiefbau und Stadtgrün	149–157
Personalmanagementmaßnahmen	158–164
<b>III. Neues Haushaltswesen</b>	
Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2009	165
Einführung und Betrieb des Neuen Ressourcenverfahrens	166–182
Produkthaushalt der Steuerverwaltung	183–197
Budgetrecht im Neuen Haushaltswesen	198–207

Textzahlen

**IV. Einzelne Prüfungsergebnisse****Wissenschaft und Kultur**

Hamburg Media School 208–223

Filmförderung 224–234

**Bildung und Jugend**

Lehrerkapazitäten für unterrichtliche Aufgaben 235–255

Stationäre Hilfen zur Erziehung 256–279

Beratungsdienste 280–304

Elternschulen 305–316

**Arbeitsmarkt und Soziales**

Neues Hilfesystem für Wohnungslose 317–355

Sanierungskonzept für die Hamburger  
Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH 356–382

Innovative Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik 383–395

**Wirtschaft und Beteiligungen**

Mittelstandsförderung 396–406

IT-Einsatz im Hafen 407–409

Hamburger Verkehrsverbund 410–413

**Justiz und Innere Sicherheit**

Betreuungsangelegenheiten 414–440

Feuerwehrakademie 441–463

Betriebsausgaben und Fahndungskosten bei der Polizei 464–476

**Baumaßnahmen und Bauverwaltung**

Cruise Center II 477–492

Medien-campus Finkenau 493–517

Veddeler Wasserkreuz 518–532

Justizvollzugsanstalten 533–538

	Textzahlen
St. Pauli Elbtunnel	539–552
Photovoltaik-Anlagen	553–562
Kostenstabiles Bauen	563–564
<b>Finanzen und Steuern</b>	
Liegenschaftliche Verträge mit Versorgungsunternehmen	565–576
Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen	577–601
Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung	602–610
Steuerliche Erfassung von Hunden	611–619

## Abkürzungen

AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BKM	Behörde für Kultur und Medien
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSG	Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BuchO	Buchungsordnung für die Finanzämter
BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung
CCC	Customer Competence Center
CC II	Cruise Center II
DA HzE	Dienstanweisung Hilfen zur Erziehung
EU	Europäische Union
FEG KG	Fischereihafenentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG
FFSH	Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein GmbH
GRW	Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens
GS	Fachamt Grundsicherung und Soziales
GSB	Gleichstrom-S-Bahn
HAB	Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH
HfbK	Hochschule für bildende Künste
HHLA	Hamburger Hafen und Logistik AG
HmbAGBtG	Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes
HMS	Hamburg Media School
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HPAG	Gesetz über die Hamburg Port Authority
HU-Bau	Haushaltsunterlage – Bau –
HundeG	Hundegesetz
HuStG	Hundesteuergesetz
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HVV	Hamburger Verkehrsverbund GmbH
HzE-Kontrakt	Kontrakt zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung
HWF	Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH

IMPF	Hamburgische Immobilien und Management Gesellschaft mbH
IT	Informationstechnik(en)
JA	Fachamt Jugend- und Familienhilfe
JVA	Justizvollzugsanstalt
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
MiStra	Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen
MiZi	Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen
Mio.	Million(en)
MR	Fachamt Management des öffentlichen Raums
netGRIS	Grünflächeninformationssystem
NHH	Neues Haushaltswesen Hamburg
NRV	Neues Ressourcenverfahren
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PSPA	Produktstückpersonalangaben
PV	Photovoltaik
REBUS	Regionale Beratungs- und Unterstützungsstellen
SDZ	Soziales Dienstleistungszentrum
SGB	Sozialgesetzbuch
SHS	Sitzung Sozialhilfesteuern
SpriAG	Sprinkenhof AG
t.a.h.	Jobcenter team.arbeit.hamburg (bis 31. Dezember 2010: team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II)
UHA	Untersuchungshaftanstalt
VgV	Vergabeverordnung
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WBZ	Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt





## 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 2009 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (§ 97 Absatz 1 LHO). Der Bericht ist schon deswegen keine Zusammenfassung der gesamten Tätigkeit des Rechnungshofs.

*Jahresbericht  
als wesentliche  
Grundlage für  
Entlastung  
des Senats*

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

*Stellungnahmen der  
geprüften Stellen  
berücksichtigt*

2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 21. Januar 2011 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 2010, 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 2009.

*Prüfungsergebnisse aus  
dem Jahr 2010*

3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 2008 in ihrer Sitzung am 20. Januar 2011 Entlastung erteilt.

Die Prüfung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2008 in ihrer Sitzung am 20. Januar 2011 Entlastung erteilt.

## Beschränkung der Prüfung

4. Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg 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 2009

## Allgemeine Bemerkungen

5. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009 am 21. Dezember 2010 zugeleitet.<sup>2</sup>

### Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

6. 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).
7. Die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde, die im Auftrag des Rechnungshofs tätig wird, hat festgestellt, dass

*Ausgaben 2009  
zu niedrig  
ausgewiesen*

- die Ausgaben für das Haushaltsjahr 2009 zu niedrig ausgewiesen werden, da aus dem Verwahrtitel für Kassenkredite geleistete Zinszahlungen von zusammen 730.201 Euro für Kassenkredite des Haushaltsjahres 2009 erst im 3. Quartal 2010 auf den vorgeschriebenen Titel verrechnet wurden,

*Entschädigungs-  
leistungen falsch  
verbucht*

- im Einzelplan 4 (Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz) Ende 2009 ausgezahlte, aber für den Monat Januar 2010 vorgesehene, Entschädigungsleistungen in Höhe von 365.389 Euro entgegen § 72 Absatz 4 LHO nicht im Haushaltsjahr 2010, sondern noch im Haushaltsjahr 2009 verbucht wurden.

Dies führt dazu, dass die entsprechenden Ausgaben in der Haushaltsrechnung und der Gesamtrechnung 2009 und 2010 falsch dargestellt werden. Die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz ist aufgefordert worden, die korrekte Buchung der Entschädigungsleistungen nach Haushaltsjahren künftig sicherzustellen.

### 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).

<sup>2</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/8209 vom 21. Dezember 2010.

9. Er hat bei seinen Prüfungen jedoch Buchungsfehler oder Verstöße gegen die Vorschriften zu Form und Inhalt der Buchungsbelege, wie beispielsweise

*Verstöße gegen Vorschriften für Buchungsbelege*

- 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.

Zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Buchführung und zur Gewährleistung der Kassensicherheit vorgesehene Kontrollen wurden zudem nicht immer mit hinreichender Sorgfalt durchgeführt.

## Jahresergebnis

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

	Euro
Ist-Einnahmen	10.485.404.617,37
Ist-Ausgaben	10.485.404.617,37
Abschlussergebnis	0,00

## Wirtschaftspläne

11. In dem in die Haushaltsrechnung 2009 aufgenommenen vorläufigen Abschluss des Wirtschaftsplans des Zentrums für Aus- und Fortbildung ist eine Entnahme aus der Rücklage in Höhe von 149.000 Euro ausgewiesen.

Gleichzeitig wurden entgegen den Verwaltungsvorschriften die aus dem Vorjahr noch verfügbaren Deckungsmittel in Höhe von 1.245.506 Euro nicht unverändert übertragen, sondern um 149.000 Euro vermindert.

Eine Rücklagenentnahme mindert die aus dem Vorjahr zu übertragenden nicht verbrauchten Deckungsmittel nicht. Der Rechnungshof hat die unzutreffende Darstellung der Deckungsmittel beanstandet.

*Verfügbare Deckungsmittel unzutreffend ausgewiesen*

## Vermögensübersicht

12. Der Rechnungshof hat die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31. Dezember 2009 geprüft. Teilweise wurden lediglich Werte zum Stand 31. Dezember 2008 erfasst. Die Finanzbehörde hat zugesagt, entsprechende Berichtigungen mit der Vermögensübersicht 2010 durchzuführen.

Wesentliche Beanstandungen darüber hinaus haben sich nicht ergeben.

## Haushaltsüberschreitungen

13. *Sechs Überschreitungen in Höhe von insgesamt 4.320.177,68 Euro*  
In der Haushaltsrechnung 2009 sind sechs Haushaltsüberschreitungen in Höhe von insgesamt 4.320.177,68 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die der Kurzfassung der Haushaltsrechnung beigefügte Übersicht (S. 18 f.) verwiesen, in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Begründungen sind zutreffend.
14. *Rahmenvereinbarung überschritt bürgerrechtliche Ermächtigung; gesperrte Mittel in Anspruch genommen*  
Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung „Kostenentwicklung beim Neubau des ZOB Bergedorf“ festgestellt, dass die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt mit dem Abschluss einer Rahmenvereinbarung eine pauschale Verpflichtung eingegangen ist, die nicht auf die Ermächtigung der Bürgerschaft begrenzt war. Zudem fehlten für das Eingehen von Verpflichtungen und den Baubeginn die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, weil die notwendige Bau- und Kostenunterlage nicht vorlag und die Mittel somit gesperrt waren (Tz. 564 in Verbindung mit der Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010, Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“, Tzn. 126,131).

## Beteiligung und Information des Parlaments

15. *Haushaltsmittel zu früh eingeworben*  
Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Soziale Dienstleistungszentren“ festgestellt, dass die Finanzbehörde Mittel zu einem Zeitpunkt nachforderte, zu dem noch kein entsprechender Bedarf bestand, und die Bürgerschaft in der Beratung im Haushaltsausschuss über den genauen Sachstand im Zusammenhang mit dem Mittelabfluss und dem weiteren Mittelbedarf nicht zutreffend informiert wurde (Tz. 87).
16. *Information über Umsetzungsstand unzutreffend*  
Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Personalmanagementmaßnahmen“ festgestellt, dass entgegen einer der Bürgerschaft zunächst zugegangenen Information des Senats vorgesehene personalwirtschaftliche Maßnahmen im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform überwiegend nicht verwirklicht waren (Tzn. 159 bis 161).

17. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Feuerwehrakademie“ festgestellt, dass die für den Bau einer Brandsimulationsanlage infrage kommenden Varianten und möglichen Finanzierungsarten bisher nicht in einer fundierten und für die erforderliche Beteiligung der Bürgerschaft nutzbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung analysiert, bewertet und nachvollziehbar dokumentiert worden sind (Tzn. 461 bis 463). *Fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt*
18. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Cruise Center II“ festgestellt, dass der der Bürgerschaft zunächst genannte Investitionsbedarf unzureichend ermittelt worden ist. Mehrkosten in Höhe von rund 15 Mio. Euro wären frühzeitig erkennbar gewesen. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist für die als geeignet angesehenen Standorte nicht durchgeführt worden. Ohne Befassung der Bürgerschaft werden durch Standarderhöhungen für das Abfertigungsgebäude entstandene Mehrkosten von rund 3,7 Mio. Euro durch Minderkosten an anderer Stelle des Gesamtvorhabens ausgeglichen (Tzn. 478 bis 492). *Keine etatreife Entscheidungsvorlage*
19. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Veddeler Wasserkreuz“ festgestellt, dass es vor der Beteiligung der Bürgerschaft nachvollziehbar zu belegen gewesen wäre, weshalb die ehemals für ausschließlich machbar gehaltene kostengünstigere Dammlösung nicht mehr realisierbar und die Erneuerung der Brücken notwendig erschien; zudem waren die Gesamtkosten rund 1,2 Mio. Euro höher als der Bürgerschaft mitgeteilt (Tzn. 519 bis 527). *Unzureichende Information bei Etatentscheidung*
20. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „St. Pauli Elbtunnel“ festgestellt, dass die Bürgerschaft bei der ursprünglichen Veranschlagung infolge einer nicht sorgfältigen Schadensfeststellung bei den Tunnelröhren nicht über die tatsächlich erforderlichen Kosten unterrichtet worden ist (Tzn. 540 und 541). *Fehlende Bedarfsbegründung und Kostenberechnung*
21. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Kostenentwicklung beim Neubau des ZOB Bergedorf“ festgestellt, dass die Bürgerschaft nicht zeitgerecht über voraussichtliche Mehrkosten von 9,4 Mio. Euro unterrichtet wurde; ferner wurden entgegen dem Haushaltsrecht 4 Mio. Euro ungewisse Risikokosten veranschlagt (Tz. 564 in Verbindung mit der Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010, Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“, Tzn. 123, 128). *Nicht zeitgerechte Information über Mehrkosten*
22. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Liegenschaftliche Verträge mit Versorgungsunternehmen“ festgestellt, dass städtische Grundstücke Versorgungsunternehmen zum Teil ohne die erforderliche Zustimmung der Bürgerschaft unentgeltlich zur Nutzung überlassen worden sind (Tz. 569). *Fehlende Zustimmung zum Verzicht auf Einnahmen*

## II. Bezirksverwaltungsreform

**Das Reformziel „Kundennahe Verwaltung“ ist bei der örtlichen Erreichbarkeit mit der vorhandenen und noch geplanten Anzahl von Dienstleistungszentren übererfüllt; Anzahl und Standortkonzepte müssen überdacht werden.**

**Das Benchmarking in der Bezirksverwaltung steckt seit Jahren in den Anfängen und kann bisher nicht als bezirksamtsinternes Steuerungsinstrument und für die bedarfsgerechte Aufteilung der Ressourcen unter den Bezirksämtern eingesetzt werden.**

**Die gesetzlichen Regelungen zur Aufsicht über die Bezirksämter sind überprüfungsbedürftig. Das Instrumentarium der Rechts- und Fachaufsicht wird von den Fachbehörden nicht konsequent genutzt; notwendige Vorgaben für eine einheitliche Entscheidungspraxis werden unzureichend gemacht. Das Instrumentarium der Dienstaufsicht über die Bezirksamtsleitungen bedarf der Konkretisierung.**

**Bei der Umsetzung der Reform sind vorlaufende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und begleitende Erfolgskontrollen trotz rechtzeitiger Hinweise des Rechnungshofs nur unzureichend durchgeführt worden. Auf eine abschließende und umfassende Evaluation der Bezirksverwaltungsreform darf nicht verzichtet werden.**

**Auch die finanzpolitischen Rahmenbedingungen machen eine kritische Betrachtung der Reformziele und der zu ihrer Umsetzung realisierten bzw. noch ausstehenden Maßnahmen notwendig.**

23. Der Senat hatte bereits 2002 Ordnungskriterien zur Umstrukturierung der Verwaltung beschlossen, die auch die Leitlinien für die Reform der Verwaltung ab 2005 bildeten. Dies waren insbesondere:
- eine Anlaufstelle für die Bürger („One Face to the Customer“),
  - Trennung fachlich-politischer Steuerung / ministerieller Funktionen (Fachbehörden) von der Durchführungsebene (Bezirksämter),

- Konzentration und Straffung von Durchführungsaufgaben im Zweifel auf der Ebene der Bezirksämter,
- flache Strukturen,
- Anreizsystem für Bezirksämter und Fachbehörden.

Die Bezirksverwaltungsreform stellt ein wesentliches Element der Verwaltungsreform dar.<sup>1</sup> Die organisatorischen Veränderungen in der Bezirksverwaltung sind 2007 und die personellen Besetzungen neuer bzw. veränderter Positionen sind 2008 abgeschlossen worden.<sup>2</sup>

Der Rechnungshof hat mit einer Reihe von Prüfungen anhand der Senatsvorgaben und des Wirtschaftlichkeitsprinzips grundlegende Elemente dieser Reform untersucht, um deren Erfolg bzw. Evaluierungs- oder Handlungsbedarf festzustellen.

## Kundenorientierung

### Kundennahe Verwaltung

24. Die bürgernahen Dienstleistungen sollten nach dem Reformkonzept in einem kundenfreundlichen Netz zu schaffender dezentraler Dienstleistungszentren wahrgenommen werden, die sich an den verschiedenen Lebenslagen der Kunden orientieren. Vorgesehen waren 22 Kundenzentren, 18 bis 20 Soziale Dienstleistungszentren (SDZ) und in der Regel ein Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt (WBZ) je Bezirk bei gleichzeitiger Auflösung der 15 Ortsämter, deren Räumlichkeiten für die Dienstleistungszentren nach Möglichkeit weiter genutzt werden sollten.

Die Eröffnung von Pilotzentren ist 2008 abgeschlossen worden, die Einrichtung aller Dienstleistungszentren soll bis zum Jahr 2011 andauern.

25. Angesichts der guten örtlichen und fortschreitenden elektronischen Erreichbarkeit der Bezirksämter und der andauernden Konsolidierungsnotwendigkeiten hält der Rechnungshof einen konsequenten Abbau dezentraler Standorte für notwendig und ohne Verlust an Kundennähe für möglich.

*Abbau dezentraler Standorte ohne Verlust an Kundennähe möglich*

Das vorhandene Netz von 20 Kundenzentren, die oftmals wenige Kilometer voneinander entfernt liegen, ist sehr engmaschig. Ein Kundenzentrum je Bezirk ist – wie jüngst in Bergedorf umgesetzt – ersichtlich ausreichend, um eine angemessene kundennahe Verwaltung in einer Großstadt mit entsprechender Verkehrsinfrastruktur sicherzustellen. Damit könnten nach den Modellberechnungen der Bezirksverwaltung Einsparungen von bis zu 1,3 Mio. Euro strukturell realisiert werden (vgl. Tzn. 56, 64).

<sup>1</sup> Weitere Elemente sind u. a. die Optimierung von Standardprozessen und die Einführung von E-Government.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 18/2498 vom 28. Juni 2005 und 18/7615 vom 18. Dezember 2007.

Eine solche Konzentration auf Bezirksebene würde es auch ermöglichen, bislang bestehende Schwachstellen bei der zeitlichen Erreichbarkeit (geringe wöchentliche Öffnungszeiten, Schließung generell an zwei Nachmittagen und kurzzeitig aufgrund von Personalausfällen) zu beheben.

- Standortkonzept für SDZ unverzichtbar*
26. Die SDZ sollten nach dem Reformkonzept nach sozialräumlichen Kriterien und dem Lebenslagenprinzip möglichst in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit den Jobcentern der team.arbeit.hamburg<sup>3</sup> eingerichtet werden. Eine daran orientierte Standortplanung ist unterblieben, weil hierfür nicht genügend Daten und Kenntnisse bezüglich der sozialräumlichen Gegebenheiten vorgelegen haben. Für die noch anstehenden Standortentscheidungen ist es unerlässlich, dies auch unter Berücksichtigung der Frage der standortunabhängigen Sachbearbeitung und der Weiterentwicklung elektronischer Zugangswege nachzuholen (vgl. Tzn. 76 bis 78).
- Verzicht auf WBZ Alstertal prüfen*
27. Im Bezirk Wandsbek ist neben dem für das Kerngebiet zuständigen WBZ ein weiteres für die Bereiche Alstertal und Walddörfer eingerichtet worden. Angesichts der im Vergleich zu Kundenzentren und SDZ geringeren Bedeutung der Kundennähe bei WBZ-Dienstleistungen sowie des Risikos ineffizienter Arbeitsabläufe, notwendiger Abstimmungsbedarfe mit dem WBZ Wandsbek sowie einer zusätzlichen Leitungsstelle sollte die Notwendigkeit dieses zweiten WBZ untersucht werden (vgl. Tzn. 93, 94). Auch der noch dezentral untergebrachte Bereich Bauprüfung des ehemaligen Ortsamts Süderelbe sollte bei Vorliegen der räumlichen Voraussetzungen in das WBZ des neu errichteten Rathausforums Harburg umziehen.
28. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass der Senat den Bezirksämtern mit Blick auf weitere Konsolidierungsmöglichkeiten bereits mehr Flexibilität bei der Planung ihrer Sozialen Dienstleistungs- und Kundenzentren eingeräumt habe. Danach sollen die Bezirksämter in jeweiliger Verantwortung das örtliche Angebot der Kundenzentren überprüfen.

### Einheitliche Organisation

29. Mit der Neuorganisation der Bezirksämter sollten u. a. die Ziele einer transparenten klaren Aufbauorganisation sowie einer einheitlichen Grundorganisation verfolgt werden, damit Bürgern sowie Unternehmen überall in Hamburg gleiche Verwaltungsleistungen angeboten werden können.
30. Diesem Aspekt der Kundenorientierung wird nur eingeschränkt Rechnung getragen, wenn zum Beispiel
- die zeitliche Erreichbarkeit der Kundenzentren wegen unterschiedlicher Öffnungszeiten uneinheitlich ist (vgl. Tz. 59 f.),

<sup>3</sup> Bis 31. Dezember 2010: team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II.



- die Arbeitsabläufe jenseits der IT-gestützten Fallbearbeitung, in die der Bürger einbezogen ist, bei Dienstleistungen mit hamburgweiter Zuständigkeit unterschiedlich strukturiert sind (vgl. Tz. 63) und
- kein einheitlicher und bezirksamtsübergreifender Internetauftritt für die Kundenzentren besteht.

Mit der Einheitlichkeit auf der Ebene von Dezernaten, Fachämtern und Dienstleistungszentren ist zwar eine klare Aufbauorganisation für die obersten drei Ebenen der Bezirksämter erreicht worden. Aus Kundensicht ist die direkte Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger indes von besonderer Bedeutung. Notwendig sind daher auch einheitliche Organisations-, Zuständigkeits- und Prozessstrukturen für Verwaltungseinheiten, die regelmäßigen Kundenkontakt haben.

*Gleiche Strukturen für Einheiten mit regelmäßigem Kundenkontakt notwendig*

31. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass die einheitliche Aufbauorganisation der Bezirksämter den Zielen und Vorgaben der Bezirksverwaltungsreform entspreche, will aber die Anregungen des Rechnungshofs aufgreifen.

### Bedarfsgerechte Ressourcenverteilung

32. Mit der beabsichtigten Einführung eines auf Kennzahlen gestützten Benchmarking-Systems sollte eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Verteilung von Personal- und Finanzmitteln als Basis für eine gleichmäßige Leistungserbringung erreicht werden.
33. Ein Instrumentarium für eine bedarfsgerechte Ressourcenverteilung ist mangels verlässlicher Daten, unzureichender qualitativer Vergleichsmöglichkeiten und des bewussten Verzichts auf Prozessanalysen schon im Ansatz nicht geschaffen worden. Die Arbeiten für ein Benchmarking-System sind in vielen Bereichen gleichzeitig begonnen worden, anstatt zunächst für wenige Bereiche ein vollständiges System zu entwickeln und dieses dann auf weitere Bereiche zu übertragen. Daher ist im Wesentlichen nur Personal- und Personalkostentransparenz erreicht worden. Selbst diese ist nicht genutzt worden, um durch Vergleiche Optimierungspotenziale zu erkennen:
- Allein im Bereich Erziehungs- und Elterngeld besteht bei einer Orientierung am besten Bezirksamt ein rechnerisches Einsparpotenzial beim Personalbudget von rund 0,65 Mio. Euro (vgl. Tz. 121).
  - Die Frage von Optimierungsnotwendigkeiten stellt sich zum Beispiel auch bei der räumlichen Unterbringung der Bezirksämter. Den einzelnen Beschäftigten haben 2009 jeweils rechnerisch Büroflächen in einer Bandbreite von rund 23 bis 35 m<sup>2</sup> in den einzelnen Bezirksämtern zur Verfügung gestanden. Grundsätzlich gleichgelagerte Aufgaben sind daher mit einem – nicht allein mit hinzunehmenden unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten zu rechtfertigenden – höchst unterschiedlichen Flächeneinsatz wahrgenommen worden.

*Benchmarking  
konsequent  
entwickeln,  
einführen und  
zur Steuerung  
nutzen*

Notwendig ist eine konsequente Entwicklung und Einführung eines Benchmarking-Systems und dessen Etablierung als Steuerungsinstrument in den Bezirksämtern unter Berücksichtigung der Anforderungen der Fachbehörden.<sup>4</sup>

34. Diese Forderung haben die Finanzbehörde und die Bezirksämter aufgegriffen und sich mit dem Rechnungshof auf einen zielgerichteten Einführungsprozess verständigt. Dieser sieht vor, zunächst in ausgewählten Bereichen (Rechtsämter, Bauprüfabteilungen, Kindertagesbetreuung) ein Benchmarking-System zu etablieren.

### Organisatorische und personalwirtschaftliche Begleitmaßnahmen

*Konzept nicht  
umgesetzt*

35. Eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Bezirksverwaltung und eine nachhaltige Verbesserung der Kundenorientierung erfordern motiviertes und qualifiziertes Personal. Durch organisatorische und personalwirtschaftliche Maßnahmen sollte nach dem Reformkonzept die Attraktivität der bezirklichen Arbeitsplätze erhöht werden.
36. Obgleich der Senat der Bürgerschaft Ende 2007 mitgeteilt hat, dass die personelle Umsetzung der organisatorischen und personalwirtschaftlichen Umstrukturierungen in weiten Bereichen abgeschlossen sei bzw. sich in der unmittelbaren Realisierung befinde, sind die vorgesehenen Maßnahmen überwiegend nicht verwirklicht (vgl. Tzn. 159 bis 164).

### Aufsicht über die Bezirksämter

37. Der Senat führt und beaufsichtigt nach Artikel 33 Absatz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) die gesamte Hamburger Verwaltung und hat damit gegenüber der Bürgerschaft auch die Verantwortung für das Verwaltungshandeln der Bezirksämter. Die Bezirksämter führen ihre Aufgaben nach Artikel 4 Absatz 2 HV, § 2 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) selbstständig durch. Die Leitung der Bezirksämter durch den Senat ist deshalb als Aufsicht ausgestaltet. Diese unterteilt sich in Rechts- und Fach- sowie Bezirksaufsicht und wird durch vom Senat bestimmte Behörden wahrgenommen (§ 42 ff. BezVG).

### Aufsicht durch Fachbehörden

38. Die Fachbehörden üben für ihren Zuständigkeitsbereich die Rechtsaufsicht über die Bezirksämter aus (§ 44 Absatz 1 BezVG). Für die Aufgabenbereiche ohne Gestaltungsspielraum aufgrund örtlicher Belange haben die Fachbehörden ergänzend die Fachaufsicht (§ 44 Absatz 2 BezVG). Die Rechts- und Fachaufsicht

<sup>4</sup> Jahresbericht 2006, „Standesämter“, Tzn. 203 bis 215; Jahresbericht 2007, „Bezirkliche Rechtsämter“, Tzn 324 bis 333.

ist durch Fachanweisungen und Weisungen im Einzelfall wahrzunehmen. Fachanweisungen sind im Einvernehmen mit den Bezirksamtsleitungen zu erlassen, in Streitfällen bei Erlass und Auslegung sind Senatsentscheidungen herbeizuführen; Weisungen im Einzelfall dürfen nur in besonders gelagerten Fällen erteilt werden (§ 45 BezVG).

39. Bereits in den Vorjahren hatte der Rechnungshof ausführlich auf Mängel in der Aufsicht durch Defizite in der Steuerung der Bezirksverwaltung hingewiesen.<sup>5</sup> Nach wie vor ist festzustellen, dass die Fachbehörden die Rechts- und Fachaufsicht nicht nach Maßgabe des BezVG wahrnehmen, weil sie das die Bezirksämter bindende und abschließend im BezVG vorgegebene Aufsichtsinstrumentarium nicht konsequent nutzen, zum Beispiel:

*Aufsichtsinstrumentarium nicht konsequent genutzt*

- Das vorgesehene präventive Instrument der Fachanweisung wird wegen vorrangig auf Einvernehmen zwischen Fachbehörde und Bezirksämtern angelegten und damit aufwendigen Erlassverfahrens nur in geringem Umfang genutzt. Damit kann ein erforderliches hamburgweit einheitliches Verwaltungshandeln zum Beispiel in dem für den Bürger besonders wichtigen Sozialhilfebereich nicht sichergestellt werden. Das erforderliche Einvernehmen mit den Bezirksamtsleitungen wird oftmals nicht hergestellt und die Option, den Senat in Konfliktfällen um Entscheidung zu bitten, wird nicht wahrgenommen (vgl. Tzn. 134 und 135).
- Als Ersatzlösung für nicht durchsetzbare Fachanweisungen und im Widerspruch zum BezVG sind Rundschreiben oder zwischen den Bezirksämtern und der Fachbehörde zwar abgestimmte, aber rechtlich unverbindliche Arbeitshilfen erstellt worden. Dadurch wird im Verhältnis zwischen Fachaufsichtsbehörde und ausführenden Bezirksämtern keine von den verantwortlichen Stellen geprägte Steuerung erreicht (vgl. Tzn. 129 bis 131). Fachbehörden dürfen sich nicht ihrer vom BezVG zugewiesenen Steuerungsbefugnis und -verantwortung entziehen.

*Ausweichen auf nicht vorgesehene Ersatzlösungen*

### Aufsicht durch die Bezirksaufsichtsbehörde

40. Nach dem BezVG übt die Finanzbehörde als Bezirksaufsichtsbehörde die Dienstaufsicht aus. Diese erstreckt sich nach der Gesetzesbegründung auf die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der Bezirksämter. Im Senat werden die Bezirksämter vom zuständigen Bezirksenator (Finanzsenator) vertreten. Die Verwaltungsvorschriften zur LHO räumen ihm und der Bezirksaufsichtsbehörde darüber hinaus besondere Befugnisse bei der Haushaltsaufstellung und -bewirtschaftung ein.

<sup>5</sup> Jahresbericht 2008, „Tierschutz und Tierseuchenbekämpfung“, Tzn. 254 bis 270; Jahresbericht 2009, „Katastrophenschutz“, Tzn. 125 bis 143, „Bezirkliche Wochenmärkte“, Tzn. 156 bis 167, „Gesundheitsaufsicht“, Tzn. 178 bis 181 und „Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung“, Tzn. 182 bis 187.

41. Weder das BezVG noch seine Begründung enthalten eine Definition der Dienstaufsicht und deren Abgrenzung von der Rechts- und Fachaufsicht; sie geben der Bezirksaufsichtsbehörde auch kein Instrumentarium zur Ausübung der Dienstaufsicht vor.

*Unmittelbare Handlungsmöglichkeiten für Bezirks-senator fehlen*

In Intendanzangelegenheiten – insbesondere bei der Mittelbewirtschaftung – kann die Bezirksaufsichtsbehörde gegenüber den Bezirksamtsleitungen nur im Wege der Dienstaufsicht vorgehen. Insbesondere eine Fachaufsicht, mit der Vorgaben im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit von Entscheidungen gemacht werden dürfen, ist hierfür nach dem BezVG nicht vorgesehen. Wünschenswert im Sinne effektiver Verwaltung wären in diesem Bereich unmittelbare Handlungsmöglichkeiten für den Bezirks-senator. Auch unter Berücksichtigung der von HV und BezVG den Bezirksamtern eingeräumten Selbstständigkeit sieht der Rechnungshof einen Wertungswiderspruch darin, dass der Bezirkssenator formal weniger Einfluss auf die Bezirksamtsleitungen hat als ein Fachsenator auf seine Amtsleitungen (vgl. Tz. 144), wie sich bei öffentlich ausgetragenen Meinungsunterschieden zwischen Bezirkssenator und Bezirksamtsleitungen über die Identifizierung von Sparpotenzialen oder der Umsetzung von Sparvorgaben des Senats gezeigt hat.

42. Darüber hinaus bestehen weitere Mängel (vgl. Tzn. 146, 148):

- Für die rechtsaufsichtliche Tätigkeit „Überwachung der Einhaltung des BezVG“ nutzt die Bezirksaufsichtsbehörde zur Regelung der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bezirksamtern eine Dienstvorschrift, die inhaltlich noch auf dem alten BezVG basiert. Nach dem neuen BezVG ist eine Dienstvorschrift kein verbindliches Instrument der Rechtsaufsicht.
- Soweit die Bezirksaufsichtsbehörde faktisch Aufgaben der Fachaufsicht wahrnimmt, weil keine Fachbehörde bestimmt ist (zum Beispiel für die Bürgerhäuser und den bezirklichen Ordnungsdienst<sup>6</sup>), fehlt es an einer Zuständigkeitsanordnung.

### Regelungsbedarf

43. 2004 hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sowohl der Bezirksaufsichtsbehörde als auch der jeweiligen Fachbehörde eindeutig und erschöpfend festzulegen sind.<sup>7</sup>

Mit der Neufassung des BezVG sollten nach der Gesetzesbegründung eine für alle Beteiligten verständliche Grundlage geschaffen und die im Gesetzesvollzug aufgeworfenen Zweifelsfragen gelöst werden. Die Aufsicht über die Bezirksamter sollte grundlegend ge-

<sup>6</sup> Jahresbericht 2009, „Bezirklicher Ordnungsdienst“, Tzn. 144 bis 155.

<sup>7</sup> Jahresbericht 2005, „Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Bezirksverwaltung“, Tzn. 32 bis 40.

ändert, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Verfahren klarer definiert werden. Die Instrumente Fachanweisung und Weisung im Einzelfall sollten danach dafür sorgen, dass Fachbehörden und Senatsämter ihre Steuerungsaufgaben wahrnehmen können, den Bediensteten der Bezirksämter die Handhabung erleichtert und eine gleichmäßige Rechtsanwendung gesichert würden.

44. Vor diesem Hintergrund bedürfen die Regelungen des BezVG zur Aufsicht über die Bezirksämter einer Überprüfung.

*Regelungen  
zur Aufsicht  
überprüfen*

Rechts- und Fachaufsicht sowie Dienstaufsicht müssen eindeutig voneinander abgegrenzt und durch die abschließende Aufzählung von Befugnissen und Instrumenten klar definiert werden. In diesem Zusammenhang sollte insbesondere geprüft werden, ob

- durch das BezVG für den Erlass von Fachanweisungen ein taugliches Verfahren geschaffen wurde und
- die Rechte und Befugnisse des Bezirkssenators gegenüber den Bezirksamtsleitungen gestärkt werden sollen.

Der Grundsatz, für jede Fachaufgabe eine Fachbehörde zu bestimmen, sollte vollständig umgesetzt werden. Nur so ist eine durchgängige Rechts- und gegebenenfalls erforderliche Fachaufsicht gegenüber den Bezirksämtern zu gewährleisten.

45. Die Finanzbehörde teilt die aus Wortlaut und Begründung hergeleitete Rechtsauslegung des Rechnungshofs zwar nicht. Aber auch nach ihrer Auffassung könnte eine gesetzliche Klarstellung und Schärfung der Aufsichtskompetenzen hilfreich sein. Zur Bestimmung von Fachbehörden führt sie bereits seit geraumer Zeit Gespräche mit in Betracht kommenden Behörden.

### **Entflechtung von Durchführungsaufgaben**

46. Durchführungsaufgaben sollten nach dem Reformkonzept von den ministeriellen und fachlich-steuernden Aufgaben getrennt und bürgerorientierte Durchführungsaufgaben, soweit fachlich und verwaltungswirtschaftlich vertretbar, auf der Ebene der Bezirksämter konzentriert werden. Dabei kann die Aufgabenwahrnehmung entweder in allen, mehreren oder auch nur einem Bezirksamt erfolgen.
47. Untersuchungen, ob eine Entflechtung im Einzelfall sinnvoll und wirtschaftlich sein würde, sind nicht konsequent betrieben worden:
- Die Einrichtung eines Baugenehmigungsreferates in der Fachbehörde entspricht nicht der vom Senat grundsätzlich gewollten Entflechtung. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Alternativbetrachtungen haben dieser finanzwirksamen Maßnahme nicht zugrunde gelegen (vgl. Tz. 98).
  - Mit der Verlagerung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft und des Wasserrechts ist zwar eine Entflechtung erreicht worden, die bezirkliche Aufgabenerledi-

gung teilweise aber nur mit Unterstützung der Fachbehörde möglich. Im Ergebnis ist fraglich, ob die Entflechtung mit einer Aufgabenwahrnehmung in allen Bezirksamtern insoweit vorteilhaft gewesen ist. Die Bezirksverwaltung hat zugesagt, die Variante einer zentralen Bearbeitung von wasserwirtschaftlichen Baumaßnahmen bei einem Bezirksamt zu prüfen.

- Die Zuständigkeiten für die Förderung der Stadtteilkultur sind nicht eindeutig entflochten. Mit demselben Adressaten sowohl bei der Behörde für Kultur und Medien als auch bei den Bezirksamtern durchgeführte Zuwendungsverfahren führen daher zu doppeltem Verwaltungsaufwand.<sup>8</sup>
- Die Verteilung der Zuständigkeiten für die Durchführung der einzelnen Naturschutzgebietsverordnungen auf die Fachbehörde und die Bezirksamter ist nicht anhand sachgerecht vorgegebener und sodann konsequent eingehaltener Kriterien getroffen worden.<sup>9</sup>

48. *Überprüfung  
bislang nicht  
verlagertes Durch-  
führungsaufgaben  
notwendig*

Die notwendigen Erfolgskontrollen der einzelnen Entflechtungsmaßnahmen durch die Verwaltung stehen noch aus. Für die bislang nicht verlagerten Durchführungsaufgaben ist spätestens bei einer Änderung ihrer Rahmenbedingungen die Notwendigkeit einer Entflechtung anhand angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen.<sup>10</sup>

Die Finanzbehörde will diese Empfehlung aufgreifen.

## Steuerung der Bezirksverwaltungsreform

49. Der Senat hat die Federführung für das Projekt Verwaltungsreform 2004 der Finanzbehörde übertragen. Entwicklung, Koordination und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen zur Bezirksverwaltungsreform sind in ihrer Zuständigkeit erfolgt.

## Projektmanagement

50. Die Finanzbehörde hat hierzu verschiedene Projekte aufgelegt und zum Teil durch Übernahme der Projektleitung die ihr zugewiesene Verantwortung wahrgenommen.

Das dazugehörige Projektmanagement ist allerdings in mehreren Fällen mangelbehaftet gewesen und hat zum Teil nicht Projektgrundsätzen entsprochen:

- Der Abschlussbericht des Projekts für die Weiterentwicklung der Kundenzentren war aus Sicht aller Beteiligten unter den damaligen Rahmenbedingungen nicht umsetzungsgerecht. Die Finanzbehörde hätte in ihrer Funktion als Projektauftraggeberin, aber auch

<sup>8</sup> Jahresbericht 2010, „Kulturförderung und Stadtteilkultur“, Tzn. 94 bis 108.

<sup>9</sup> Jahresbericht 2010, „Naturschutz und Forstwesen“, Tzn. 304 bis 319.

<sup>10</sup> Jahresbericht 2005, „Umweltinformation und -beratung“, Tzn. 80 bis 87.

durch ihre Mitwirkung in der Projektlenkungsgruppe frühzeitig auf sich ändernde Rahmenbedingungen und sich abzeichnende Abweichungen vom Projektauftrag reagieren müssen.

- Das Projekt „Benchmarking“ war darauf ausgerichtet, ein ganzheitliches Benchmarking-System aufzubauen. Es hat die zeitlichen und inhaltlichen Zielvorgaben nicht erreicht (vgl. Tz. 122).
- Investitionsmittel für die Errichtung weiterer SDZ sind auf Basis grober Schätzungen statt – wie zugesagt – valider Daten eingeworben und ohne Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Einzelfall freigegeben worden (vgl. Tzn. 83 bis 87).

Durch diese unzureichende Steuerung hat sich die Projektarbeit in Teilen als wenig zielführend und unwirtschaftlich erwiesen. Im Übrigen sollte den in den Bezirksamtern zur Verfügung stehenden begrenzten Personalressourcen, die durch eine Vielzahl von Projekten beansprucht werden, Rechnung getragen werden.

*Projektarbeit teilweise wenig zielführend und unwirtschaftlich*

Die Finanzbehörde hat zugesagt, Projektgrundsätze künftig besser zu beachten.

## Evaluation

51. Der Senat hatte der Bürgerschaft bereits 2006 mitgeteilt, dass nach Auflösung der Projektorganisation die Finanzbehörde ab 2008 die dezentrale Umsetzung überwachen und regelmäßig zu den Haushaltsberatungen über den erreichten Stand der Umsetzung berichten werde. Trotz einer inhaltlich nicht abgeschlossenen Bezirksverwaltungsreform ist die Bürgerschaft zuletzt Ende 2007 mit einer gesonderten Drucksache über den Stand der Umsetzung informiert worden.<sup>11</sup>
52. Der Rechnungshof hatte bereits 2004<sup>12</sup> darauf hingewiesen, dass die Reform dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen müsse. Als bedeutsame Voraussetzung dafür, aber auch für die gebotenen begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen sollte die Verwaltung auf der Grundlage konkret festzulegender Ziele für eine hinreichende Datenbasis sorgen.

Auch wenn aufgrund des überwiegenden Verzichts auf vorlaufende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, begleitende Erfolgskontrollen sowie mangels festgestellter Ausgangslage einer nachträglichen Erfolgskontrolle der Reformaktivitäten nur noch begrenzte Aussagekraft zukommen kann, ist dies kein Grund dafür, auf die umfassende Evaluation der Bezirksverwaltungsreform zu verzichten. Für zum Beispiel bereits vor vier Jahren abgeschlossene organisatorische Veränderungen (vgl. Tz. 23) wären die erforderlichen Erfolgskontrollen bereits möglich gewesen.

*Erfolgskontrollen bereits möglich gewesen*

<sup>11</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/7615 vom 18. Dezember 2007.

<sup>12</sup> Jahresbericht 2005, „Organisation und Aufgabenwahrnehmung in der Bezirksverwaltung“, Tzn. 32 bis 40.

Die Finanzbehörde hält vor dem Hintergrund anstehender Konsolidierungsmaßnahmen mit Auswirkungen auf die Organisation der Bezirksverwaltung die Evaluation nur noch insoweit für sinnvoll, als sie zur Identifizierung oder Absicherung von Konsolidierungsbeiträgen erforderlich ist. Allerdings habe der Senat den Bezirksämtern und der Finanzbehörde aufgegeben, künftig vor Umsetzung struktureller Maßnahmen als Basis für spätere Evaluationen eine Ausgangslagenbeschreibung zu erstellen.

53. Die Notwendigkeit der Evaluation der Bezirksverwaltungsreform als finanzwirksamer Maßnahme ergibt sich nicht nur aus § 7 Absatz 4 LHO, wonach die Durchführung von Erfolgskontrollen nicht gegenständlich oder der Zielrichtung nach beschränkt ist. Der Rechnungshof hält es auch in der Sache nach wie vor für dringend geboten, dass die Folgen der Bezirksverwaltungsreform insbesondere im Hinblick auf die angestrebten Ziele, aber auch hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Steuerungsfähigkeit veränderter Organisationen einer kontrollierenden Gesamtbetrachtung unterzogen werden. Bereits 2004 hatte er zur Notwendigkeit von Ausgangslagenbeschreibungen darauf hingewiesen, dass als bedeutsame Voraussetzung für Controlling und Erfolgskontrollen auf der Grundlage konkreter Ziele eine hinreichende Datenbasis vorliegen muss.<sup>13</sup>

Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Finanzbehörde die ausstehende Evaluation unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs angeht und die Ergebnisse zeitnah vorlegt.<sup>14</sup> Die Erkenntnisse daraus können im Übrigen nicht nur der Beurteilung der Bezirksverwaltungsreform und der Vorbereitung nötiger Korrekturen, sondern auch der Steuerung künftiger großer Reform- und Konsolidierungsvorhaben dienen.

---

<sup>13</sup> Jahresbericht 2005, „Organisation und Aufgabenwahrnehmung in der Bezirksverwaltung“, Tzn. 32 bis 40.

<sup>14</sup> Auch wenn kein „Vorher-Nachher-Vergleich“ möglich sein sollte, lässt sich der Erfolg anhand eines „Soll-Ist-Vergleiches“ ermitteln. Zudem kann der heutige Ist-Zustand durch Variantenbetrachtung auf seine Wirtschaftlichkeit hin untersucht werden. Des Weiteren ist das Projektmanagement zu evaluieren.



# Kundenzentren

Finanzbehörde / Bezirksämter

**Eine deutliche Reduzierung der Standorte bis auf nur einen je Bezirk ist angesichts zumutbarer Entfernungen und Wegezeiten zwischen benachbarten Kundenzentren möglich. Damit könnten Einsparungen von bis zu 1,3 Mio. Euro realisiert werden.**

**Die Öffnungszeiten müssen erweitert werden.**

54. Die Verwaltung will Bürgern und Unternehmen einen einfachen und serviceorientierten Kontakt anbieten. In Hamburg sind die Kundenzentren<sup>1</sup> eine der wichtigsten Kontaktstellen zwischen der Verwaltung und dem einzelnen Bürger. Daher sollten sie so organisiert sein, dass der Kunde schnell, bequem und sachgerecht seine Leistungen erhält. Jeder Einwohner Hamburgs sucht rechnerisch einmal pro Jahr ein Kundenzentrum auf. Bei vielen Dienstleistungen der Kundenzentren gilt nicht eine regionale, sondern eine hamburgweite Zuständigkeit.

Im Zuge der Bezirksverwaltungsreform ist die Zahl der Kundenzentren von 18 auf 22 erhöht worden. Damit sollte die Grundversorgung der Bevölkerung mit Verwaltungsdienstleistungen ortsnahe gewährleistet werden.

## Entfernungen und Wegezeiten

55. Die örtliche Erreichbarkeit von Kundenzentren wird bestimmt durch Entfernung und Wegezeit für den Bürger.

Für das Ziel des Senats, eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Verwaltungsdienstleistungen ortsnahe zu gewährleisten, erweist sich die Anzahl von derzeit noch 20 Kundenzentren (vgl. Tz. 55 letzter Absatz) als nicht erforderlich:

Viele Kundenzentren liegen in nahezu fußläufiger Nähe zueinander. So ist beispielsweise das Kundenzentrum Eimsbüttel (Kern) 1,6 km von dem Kundenzentrum Hamburg-Nord (Kern) und das Kundenzentrum Altona (Kern) 1,9 km vom Kundenzentrum St. Pauli entfernt. Neun Kundenzentren finden sich in einem 5-km-Radius, 14 können mit öffentlichen Verkehrsmitteln in 30 Minuten von den Schwerpunktkundenzentren<sup>2</sup> erreicht werden.

<sup>1</sup> Die Aufgabenschwerpunkte der Kundenzentren liegen im Einwohnerwesen und hier bei Melde- und Ausweisangelegenheiten.

<sup>2</sup> Kundenzentren in den jeweiligen Kerngebieten der Bezirksämter.

## Lage der Kundenzentren innerhalb der Hamburger Bezirke



Quelle: Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung, 2008; eigene Ergänzungen

Unabhängig von der Bezirksverwaltungsreform hat das Bezirksamt Bergedorf mit dem Bezug eines neuen Verwaltungszentrums das nunmehr einzige Kundenzentrum dort untergebracht und trotz der bezirksspezifischen Entfernungen die Kundenzentren in Neuallermöhe sowie in den Vier- und Marschlanden zum Jahresende 2010 geschlossen.

56. Die Bezirksverwaltung hat im Rahmen der Haushaltskonsolidierung als Orientierungsmaßstab 100.000 Einwohner pro Kundenzentrum gesetzt. Nach diesem Maßstab müssten zwei bis drei der noch vorhandenen 20 Kundenzentren geschlossen werden. Die Bezirksverwaltung hält bei der Schließung eines Kundenzentrums Einsparungen von bis zu 100.000 Euro für möglich.

Im Bezirk Bergedorf entfallen 120.000 Einwohner auf sein Kundenzentrum. Bei Anwendung dieses Maßstabs wären 13 Kundenzentren für die Versorgung der Bevölkerung ausreichend.

Wird hingegen – wie in Bergedorf – nur noch ein Kundenzentrum pro Bezirk vorgehalten, könnten bei einer Schließung der übrigen 13 Kundenzentren bis zu 1,3 Mio. Euro eingespart werden.

### Kundenzentren reduzieren

Der Rechnungshof hat Finanzbehörde und Bezirksämter aufgefordert, ein bezirksübergreifendes Konzept zur Reduzierung der Kundenzentren zu erarbeiten. Der dann vorhandene konzentrierte Personalbestand sollte auch genutzt werden, um die Öffnungszeiten zu erweitern.

57. Zwei Bezirksämter halten neben den Kundenzentren an zwei weiteren Standorten Mobile Bürgerdienste (in den Räumen eines

Kreditinstituts) vor. Hier werden an einem Tag in der Woche die wesentlichen Leistungen des Einwohnerwesens angeboten. Ein dritter Mobiler Bürgerdienst ist nach einer Pilotphase eingestellt worden, weil die erwartete Nachfrage nicht erreicht wurde.

Das Angebot der Mobilen Bürgerdienste erfordert einen hohen finanziellen und personellen Aufwand. Dies hat bereits in einem Bezirksamt zu Verschlechterungen in der Servicequalität der Kundenzentren, zum Beispiel bei den Wartezeiten, geführt.

Der Rechnungshof hat die beiden Bezirksamter aufgefordert zu prüfen, wie das Konzept der Mobilen Bürgerdienste unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit so weiterentwickelt werden kann, dass Kundenaufkommen und Auslastung im Wesentlichen dem der Kundenzentren entsprechen.

*Mobile Bürgerdienste unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten weiterentwickeln*

58. Eine weitere Ergänzung des Angebots der Kundenzentren stellt die aufsuchende Sachbearbeitung dar. Sie richtet sich in erster Linie an Personen mit eingeschränkter Mobilität. Art und Umfang dieses Services sind in den Bezirksamtern unterschiedlich ausgeprägt.

Diese Angebote müssen angesichts ihrer Unterschiedlichkeit überprüft werden. Nur eine bezirksübergreifend einheitliche Vorgehensweise entspricht im Übrigen dem Leitgedanken der Bezirksverwaltungsreform, ein für den Bürger gleiches und einheitliches Leistungsangebot vorzuhalten. Darüber hinaus sind Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte einzubeziehen.

*Aufsuchende Sachbearbeitung bezirksübergreifend evaluieren und vereinheitlichen*

## Öffnungszeiten

59. Die Geschäftsordnung für die Bezirksamter gibt für die Kundenzentren eine Mindestöffnungszeit von 26 Stunden pro Woche vor.

Der Gesamtumfang der Öffnungszeiten in den einzelnen Kundenzentren wird maßgeblich beeinflusst durch die Stellenausstattung und die tatsächliche Personalsituation. Die jeweilige Stellenausstattung reicht von rund drei bis hin zu rund 27 Stellen.

In der Folge sind die Öffnungszeiten in den Kundenzentren sehr unterschiedlich. Insgesamt reichen sie von 24 bis 32 Stunden/Woche, in den Schwerpunktkundenzentren von 26 bis 32 Stunden/Woche. An Mittwoch- und Freitag-Nachmittagen hat kein Kundenzentrum in Hamburg geöffnet. Durch urlaubs- oder krankheitsbedingte Personalengpässe kommt es in kleinen Kundenzentren immer wieder zu kurzzeitigen Schließungen.

60. Die derzeitigen Öffnungszeiten der Kundenzentren erreichen weitgehend lediglich die Mindestöffnungszeiten. Uneinheitliche Öffnungszeiten erschweren ein spontanes Ausweichen auf andere Kundenzentren. Die Schließung aller Kundenzentren an zwei Nachmittagen in der Woche widerspricht dem Gedanken der Kundentreue in einer Großstadtverwaltung.

*Öffnungszeiten  
wirtschaftlich  
und kunden-  
freundlich  
gestalten*

Die Bezirksämter müssen die Öffnungszeiten ihrer Kundenzentren, denen als Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung eine hohe Außenwirkung zukommt, erweitern. Einbezogen werden sollten dabei die Gesichtspunkte

- einheitliche Öffnungszeiten mindestens für die Schwerpunktkundenzentren,
- einheitliche „Kern-Öffnungszeiten“ für alle Kundenzentren und
- Öffnungszeiten an allen Werktagen einschließlich Mittwoch- und Freitag-Nachmittagen.

Über diesen Rahmen hinaus sollten die tatsächliche Nachfrage sowie bezirksübergreifende Aspekte Berücksichtigung finden.

### **Telefonische Erreichbarkeit**

61. Die vom Senat beauftragte Bürgerbefragung 2006 hat gezeigt, dass viele Bürger den Kontakt zur Verwaltung über das Telefon suchen. Die Hamburger Bürgerbefragung 2009 hat ergeben, dass die Zufriedenheit mit der telefonischen Beratung unverändert hoch gleichwohl im Vergleich zu den Ergebnissen des Jahres 2006 ein Rückgang zu verzeichnen ist: Insbesondere in den Kundenzentren sei der Anteil der Telefongespräche gesunken, in denen entweder das Anliegen direkt erledigt oder der Anrufer unmittelbar an die zuständige Stelle weitergeleitet worden sei.<sup>3</sup>

Der Telefondienst im Einwohnerwesen wird unterschiedlich wahrgenommen. In der Mehrzahl der Schwerpunktkundenzentren werden eingehende Anrufe des HamburgService an gesonderten Arbeitsplätzen angenommen. In zwei Kundenzentren laufen diese Gespräche auf Mobiltelefonen auf, die entweder täglich wechselnd oder auch zwischendurch unter den Beschäftigten weitergegeben werden. Diese beiden Kundenzentren weisen – möglicherweise bereits deshalb – nach einer verwaltungsinternen Auswertung eine überdurchschnittliche hohe Vermittlungsquote auf.

62. Angesichts der Kundenerwartung, auch telefonische Ansprechpartner in den Kundenzentren erreichen zu können, sollte die telefonische Erreichbarkeit in den Kundenzentren – unabhängig davon, dass viele Anfragen bereits unmittelbar vom HamburgService beantwortet werden – verbessert werden.

*Telefonische  
Erreichbarkeit  
verbessern*

Der Rechnungshof hat die Bezirksämter auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Gründen für die unterschiedliche Erreichbarkeit in den Kundenzentren nachzugehen, Schwachstellen insbesondere über Vergleiche untereinander zu erkennen und die telefonische Erreichbarkeit zu steigern.

<sup>3</sup> Hamburger Bürgerbefragung 2009 – Die wichtigsten Ergebnisse (vom 28. April 2010).

## Arbeitsabläufe

63. In den Kundenzentren sind die Arbeitsabläufe – soweit die Fallbearbeitung IT-gestützt erfolgt – vielfach vereinheitlicht. Außerhalb der IT-Fachverfahren weichen sie jedoch stark voneinander ab, wie beispielsweise hinsichtlich des Zugangs zum Sachbearbeiter (so werden in einigen Kundenzentren mitgebrachte Unterlagen zur Vermeidung unnötiger Wartezeiten in jedem Fall vorgeprüft, während in anderen Kundenzentren eine Vorprüfung vermieden werden kann) oder der Möglichkeiten, bargeldlos mit EC-Cash zu zahlen (direkt beim Sachbearbeiter oder zentral am Kassenautomaten).

Der Rechnungshof hat deutlich gemacht, dass sich die Bezirksverwaltung gerade an der Schnittstelle zum Kunden einheitlich präsentieren sollte. Zwar können äußere Bedingungen wie beispielsweise räumliche Gegebenheiten abweichende Abläufe erfordern. Unterschiedliche Arbeitsabläufe in den Kundenzentren, die durch den Kontakt mit den Kunden geprägt sind, sollten aber mit dem Ziel einer Verbesserung der Kundenorientierung vereinheitlicht werden. Dabei sollten sich die Bezirksämter am jeweils wirtschaftlichsten und kundenfreundlichsten Beispiel orientieren.

## Stellungnahme der Verwaltung

64. Finanzbehörde und Bezirksämter haben zugesagt, dass sich die Bezirksämter umfassend mit der Aufgabenwahrnehmung in den Kundenzentren befassen und dabei insbesondere die Ergebnisse und Anregungen des Rechnungshofs einbeziehen würden. Dies gelte insbesondere für die

- Mobilen Bürgerdienste,
- aufsuchende Sachbearbeitung,
- Öffnungszeiten,
- telefonische Erreichbarkeit und die
- Arbeitsabläufe.

Die Bezirksämter hätten vom Senat bereits Freiräume erhalten, die Zahl ihrer Kundenzentren zu reduzieren. Vorgesehene Schließungen müssen dabei mit der Finanzbehörde abgestimmt werden. Die Finanzbehörde hat weiter darauf hingewiesen, dass sie als Grundlage für diese Entscheidungen das Standortkonzept überprüfen und gegebenenfalls dem Senat einen modifizierten Maßstab vorschlagen werde.

Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass es sich bei den von der Bezirksverwaltung für den Fall der Schließung von Kundenzentren zugrunde gelegten Einsparpotenzialen um Ergebnisse von Modellberechnungen handele.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Soziale Dienstleistungszentren

Finanzbehörde / Bezirksämter

**Die Wirtschaftlichkeit Sozialer Dienstleistungszentren ist nicht nachgewiesen. Es fehlen ein zukunftsweisendes Standortkonzept und ein schlüssiges organisatorisches Konzept.**

**Haushaltsmittel wurden eingeworben, obwohl ein entsprechender Bedarf noch nicht gegeben und vom Senat ursprünglich festgelegte Voraussetzungen nicht erfüllt waren.**

65. Im Rahmen der 2005 konzipierten Neuorganisation der Bezirksämter sollten bedarfsgerecht dezentral einzurichtende Soziale Dienstleistungszentren (SDZ) alle sozialen Transfer- und Beratungsleistungen, die zuvor durch unterschiedliche Stellen im Bezirksamt erbracht worden waren, vorhalten. Die SDZ sollten nach dem Konzept der bereits zuvor eingerichteten Kundenzentren betrieben werden und die Hilfsangebote aufeinander abgestimmt und optimal koordiniert, gegebenenfalls auch unter Einbeziehung privater Angebote, aus einer Hand anbieten.<sup>1</sup>
66. Für die Errichtung der SDZ sowie der Zentren für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt stellte die Bürgerschaft in den Jahren 2007 und 2008 jeweils Investitionsmittel in Höhe von 3,5 Mio. Euro bereit. Der Senat beschloss, diese Mittel gemäß § 41 Absatz 2 LHO haushaltswirtschaftlich zu sperren und erst nach Vorlage der konkreten Bau- und Kostenunterlagen einschließlich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Klärung der Folgekosten freizugeben und auf die Bezirksämter zu übertragen.
- Für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 wurden weitere Investitionsmittel in Höhe von jeweils 2,5 Mio. Euro für die Errichtung von Dienstleistungs- und Kundenzentren bereitgestellt.
67. Der Senat hatte die Absicht, unter Federführung der Finanzbehörde bis Ende 2006 die personalwirtschaftlichen und organisatorischen Voraussetzungen für den Aufbau der SDZ zu klären, insbesondere
- das Angebotsspektrum zu konkretisieren,
  - Organisations- und Verantwortungsstrukturen festzulegen,
  - Musterprozesse für die Vorgangsbearbeitung sowie
  - Konzepte für die Steuerung, die räumliche Umsetzung ein-

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 vom 28. Juni 2005.

schließlich der Festlegung von Standorten, die personelle und die IT-technische Umsetzung zu entwickeln,

um die SDZ an drei Standorten musterhaft zu pilotieren. Auf Basis der Pilotierungserfahrungen sollte ein organisatorisches und räumliches Gesamtkonzept für die flächendeckende Einführung ab 2008 erarbeitet werden.

## Wirtschaftlichkeit

68. Tiefgreifende organisatorische Maßnahmen wie die Neuordnung der sozialen Dienstleistungen in den Bezirksamtern erfordern eine solide Entscheidungsgrundlage, ein planvolles, zielgerichtetes Vorgehen, ein begleitendes Controlling sowie eine abschließende Erfolgskontrolle. Zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit und zur Messung des Erfolgs ist nach § 7 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften vorgesehen, vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung grundsätzlich deren Zielsetzung möglichst unter Verwendung von Kennzahlen messbar zu formulieren. Außerdem sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.
69. Eine konkrete und operable Zielbestimmung hätte eine Erhebung und vertiefte Analyse der Ausgangslage erfordert. Die Finanzbehörde hat diese nicht vorgenommen. Sie hat ausgeführt, es sei beabsichtigt gewesen, seit langem empfundene Mängel und bekannte Defizite, die zum Beispiel durch Kritik und Anregungen von Kunden und Mitarbeitern vorgebracht worden seien, zu beheben. Sie hat ferner auf die Ergebnisse von Bürgerbefragungen hingewiesen, die eine gute Resonanz auf die Kundenzentren ergeben hätten, und daraus abgeleitet, dass dieses Konzept der richtige Weg zu mehr Kundenzufriedenheit sei. Erhebungen und Analysen der Arbeitsprozesse im Sinne einer Schwachstellenanalyse seien aus ihrer Sicht nicht erforderlich gewesen. *Ausgangslage weder erhoben noch vertieft analysiert*
70. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat die Finanzbehörde ebenfalls nicht durchgeführt. Entgegen dem Senatsbeschluss zur haushaltswirtschaftlichen Sperre (vgl. Tz. 66) hat sie Haushaltsmittel freigegeben, ohne dass für die einzelnen SDZ der Nachweis der Wirtschaftlichkeit erbracht worden war. *Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt*
- Die Finanzbehörde hat erklärt, die Einrichtung der SDZ sei nicht vorrangig unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrieben worden. Der Senat habe mit der Verwaltungsreform das Ziel verfolgt, eine kundenfreundliche Verwaltung zu schaffen, wobei temporäre Mehrbedarfe durch Effizienzsteigerungen und Synergieeffekte deutlich kompensiert würden. Nach Auffassung der Finanzbehörde sei eine vorherige allgemeine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtbar gewesen, da mit der Einrichtung der SDZ generell keine Erhöhung der Betriebsausgaben verbunden gewesen sei.
71. Bereits im Vorwege hatte der Rechnungshof die Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit auch bei der Bezirksverwaltungsreform angemahnt und auf die Notwendigkeit einer Untersuchung

hingewiesen, ob die zu erfüllenden Aufgaben in der neuen Organisationsform unter Berücksichtigung der Reformziele wirtschaftlicher oder mindestens ebenso wirtschaftlich wie bisher wahrgenommen werden können.<sup>2</sup>

72. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass weder eine hinreichende Schwachstellenanalyse als Grundlage für die erforderliche Bestimmung der Zielsetzung noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt noch die Voraussetzungen für die Freigabe der Haushaltsmittel eingehalten wurden. Die Finanzbehörde berücksichtigt bei ihrer Einschätzung nicht, dass nach dem Wortlaut des § 7 Absatz 2 LHO eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei allen „finanzwirksamen Maßnahmen“ vorzunehmen ist. Eine Haushaltsrelevanz ergibt sich bereits aus den erforderlichen Investitionsmitteln (vgl. Tz. 66). Unabhängig von dem Ziel, die Betriebsausgaben im Saldo nicht zu erhöhen, beeinflussen die mit der Organisationsveränderung verbundenen Maßnahmen die einzelnen Ausgabepositionen des Haushalts unmittelbar. Auch politische Entscheidungen wie die zur Optimierung der Kundentreue und Kundenzufriedenheit entbinden die Verwaltung nicht von der Einhaltung der Bestimmungen der LHO.

*Auswirkungen auf die Kosten der Leistungserbringung untersuchen*

*Mittelfreigabe von Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abhängig machen*

73. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, in künftigen Fällen die erforderliche Erhebung, Analyse und Bewertung der Ausgangssituation sowie die Formulierung konkreter und operationalisierter Ziele als Basis der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und späteren Erfolgskontrolle vorzunehmen. Er hat die Finanzbehörde ferner aufgefordert, vor der Errichtung weiterer SDZ die Auswirkungen auf die Kosten der Leistungserbringung zu untersuchen, das Ergebnis in den Entscheidungsprozess zum weiteren Ausbau des Netzes von SDZ einzubeziehen und die Freigabe von Investitionsmitteln von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abhängig zu machen.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, für den Fall der Einrichtung weiterer SDZ die Forderung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu beachten.

## Personalbedarf

74. *Keine gesicherten Erkenntnisse zum Personalbedarf*
- Obwohl der Senat noch im Jahr 2006, also vor Eintritt in die Pilotphase, unter Federführung der Finanzbehörde auch die personalwirtschaftlichen Voraussetzungen für den Aufbau der SDZ klären lassen wollte (vgl. Tz. 67), liegen auch derzeit keine gesicherten Erkenntnisse über den mit der Umstrukturierung verbundenen Personalbedarf vor. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs haben zwei der in die Pilotphase einbezogenen Bezirksämter die Eingangsbereiche ihrer SDZ mit zusätzlichem Personal verstärkt.

75. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass noch keine qualifizierte Untersuchung des zukünftigen Personalbedarfs stattgefunden

<sup>2</sup> Jahresbericht 2005, Tz. 36.



hat, und die Bezirksämter aufgefordert, im Zusammenwirken mit der Finanzbehörde die Ermittlung des Personalbedarfs nachzuholen und dabei auch den Aufgabenzuschnitt und die Organisationsform kleinerer regionaler SDZ einzubeziehen.

*Ermittlung des Personalbedarfs nachholen*

Die Finanzbehörde hat erklärt, das Bezirksamt Altona werde den Aufgabenzuschnitt, die Organisationsform und die Auswirkungen auf den Personalbedarf in Bezug auf das dortige regionale SDZ überprüfen. Sie hat im Übrigen erklärt, sie rechne lediglich in einem Übergangszeitraum mit einem erhöhten personellen Aufwand. Eine systematische Ermittlung des Personalbedarfs halte sie wegen der geplanten Ablösung veralteter IT-Verfahren, von der die Arbeitsprozesse nicht unerheblich betroffen sein würden, zurzeit nicht für zweckmäßig.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die personalwirtschaftlichen Voraussetzungen bereits über mehrere Jahre nicht geklärt sind und daher nunmehr zumindest eine zeitlich verbindliche Perspektive geschaffen werden muss.

## **Standortkonzept**

76. Der Senat beabsichtigte, das Netz der SDZ bedarfsgerecht dezentral zu gestalten. Die Standorte sollten nach sozialräumlichen Kriterien und dem Lebenslagenprinzip folgend möglichst im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit den Jobcentern der team.arbeit.hamburg festgelegt werden.<sup>3</sup> Als Teil eines mit Unterstützung durch ein externes Beratungsunternehmen durchgeführten Projekts zur Feinkonzeptionierung der SDZ war ein räumliches Umsetzungskonzept zu entwickeln, in dem u. a. die zukünftigen Standorte und das jeweilige Angebotsspektrum, eine zeitliche Planung und der Raumbedarf einschließlich der Frage der Anmietung bzw. Kündigung von Mieträumen dargestellt werden sollten.
77. In der von dem Beratungsunternehmen vorgelegten Feinkonzeption wurde dazu ausgeführt, für eine konkrete Standortplanung hätten nicht genug Daten und Kenntnisse bezüglich der sozialräumlichen Gegebenheiten vorgelegen. Die Darstellung möglicher Standorte orientierte sich zu einem großen Teil an den bestehenden Strukturen. Die Datenlage hat sich – trotz zwischenzeitlich getroffener Standortentscheidungen – nicht verbessert.
78. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Feinkonzeption im Hinblick auf die Standortplanung dem erteilten Auftrag nicht gerecht geworden ist. Die fehlenden Daten hätten erhoben werden müssen, um für anstehende Standortentscheidungen eine verlässliche Grundlage zu schaffen. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, im Zusammenwirken mit der Finanzbehörde bei den noch anstehenden Standortentscheidungen unter Berücksichtigung des Gebots der Wirtschaftlichkeit ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten. Dabei sollten neben derzeiti-

*Unzureichende Datenbasis für Standortplanung*

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/5011 vom 19. September 2006, Nr. 2.2.2.

*Entwicklungsprognosen in Standortkonzept berücksichtigen*

gen Fallzahlen auch Entwicklungsprognosen, die Erreichbarkeit, der zielgruppenspezifische Bedarf an persönlicher Vorsprache, die Frage der standortunabhängigen Sachbearbeitung und die Weiterentwicklung elektronischer Zugangswege einbezogen werden.

79. Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, sie werde veranlassen, dass bei Einrichtung weiterer SDZ die Erkenntnisse aus der Pilotphase in stärkerem Maße als bisher bei dem organisatorischen und räumlichen Konzept berücksichtigt würden.

### **Steuerung der Sozialen Dienstleistungszentren**

80. Aufgrund der Bündelung der sozialen Dienstleistungen (vgl. Tz. 65) setzt sich das Aufgabenspektrum der SDZ aus Leistungen zusammen, die vormals durch das Fachamt Grundsicherung und Soziales (GS) und einzelnen Abteilungen des Jugendamts (jetzt: Fachamt Jugend- und Familienhilfe [JA]) erbracht worden waren. Organisatorisch sind die SDZ Teil der Fachämter GS.
81. Gleichwohl liegt nach den Feststellungen des Rechnungshofs die Dienst- und Fachaufsicht über die SDZ nicht in vollem Umfang bei den Leitungen der Fachämter GS. Vielmehr haben die Bezirksämter ein, auch von dem an der Erarbeitung der Feinkonzeption beteiligten Beratungsunternehmen empfohlenes Modell umgesetzt, wonach die Dienst- und Fachaufsicht gegenüber der Mitarbeiterschaft des SDZ der SDZ-Leitung obliegt, die Dienst- und Fachaufsicht über die Leitung selbst dagegen grundsätzlich der Fachamtsleitung GS und für die Leistungen aus dem Bereich des Fachamts JA deren Leitung.

Dies wiederum steht nicht mit der als Dienstvorschrift erlassenen Geschäftsordnung für die Bezirksämter in Einklang. Danach sollen die Leitungen der Dienstleistungszentren, also auch der SDZ, lediglich die Dienstaufsicht über das in ihrem Bereich eingesetzte Personal ausüben, während die fachliche Steuerung von den Fachamtsleitungen auszuüben ist. Nach den Vorstellungen des Senats aus dem Jahr 2006 soll das Fachamt GS sowohl in finanzieller als auch in fachlicher Hinsicht alle Leistungen steuern, die das Bezirksamt im Aufgabengebiet der SDZ erbringt, die Aufgabenwahrnehmung koordinieren und mit den fachpolitisch zuständigen Behörden zusammenarbeiten.

*Dem AKV-Prinzip entsprechende Struktur entwickeln*

82. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde und die Bezirksämter angesichts dieser Unklarheiten und geteilten Zuständigkeiten aufgefordert, die Praxis der Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht mit dem Ziel zu evaluieren, eine Struktur zu entwickeln, die insbesondere dem Prinzip der Übereinstimmung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip) Rechnung trägt.

Die Finanzbehörde hält eine Evaluation des Steuerungskonzepts der SDZ grundsätzlich für sinnvoll.

## Einwerbung von Haushaltsmitteln

83. Der Ansatz der Investitionsmittel von 3,5 Mio. Euro für das Jahr 2007 (vgl. Tz. 66) war so bemessen, dass damit in der Pilotphase die Errichtung von fünf Dienstleistungszentren, darunter drei SDZ, ermöglicht werden sollte. Der Senat beabsichtigte, auf der Basis der bei der musterhaften Erprobung gewonnenen Erfahrungen ein Gesamtkonzept für die flächendeckende Einführung der Zentren ab 2008 zu erstellen sowie die Mittel für die übrigen Dienstleistungszentren einzuwerben.
84. Im Rahmen einer Nachbewilligungsdrucksache<sup>4</sup> warb der Senat im Mai 2007 weitere 3,5 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2008 ein. Auf Nachfrage im Haushaltsausschuss der Bürgerschaft, weshalb die 2. Tranche erst mit dieser Drucksache veranschlagt worden sei, erklärten die Senatsvertreter, durch Mittelumschichtungen für das Jahr 2007 seien die ersten Dienstleistungszentren mit einem Betrag von 3,5 Mio. Euro auf den Weg gebracht worden. Damals sei nicht abzuschätzen gewesen, mit welcher Geschwindigkeit und Reihenfolge sich dieser Prozess fortsetzen würde. Nunmehr sei der Bedarfsfall eingetreten und die Mittel würden für das Jahr 2007 und 2008 benötigt.<sup>5</sup>
85. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zum Zeitpunkt der Nachbewilligung noch keinerlei Mittel aus dem für die Pilotphase bereitgestellten Betrag zur Realisierung konkreter Investitionsmaßnahmen auf die Bezirksämter übertragen worden waren. Erfahrungen aus einer musterhaften Erprobung lagen dementsprechend ebenfalls nicht vor. Er hat ferner festgestellt, dass sich die Summe der in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 und im Jahr 2008 insgesamt übertragenen Mittel auf rund 3,3 Mio. Euro belief und damit nicht einmal der ursprünglich bereitgestellte Betrag ausgeschöpft worden war. Bis Ende des Jahres 2008 waren sechs Zentren geschaffen worden.<sup>6</sup>
86. Die Finanzbehörde hat erklärt, sie habe die Planung des Mittelabflusses auf das Ergebnis einer Umfrage bei den Bezirksämtern gestützt. Sie sei zum Zeitpunkt der Beratung der Nachbewilligungsdrucksache davon ausgegangen, dass für die Jahre 2007 und 2008 ein Investitionsvolumen von 4,4 Mio. Euro bereits konkretisiert gewesen sei und sich weitere Zentren mit einem Mittelbedarf von rund 2,8 Mio. Euro in Planung befänden. Bis Ende 2008 sei die Eröffnung von 18 Zentren geplant gewesen. Die Dynamik der Entwicklung sei durch Einwerbung entsprechender Haushaltsmittel zu unterstützen gewesen.
87. Das Ergebnis der genannten Umfrage bot jedoch keine geeignete Grundlage für eine konkrete Haushaltsplanung. Soweit die Bezirksämter Beträge genannt hatten, stellten diese mehr oder weniger grobe Schätzungen dar und waren zum Teil ausdrücklich unter

*Haushaltsmittel  
verfrüht  
eingeworben*

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/6282 vom 22. Mai 2007.

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/6476 vom 28. Juni 2007, S. 4.

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/2000 vom 18. Februar 2009, Rdnr. 398.

Vorbehalt gestellt worden. Die zeitlichen Planungen für die weiteren Zentren waren in großen Teilen erkennbar zu optimistisch.

*Erkenntnisse  
aus Pilot-  
anwendungen  
lagen noch  
nicht vor*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde Mittel zu einem Zeitpunkt nachforderte, zu dem noch kein entsprechender Bedarf bestand, und die Bürgerschaft in der Beratung im Haushaltsausschuss über den genauen Sachstand im Zusammenhang mit dem Mittelabfluss und dem weiteren Mittelbedarf nicht zutreffend informiert wurde. Er hat ferner beanstandet, dass die Nachbewilligung entgegen der gegenüber der Bürgerschaft abgegebenen Erklärung, Mittel für die Schaffung der über die Pilotphase hinausgehenden Dienstleistungszentren erst auf der Basis der bei der musterhaften Erprobung gewonnenen Erfahrungen einzuwerben, beantragt wurde. Entsprechende Erfahrungen, die zur Erstellung eines Gesamtkonzepts hätten genutzt werden können, lagen noch nicht vor.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Bauprüfung

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /  
Finanzbehörde / Bezirksämter

**Die Voraussetzungen für ein Benchmarking sind im Bauprüfbereich noch nicht geschaffen worden.**

**Im Bezirksamt Wandsbek wurde ohne erkennbare Notwendigkeit vom Grundsatz abgewichen, nur ein Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt pro Bezirksamt einzurichten.**

**Ohne Betrachtung von Alternativen wurde in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt ein Baugenehmigungsreferat eingerichtet. Mangels Ausgangsdaten kann die damit verfolgte Zielsetzung der Beschleunigung u. a. von Genehmigungsverfahren in Vorbehaltsgebieten nicht überprüft werden.**

### Kennzahlen und Benchmarking

88. Ein wesentliches Ziel der Verwaltungsreform ist die Förderung eines Leistungs- und Kosten umfassenden Wettbewerbs. Der Senat hat daher 2006 für die Bezirksämter die Einführung eines auf Kennzahlen gestützten Benchmarkingsystems mit Kosten- und Qualitätskennzahlen beschlossen (vgl. Tz. 110).

In den Produktinformationen der bezirklichen Einzelpläne des Haushaltsplans 2009/2010 sind im Produktbereich 04 (Wirtschaft, Bauen und Umwelt), Produktgruppe 09 (Bauaufsicht und Wirtschaftsförderung) für die hier relevanten Produkte

- P1 (Bescheide und Bescheinigungen nach Hamburgische Bauordnung, Baugesetzbuch und Hamburgisches Denkmalschutzgesetz) und
- P2 (Sicherung und Herstellung ordnungsgemäßer Zustände außerhalb des Antragsverfahren)

erstmalig Produktstückpersonalausgaben als Kostenkennzahlen für das Benchmarking dargestellt worden.

Die Finanzbehörde hatte angekündigt, dass ab 2009 bisherige Mängel bei der Datenerhebung des jeweiligen Vorjahres beseitigt sein und entsprechend qualitätsgesicherte Daten vorgelegt werden sollten. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ist-Daten für 2008 und 2009 gleichwohl auf unzulänglichen Erhebungen basieren und damit nicht qualitätsgesichert sind.

89. Der Rechnungshof hat dies kritisiert. Ein Benchmarking ist mit diesen Zahlen mangels Aussagekraft nicht möglich.
- Kein Benchmarking möglich wegen nicht aussagekräftiger Zahlen*
- Er hat gefordert, dass entsprechend den Verwaltungsvorschriften zu § 17 (1 – 4) LHO künftig qualitätsgesicherte und damit aussagekräftige Produktstückpersonalangaben in der Produktgruppe 09 veröffentlicht werden.
- Qualitätsgesicherte Kennzahlen im Haushaltsplan darstellen*
- Die Finanzbehörde hat dies zugesagt. An einer Vereinheitlichung der Kennzahlenerhebung werde kontinuierlich gearbeitet.
90. In den Haushaltsplan 2011/2012 wollte der Senat erstmalig Qualitätskennzahlen aufnehmen, um zusammen mit den reinen Kostenkennzahlen ein wirksames Steuerungsinstrument abzubilden. Für das Fachamt Bauprüfung wird dieses Ziel nicht erreicht werden, weil die für Baugenehmigungsverfahren bisher definierten Kennzahlen derzeit überarbeitet werden.
91. Der Rechnungshof hält die Entwicklung von aggregierten Qualitätskennzahlen mit Steuerungsrelevanz für die Bürgerschaft wie auch von detaillierteren Qualitätskennzahlen zur internen Steuerung durch die Verwaltung für bedeutsam.
- Kennzahlen hinsichtlich Dauer und Erfolg von Rechtsmitteln erweitern*
- Er hat für den geprüften Bereich empfohlen, über die bisherige Kennzahl „durchschnittliche Verfahrensdauer“ hinaus, die den Zeitraum des Antragseingangs bis zur Bescheiderstellung im Fachamt Bauprüfung erfasst, ergänzend die Verfahrenszeiten für behördliche Rechtsmittelverfahren und Erfolgsquoten für behördliche bzw. gerichtliche Rechtsmittel zu berücksichtigen.
92. Die Finanzbehörde hat die Weiterentwicklung der Kennzahlen zugesagt. Die vom Rechnungshof genannten Kennzahlen könnten wertvolle übergeordnete Steuerungsinformationen liefern. Die Finanzbehörde und die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) wollen prüfen, wie die in den verschiedenen Ämtern erhobenen Ergebniszahlen miteinander verknüpft werden können.

## Organisation

### Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt

93. In jedem Bezirksamt soll grundsätzlich nur ein Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt (WBZ) als Anlaufstelle für Bürger und Unternehmen eingerichtet werden, das weitgehend alle staatlichen Dienstleistungen aus diesen Fachbereichen (Prüfung von Bauvorhaben aller Art, Genehmigungen, Beratungen) an einem Ort anbietet. Der Vorteil dieses Zentrums liegt nach Auffassung des Senats darin, dass sich Bürger und Unternehmen mit komplexen bau- oder gewerblichen Vorhaben nicht mehr an verschiedene staatliche Dienststellen wenden müssen. Der Senat hat im Bezirk Wandsbek das ehemalige Gebäude des Ortsamts Alstertal dafür genutzt, für das Alstertal und die Walddörfer ein zweites WBZ einzurichten.

94. Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund des Risikos ineffizienter Verwaltungsabläufe, notwendiger Abstimmungsbedarfe mit dem WBZ Wandsbek sowie einer zusätzlichen Leitungsstelle die Notwendigkeit einer derartigen Ausnahme in Frage gestellt und gefordert zu untersuchen,
- wie viel Personal die Aufgabenerledigung an einem konzentrierten Standort erfordert,
  - welche Vorteile eine Konzentration für verwaltungsinterne Abläufe erbrächte und
  - welche Dienststellen unter wirtschaftlichen Bedingungen aus dem Rathaus Wandsbek gegebenenfalls in den Standort Alstertal ausgelagert werden können, um Platz für die Beschäftigten aus dem zweiten WBZ zu schaffen,

und die Entscheidung für ein zweites WBZ an diesen Maßstäben zu messen.

95. Die Finanzbehörde hat hinsichtlich der Gründe für ein zweites WBZ insbesondere auf eine 2007 erstellte Feinkonzeption einer Unternehmensberatung sowie auf die Ausführungen in der Bürgerschaftsdrucksache 18/7615 vom 18. Dezember 2007 verwiesen. Danach sei wegen der Größe und der hohen Einwohnerzahl des Bezirks, der besseren Erreichbarkeit sowie der mangelnden räumlichen Kapazität am Standort des bereits bestehenden WBZ im Rathaus Wandsbek ein zweites WBZ vertretbar. Die hohen Fallzahlen erforderten viel Personal, deren Unterbringung im WBZ im Rathaus Wandsbek nicht möglich sei.

96. Nach Auffassung des Rechnungshofs fehlt es nach wie vor an einer mit Daten hinreichend unterlegten Abwägung mit den gegen ein zweites WBZ sprechenden Gründen.

Die für alle Bezirksamter getroffene Grundsatzentscheidung des Senats, dem Bürger für nicht alltäglich nachgefragte Leistungen längere Wege zuzumuten, wird durch höhere Fall- bzw. Einwohnerzahlen in Wandsbek nicht infrage gestellt. Es ist derzeit nicht erkennbar, warum die mit der Grundsatzentscheidung für ein WBZ vermiedenen verwaltungsinternen Nachteile in Wandsbek eher hingenommen werden könnten als in den anderen Bezirksamtern.

*Notwendigkeit eines zweiten Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt nicht nachgewiesen*

### Baugenehmigungsreferat der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

97. Mit der Einrichtung von Vorbehaltsgebieten möchte der Senat zeitlich und räumlich begrenzte Entwicklungsvorhaben von gesamtstädtischer Bedeutung steuern. Abweichend von der sonst in der Stadt üblichen Praxis sollen in den Vorbehaltsgebieten die Bebauungsplanverfahren und die Aufgaben der Bauaufsicht nicht in den Bezirksamtern, sondern in der BSU erledigt werden. Letzteres erfolgt im dazu eigens eingerichteten Baugenehmigungsreferat, das zurzeit mit zehn – überwiegend neu geschaffenen, d. h.

nicht von der Bezirksverwaltung auf die BSU verlagerten – Stellen ausgestattet ist.

*Alternativen  
nicht betrachtet;  
keine Erfolgskontrolle mangels Ausgangsdaten möglich*

98. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU vor der Einrichtung des neuen Baugenehmigungsreferats entgegen § 7 Absätze 1 und 2 LHO und der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften weder Ausgangsdaten betrachtet noch Alternativen erhoben hat. Eine Erfolgskontrolle der mit dieser Organisationsentscheidung angestrebten „schnellen und effektiven Umsetzung der konkreten Planungen für Neu- und Umbauvorhaben in den Vorbehaltsgebieten“ im Vergleich zur Erledigung durch die Bezirksämter ist entgegen § 7 Absatz 4 LHO damit nicht mehr möglich.
99. Er hat gefordert, dass die BSU in Zusammenarbeit mit der Finanzbehörde künftig Daten über die durchschnittliche Verfahrensdauer erhebt und prüft, ob vor dem Hintergrund der Zielsetzung „Verfahrensbeschleunigung“ und dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Entscheidung zur Schaffung des Baugenehmigungsreferats auf Dauer Bestand haben sollte. Er hat außerdem gefordert, dass zukünftige Organisationsentscheidungen auf der Grundlage angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen werden.
100. Die BSU hat dargelegt, dass die Einrichtung von Vorbehaltsgebieten ein politischer Kompromiss und damit Rahmenbedingung für die Verwaltung gewesen sei. Die Steuerungsfunktion der BSU sei vorher umfangreicher gewesen und nun auf zeitlich und räumlich begrenzte Entwicklungsvorhaben von gesamtstädtischer Bedeutung beschränkt worden. Ein Vergleich mit den Bezirksämtern sei nicht möglich, weil die Baugenehmigungsverfahren in Vorbehaltsgebieten regelmäßig komplexer und zeitaufwendiger seien. Dies zeige sich am Beispiel der HafenCity: viele Prozesse wie zum Beispiel die Erschließung und die Bauleitplanung fänden parallel zum Baugenehmigungsverfahren statt. Es bestehe ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf mit den weitestgehend in der BSU ansässigen Fachbereichen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei mangels Alternativen nicht erforderlich gewesen.
- Die Finanzbehörde hat diese Auffassung geteilt.
101. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Baugenehmigungsverfahren nicht zu den Steuerungsaufgaben gehören, sondern zu den grundsätzlich der Bezirksverwaltung zugeordneten Durchführungsaufgaben.

Die Anerkennung eines Steuerungsbedarfs durch die Fachbehörde basiert auf der Annahme des Senats, dass die BSU komplexe und zeitaufwendige Genehmigungsverfahren in Vorbehaltsgebieten schneller erledigen könne. Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte dies bewertet und einem Vergleich mit der Aufgabendurchführung durch die Bezirksämter unterzogen werden müssen. Hierbei wäre zudem zu berücksichtigen gewesen, dass auch die Bezirksämter komplexe Baugenehmigungsverfahren bearbeiten und sich die Rechtsgrundlagen nicht unterscheiden. Weiterhin müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter



des Baugenehmigungsreferats der BSU im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens in Vorbehaltsgebieten wegen des Baunebenrechts die örtlich zuständigen Bezirksamter beteiligen (u. a. beim Gaststättenrecht, beim Gewerberecht, bei Grün- und Erholungsanlagen, beim Naturschutzrecht und beim Wegerecht). Bei einer bezirklichen Lösung wären gegebenenfalls keine zusätzliche Leitungs- bzw. weniger Verwaltungsstellen notwendig gewesen. Außerdem sind die Personalausstattung und der effiziente Arbeitsinsatz in Anbetracht noch nicht bekannter Vorbehaltsgebiete nur schwer planbar. In den Bezirksamtern könnte aufgrund der größeren Personalkörper gegebenenfalls flexibler reagiert werden.

Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof daran fest, dass die Entscheidung für die Durchführung von Genehmigungsaufgaben in einer Fachbehörde unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Erfahrungen aus der Praxis hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit untersucht werden sollte.

## Bebauungsplanverfahren

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /  
Finanzbehörde / Bezirksamter

**Das vom Senat angestrebte Benchmarking findet bei Bebauungsplanverfahren nicht statt.**

**Über mehrere Jahre haben die Bezirksamter erhebliche Haushaltsreste gebildet.**

### Kennzahlen und Benchmarking

102. Ein Ziel der Verwaltungsreform ist die bedarfsgerechte Ressourcenaufteilung unter den Bezirksamtern. Mit Blick darauf hat der Senat die Einführung eines Benchmarking-Systems in den Bezirksamtern mit Kosten- und Qualitätskennzahlen beschlossen (Tz. 110). Es wurden bisher aber über die produktbezogenen Kennzahlen „Personalausgaben“ und „Vollzeitäquivalente“ hinaus keine Daten für den Bereich der Bebauungsplanung erhoben und weiteren Kennzahlen entwickelt.

*Mangels  
Kennzahlen kein  
Benchmarking  
möglich*

103. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass insoweit weitere Kennzahlen fehlen und keine Vorbereitungen für die Durchführung eines Benchmarkings getroffen worden sind.

Der Rechnungshof hat die in den Jahren 2006 bis 2009 laufenden 319 Bebauungsplanverfahren betrachtet, von denen 115 Verfahren in diesem Zeitraum abgeschlossen wurden. Über die Hälfte der Verfahren hat länger als vier Jahre gedauert. Zwischen den einzelnen Bezirksamtern bestehen erhebliche Unterschiede. Insofern erbringen schon derartige Kennzahlen einen Erkenntnisgewinn, der auf weiteren Analyse- und gegebenenfalls Handlungsbedarf hinweist.

Der Rechnungshof hat die Bezirksamter und die Finanzbehörde zusammen mit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) aufgefordert, sich trotz der anzuerkennenden sachlichen Schwierigkeiten weiterhin um stärker qualitativ geprägte Kennzahlen für ein Benchmarking im Bereich Bebauungsplanung zu bemühen. Denn bei staatlichen Leistungen, die die Verwaltung selbst erbringt, sind konkrete Zielsetzungen sowie operable Zielgrößen oder Kennzahlen erforderlich, da ansonsten die Grundlage für eine Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle fehlt.

In einem ersten Schritt sollten zunächst Kennzahlen wie zum Beispiel die Verfahrensdauer – aufgeteilt in einheitliche Verfahrensstadien – erhoben werden, zumal der Senat die bisherige durchschnittliche Verfahrensdauer mit drei bis vier Jahren verkürzen will.

104. Nach Auffassung der Finanzbehörde führten die Vorschläge des Rechnungshofs zu zusätzlichem Aufwand, ohne adäquaten Er-

kenntniswert. Insbesondere seien aus der Kennzahl „Verfahrensdauer“ wegen der politischen Implikationen (zum Beispiel Bürgerbegehren oder Einfluss der Bezirksversammlungen) keine bzw. kaum Rückschlüsse auf die Effizienz des Verwaltungshandelns zu ziehen.

Die BSU ist der Auffassung, dass Kennzahlen wie zum Beispiel Kosten- und Zeitvergleiche teilweise erstellt werden könnten. Die Entwicklung darüber hinaus gehender Kennzahlen sei problematisch. Sie hat aber zugesagt, sich mit den Bezirksämtern zu verständigen, inwieweit den Forderungen entsprochen werden könne.

105. Der Rechnungshof hat ergänzend auf das erklärte Ziel des Senats hingewiesen, Benchmarking als bezirksamtsinternes Steuerungsinstrument und bezirksamtsübergreifend für die bedarfsgerechte Ressourcenausstattung einzusetzen. Der Senat hat dabei keinen Bereich der Bezirksverwaltung ausgeschlossen.

Das vom Senat verfolgte Ziel der Verfahrensverkürzung bei Bebauungsplänen wird ohne die Erhebung der Verfahrensdauer nicht belegbar sein.

Die vom Rechnungshof empfohlene Aufteilung in Verfahrensstadien würde den Einfluss „politischer Implikationen“ auf die Verfahrensdauer verdeutlichen können. Zudem unterliegen wesentliche Verfahrensschritte keinen äußeren Einflüssen. Trotzdem variiert deren Dauer in den Bezirksämtern, wie die Erhebungen des Rechnungshofs gezeigt haben.

### Planungsmittel

106. Für die Vergabe von Gutachten und Planungsleistungen werden den Abteilungen Stadt- und Landschaftsplanung der Bezirksämter seit mehreren Jahren unverändert insgesamt 700.000 Euro jährlich zugewiesen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass seit 2007 Jahr für Jahr Reste in Höhe von jeweils rund 1,4 Mio. Euro übertragen wurden.

*Hohe Restebildung über mehrere Haushaltsjahre*

107. Der Rechnungshof hat den Verstoß der BSU und der Bezirksämter gegen § 11 Absatz 2 LHO beanstandet, weil sie es versäumt haben, eine bedarfsgerechte Veranschlagung unter Berücksichtigung der vorhandenen Reste vorzunehmen.

Der Rechnungshof hat die BSU und die Bezirksämter aufgefordert, entsprechend den gesetzlichen Vorschriften eine bedarfsgerechte Veranschlagung der Ausgaben unter Berücksichtigung bestehender Reste sicherzustellen.

108. Die BSU hat dies zugesagt und mitgeteilt, sie werde mit den Bezirksämtern ein Verfahren entwickeln, um künftig nicht zu hohe Kassenmittel zu binden.

Der von der Finanzbehörde in Abstimmung mit den Bezirksämtern gegebene Hinweis, dass die Reste vermutlich zu erheblichen An-

teilen vertraglich gebundene und nicht abgeflossene Kassenmittel enthielten, die gleichwohl zwingend benötigt würden, belegt, dass es an einer der Fälligkeit gerecht werdenden Bemessung der Kassenmittel in Kombination mit Verpflichtungsermächtigungen fehlte. Eine zutreffende Veranschlagung hätte ein über Jahre nicht verändertes Restevolumen aufgrund nicht benötigter Kassenmittel verhindert.

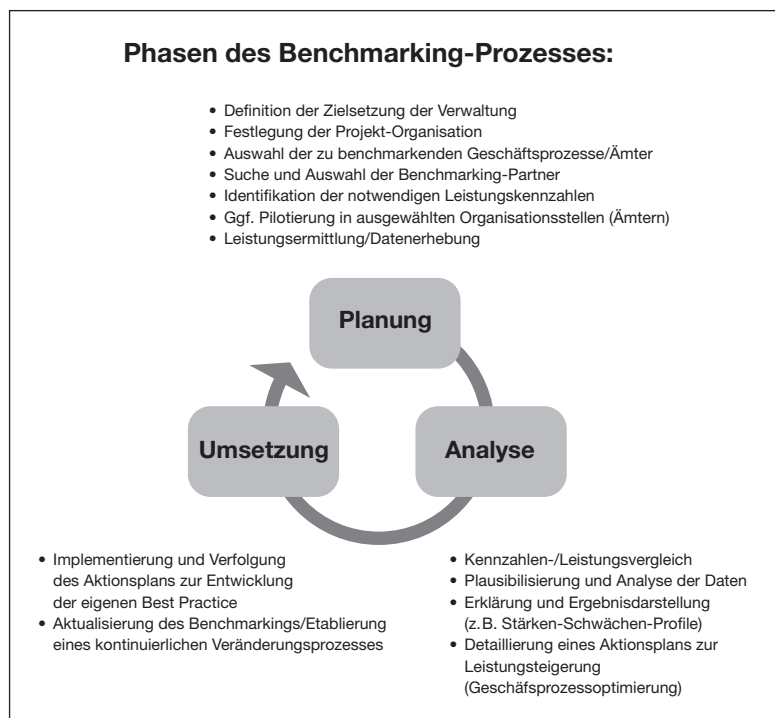
# Benchmarking

Finanzbehörde / Bezirksämter

**Der Finanzbehörde und den Bezirksämtern ist es trotz mehrjähriger Projektarbeit nicht gelungen, ein praxisgerechtes und ganzheitliches Benchmarking-System für die gesamte Bezirksverwaltung zu entwickeln.**

**Soweit erste Vergleichszahlen vorliegen, werden diese trotz signifikanter Abweichungen wie beim Erziehungs- und Elterngeld nicht zum Anlass für eine Optimierung genommen.**

109. Ziel von Benchmarking ist es, die eigene Leistung mit der Anderer zu vergleichen und sich am Vorbild besserer Vergleichspartner zu orientieren. Ein ganzheitliches Benchmarking-System umfasst einen Quantitäts- und einen Qualitätsvergleich auf Basis entsprechender Kennzahlensets sowie eine vergleichende Analyse der Geschäftsprozesse.



Quelle: Eigene Darstellung

110. Der Senat hat im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform mit der Einführung eines auf Kennzahlen gestützten Benchmarking-Systems geplant, sowohl die bedarfsgerechte Verteilung von Personal- und Finanzmitteln zu erreichen als auch die Grundlage für ein finanzielles Anreizsystem der Bezirksämter zu schaffen. Zudem sollen die Bezirksämter die Ergebnisse des Benchmarkings als

Basis für das eigene und das bezirksübergreifende Controlling nutzen.<sup>1</sup>

Die Bezirksämter und die Finanzbehörde haben für die Entwicklung und Einführung eines Benchmarking-Systems 2006 ein gemeinsames Projekt eingerichtet, das 2009 beendet wurde.

Der Rechnungshof hat den erreichten Sachstand insgesamt sowie beispielhaft anhand des konkreten Anwendungsfalls „Erziehungs- und Elterngeld“ geprüft.<sup>2</sup>

## Kennzahlenentwicklung

### Produktübergreifende Feststellungen

111. Durch Kennzahlen sollen nach der Zielsetzung des Senats Aufwand, Ertrag, Kosten und Leistungen in Bezug auf die Produkte der Bezirksverwaltung als Grundlage für eine Prozessoptimierung und die Ressourcenausstattung verglichen werden können. Darüber hinaus sollten sie weitere Verwendung zum Beispiel in den Produktinformationen des Haushaltsplans finden können.

Das Projekt hat für die Kennzahlenentwicklung 25 Produkte ausgewählt, die insgesamt 80 % der Geschäftstätigkeit der Bezirksämter abbilden. Als wesentliche Kostenkennzahl hat es die Produktstückpersonalausgaben (PSPA) bestimmt. Zu deren Berechnung werden die Personalausgaben durch die gegebenenfalls gewichteten Fallzahlen des jeweiligen Produkts geteilt.

*Qualitätskennzahlen erst mit Verzögerung entwickelt*

Auf die Entwicklung von Qualitätskennzahlen hat das Projekt zunächst verzichtet und die Arbeiten hierzu erst ab der zweiten Jahreshälfte 2008 aufgenommen. Die Definition dieser Kennzahlen ist auch ein Jahr nach Ende der Projektlaufzeit noch nicht abgeschlossen worden. Von den bereits definierten Kennzahlen ist nur ein Teil datenerhebungsfähig.

112. Die Konzentration auf die Entwicklung der Kostenkennzahl PSPA sowie die verzögerte Entwicklung von Qualitätskennzahlen haben dazu geführt, dass die Projektarbeit im Übrigen nicht ausreichend darauf gerichtet werden konnte, erhebungsfähige Kennzahlen für ein ganzheitliches Benchmarking-System zu entwickeln.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die weitere Entwicklung des Benchmarkings mit Qualitätskennzahlen im Rahmen eines festzulegenden Zeitplans intensiver als bisher zu betreiben.

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/5011 „Stand der Umsetzung der in der Drucksache 18/2498 ‚Eine moderne, effiziente und kundenfreundliche Verwaltung für die wachsende Stadt‘ angekündigten Maßnahmen“ vom 19. September 2006, Nr. 4.5.

<sup>2</sup> Vgl. außerdem die Beiträge „Bauprüfung“, „Tiefbau und Stadtgrün“ und „Bebauungsplanverfahren“.

## Produkt Erziehungs- und Elterngeld

113. Über die Gewährung von Eltern- und Erziehungsgeld entscheiden die Bezirksamter. Die Zielerreichung des zugrunde liegenden Bundesgesetzes wird auf Bundesebene evaluiert, sodass sich das Benchmarking der Bezirksverwaltung auf das Ziel eines effizienten und kundenfreundlichen Verwaltungsvollzugs konzentrieren kann.
114. Die hierzu entwickelten Quantitätskennzahlen („Personalausgaben“, „PSPA“ und „Vollzeitäquivalente“ [VZÄ]) erfüllen diesen Zweck noch nicht. Die Kostenkennzahlen basieren zum Teil auf nicht steuerbaren und damit nicht steuerungsrelevanten Kostenanteilen. Weil die Personalausgaben auf der Basis der individuellen Ist-Ausgaben ermittelt werden sollen, wirken sich – insbesondere bei kleinen Personalkörpern – bezahlungsrelevante personenbezogene Merkmale der Beschäftigten wie zum Beispiel Alter, Familienstand oder Anzahl der Kinder verzerrend aus.

*Eignung der Kennzahlen fraglich*

Das Ziel, Leistungsunterschiede unter den Bezirksamtern aufzuzeigen, kann besser durch die Darstellung der Relation normalisierter Personalkosten und zusätzlich der VZÄ zu den Fallzahlen erreicht werden.

Von vier Qualitätskennzahlen sind zwei zurzeit nicht datenerhebungsfähig. Dies gilt zum Beispiel für die durchschnittliche Verfahrensdauer pro Antrag als Kennzahl zur Kundenzufriedenheit, weil das IT-Verfahren die von den Bezirksamtern angestrebte Messung der Verfahrensdauer erst ab dem Zeitpunkt des Vorliegens vollständiger Antragsunterlagen nicht zulässt.

Der Rechnungshof hat Hinweise zur Verbesserung der Kennzahlen gegeben. Bereits bei der Entwicklung von Kennzahlen müssen neben deren Aussagekraft auch die Möglichkeiten ihrer wirtschaftlichen und zuverlässigen Erhebung berücksichtigt werden.

## Datenerhebung

### Produktübergreifende Feststellungen

115. Die Bezirksamter haben mit der Erhebung der Daten erstmals Anfang 2008 für das Haushaltsjahr 2007 begonnen. In vielen Fachbereichen traten dabei Probleme auf, zum Beispiel aufgrund unterschiedlicher Organisation, einer unterschiedlichen Interpretation der Vorgaben sowie teilweise fehlender technischer Unterstützung. Infolgedessen ist mit der Auswertung der erhobenen Daten bislang nicht begonnen worden. Alle Bezirksamter haben die Erhebung, Qualitätssicherung und -entwicklung der PSPA noch als Arbeitsschwerpunkt für das Jahr 2010 genannt.
116. Unterschiedliche Organisationsstrukturen unter den Bezirksamtern schließen die Vergleichbarkeit jedoch nicht aus. Da die PSPA auf der Zählung von Geschäftsvorfällen und den für diese Leistungen zugeordneten Personalressourcen beruhen, ist

*Probleme bei der Datenerhebung*

die Vergleichbarkeit auch bei unterschiedlicher Organisation der Fachämter im Grundsatz möglich.

Nicht standardisierte Methoden zur Datenerhebung führen jedoch dazu, dass Vergleiche nicht oder nur eingeschränkt valide und somit wenig aussagekräftig sind.

Der Rechnungshof hat die Bezirksverwaltung aufgefordert, kurzfristig einen verbindlichen Rahmen zu schaffen, der eine eindeutige, verlässliche und einheitliche Datenerhebung gewährleistet, bzw. den bestehenden Rahmen so anzupassen, dass die Einheitlichkeit und Verlässlichkeit der Datenerhebung gewährleistet sind.

## Produkt Erziehungs- und Elterngeld

117. Abstimmungs- und Verständnisprobleme hinsichtlich der Datenerhebung bzw. unterschiedliche Interpretationen der Vorgaben haben beim Produkt Erziehungs- und Elterngeld zu Unterschieden bei der Personalausgabenerfassung und der Meldung der VZÄ-Anteile geführt. So sind zum Beispiel Bestandteile der Personalausgaben teilweise nicht erhoben und die Anteile für Führungs- und Intendantpersonal unterschiedlich einbezogen worden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die getrennte Erhebung von Führungs- und Intendantanteilen sinnvoll ist, um einerseits den für die direkte Fallbearbeitung erforderlichen Personaleinsatz darstellen zu können, andererseits aber auch die interne Organisation durch den auf das Produkt entfallenden Führungs- und Intendantanteil in die Analyse einbeziehen zu können.

## Datenanalyse

### Produktübergreifende Feststellungen

118. Die Finanzbehörde hat die von den Bezirksämtern erhobenen PSPA zu Zwecken der Qualitätssicherung zusammengeführt. Bei auffälligen Abweichungen vom Durchschnitt hat sie die Bezirksämter informiert.

*Datenauswertung ohne Analyse und damit auch ohne Konsequenzen*

Ein über die Qualitätssicherung hinausgehender bezirksübergreifender Vergleich der Daten hat dagegen bislang nicht stattgefunden. Weder sind die bestehenden Abweichungen in Arbeitsgruppen analysiert, noch sind Konsequenzen daraus gezogen worden.

119. Eine zum Benchmarking gehörende Prozessanalyse ist nicht Bestandteil des Projekts gewesen.

Beim Benchmarking sollen Kennzahlen nicht nur im Ergebnis verglichen, sondern vor allem auch daraufhin analysiert werden, wie und warum Vergleichspartner besser abschneiden. Ohne ergänzende Analyse der Arbeitsabläufe der Verwaltung bleibt eine Analyse der Kennzahlen unvollständig.



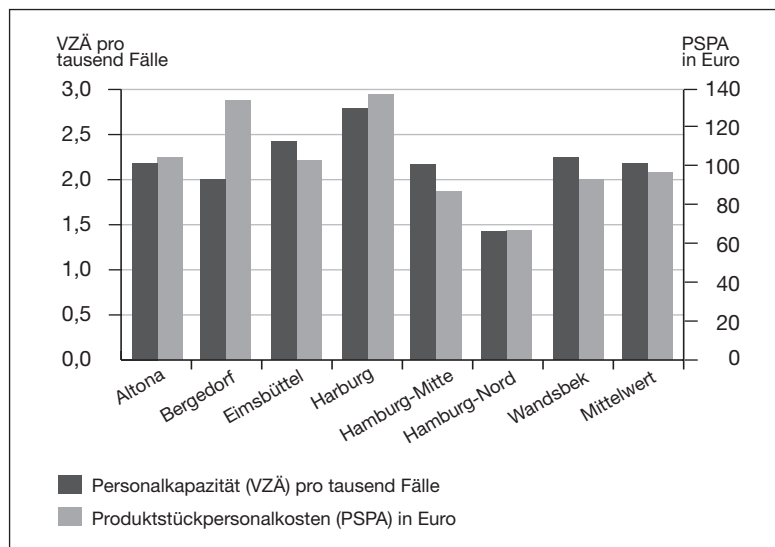
Der Rechnungshof hat beanstandet, dass auch nach mehrjähriger Projektarbeit mit einem wesentlichen Schritt des Benchmarking-Prozesses, der Analysephase, noch nicht begonnen wurde. Er hat die Einbeziehung von Prozessanalysen gefordert, um eine ganzheitliche Betrachtung sicherzustellen.

## Produkt Erziehungs- und Elterngeld

120. Bei einer umfassenden Datenanalyse hätten zum Beispiel folgende Auffälligkeiten erkannt werden müssen:

Abweichungen bei den Personalausgaben beruhen in nicht erkennbaren Anteilen einerseits auf nicht steuerungsrelevanten Ursachen (vgl. Tz. 114) und andererseits auf steuerungsrelevanten Ursachen wie der Wertigkeit der eingesetzten Stellen.

Die Effizienz der Fallbearbeitung ist in Abhängigkeit von der gewählten Kennzahl – PSPA oder VZÄ pro tausend Fälle – unterschiedlich. Wenn statt der Personalkosten die Personalkapazität als Vergleichsmaßstab angelegt wird, ergeben sich besonders im Bezirksamt Bergedorf deutliche Abweichungen:

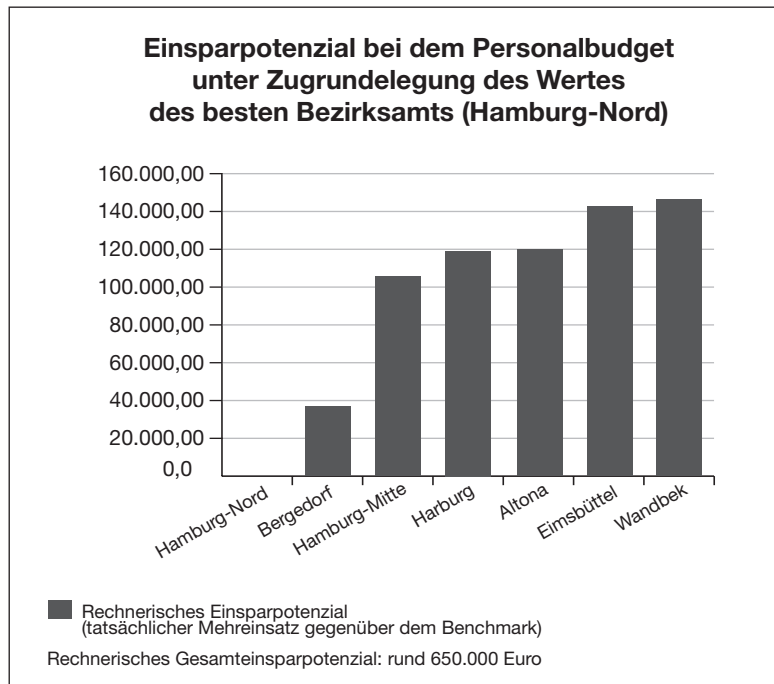


Werte für 2009, Quelle: Bezirksamt Wandsbek, eigene Berechnungen

Der Rechnungshof hat empfohlen, anstelle der Ist-Personalausgaben (vgl. Tz. 114) Norm-Personalkosten<sup>3</sup> zu verwenden. Er hat empfohlen, die VZÄ in die Betrachtung einzubeziehen und in Relation zu den Fallzahlen eine weitere Kennzahl zu bilden.

121. Ungeachtet der noch vorhandenen methodischen Probleme sind die Abweichungen zwischen den Bezirksamtern so signifikant, dass sie bereits Anlass für eine Optimierung der Aufgabenwahrnehmung sein sollten. Im Sinne eines Lernens vom Besten muss der Wert des Bezirksamts Hamburg-Nord angestrebt werden.

<sup>3</sup> Für Kennzahlen mit Bezug zum Haushaltsplan können Ist-Personalkosten geeigneter sein.



Daten für 2009, Quelle: Bezirksamt Wandbek sowie eigene Berechnungen

*Theoretisches  
jährliches Ein-  
sparpotenzial  
von rund  
650.000 Euro*

Auf der Basis eines um die oben genannten, nicht steuerbaren Einflüsse bereinigten Personalbudgets ergibt sich ein rechnerisches<sup>4</sup> Einsparpotenzial von rund 650.000 Euro. Trotz dieser aus den grundsätzlich vorhandenen Zahlen ableitbaren Abweichungen hat die Bezirksverwaltung bisher keine Konsequenzen aus dem Benchmarking der Produktkennzahlen zum Eltern- und Erziehungsgeld gezogen.

## Etablierung des Benchmarkings

122. Bis Ende 2006 sollten geeignete Kennzahlen (vgl. Tz. 111) entwickelt, diese im Jahr 2007 automatisiert erhoben und bei Bedarf angepasst werden. Das regelmäßige Vergleichs- und Benchmarking-Systems sollte ab 2008 auf Basis dieser Kennzahlen eingerichtet werden.

*Ziele während  
der Projektarbeit  
nicht erreicht*

Der ursprüngliche Zeitplan musste mehrfach verlängert werden. Die Projektarbeit ist 2009 beendet worden, ohne dass die Ziele erreicht worden sind.

123. Der Rechnungshof hat das nicht hinreichend zielorientierte Vorgehen seitens der Finanzbehörde und der Bezirksamter kritisiert. Durch die Auswahl von geeigneten Pilotbereichen und eine sorgfältige und umfassende Vorbereitung hätte die Entwicklung effizienter und schneller gestaltet werden können.

Er hat Finanzbehörde und Bezirksamter aufgefordert, ihre Anstrengungen zur Einführung eines Benchmarking-Systems zu forcieren

<sup>4</sup> Das tatsächliche Einsparpotenzial ist abhängig von der weiteren Personalkapazitätsentwicklung, der qualitativen Aufgabenwahrnehmung und der Möglichkeit der Übertragung des besten Ergebnisses auf die übrigen Bezirksamter.

und Benchmarking als Steuerungsinstrument in der Bezirksverwaltung zu etablieren. Er hält es für geboten, nach Beendigung der Projektarbeiten einen organisierten Rahmen für die weitere Zusammenarbeit beizubehalten, um das Benchmarking in der Bezirksverwaltung dauerhaft als selbstverständliches Instrument einer an Wirtschaftlichkeit orientierten Verwaltung zu verankern.

Der Rechnungshof hat eine geeignetere Vorgehensweise für die Entwicklung, Erhebung und Analyse von Kennzahlen gefordert, zum Beispiel eine stufenweise Definition und Ausdehnung des Prozesses von einem auf alle benchmarkfähigen Produkte. Er hat angeregt, rechtzeitig in die Abstimmung mit den Fachbehörden zu treten, um spätere Zusatzarbeit durch die Bildung weiterer Kennzahlen zu vermeiden.

### Stellungnahme der Verwaltung

124. Finanzbehörde und Bezirksamter haben die übergreifenden Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs bereits während der Prüfung aufgenommen und einen Workshop „Ausblick Benchmarking in den Bezirken“ durchgeführt. Sie haben mit Abschluss der Prüfung gegenüber dem Rechnungshof insbesondere Folgendes zugesagt:

*Forderungen des Rechnungshofs werden umgesetzt*

- Die Einführung eines Benchmarking-Systems soll fortgesetzt und dieses als Steuerungsinstrument etabliert werden. Hierzu will die Verwaltung noch 2010 in die Analysephase eintreten und zunächst die Rechtsämter als Pilotbereich einer Analyse unterziehen. Die daraus ableitbaren Konsequenzen für die Sicherstellung einer verlässlichen Datenerhebung sollen noch 2010 exemplarisch auf weitere Produkte ausgedehnt werden mit dem Ziel, ein Produkt pro Dezernat zu benchmarken. Die Finanzbehörde will die Einführung eines Benchmarking-Systems weiter mitverantwortlich begleiten.
- Es sollen weitere geeignete Produkte für die Entwicklung von PSPA zielgerichtet und bedarfsgerecht bestimmt und die Entscheidungsprozesse dazu nachvollziehbar dokumentiert werden.
- Die Entwicklung der qualitativen Benchmarks soll im Rahmen eines festzulegenden Zeitplans intensiver als bisher betrieben werden.
- Die Prozessanalyse soll zusätzlich in das zu etablierende Benchmarking-System aufgenommen werden.
- Die Bezirksamter wollen eine eindeutige, verlässliche und einheitliche Datenerhebung gewährleisten.

125. Die Verwaltung hat im Prüfungsverfahren zugesagt, eine eigene Analyse der vorhandenen Kennzahlen zum Eltern- und Erziehungsgeld vornehmen zu wollen, um diese im Sinne eines Best Practice zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung und zur

Gewinnung von Einsparpotenzialen zu verwenden. Methodische Probleme bei der Datenerhebung, fehlende vergleichbare Zeitreihen und der geringe Personalbestand bei diesem Produkt ließen nach Auffassung der Finanzbehörde die vom Rechnungshof gezogenen Schlussfolgerungen insbesondere hinsichtlich eines Einsparpotenzials bisher noch nicht zu.

## Fachliche Steuerung im Bereich der Sozialhilfe

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

**Das Regelwerk für die Verwaltung ist bisher nur in geringem Umfang an die 2006 geänderte Rechtslage angepasst worden. Ein Zeitplan für die zahlreichen weiteren notwendigen Anpassungen wurde bisher nicht erstellt.**

**Fachanweisungen fehlen, weil das vorgesehene Einvernehmen mit den Bezirksamtsleitungen nicht zustande kam. Die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen bedürfen einer Überprüfung auf ihre Praxis-tauglichkeit.**

**Die mit den fachlichen Regelungen beabsichtigten Ziele müssen vollständig und hinreichend operationalisiert beschrieben sowie mit Kennzahlen hinterlegt werden, damit eine Messung und Bewertung der Erfolge sozialer Arbeit möglich wird.**

126. Nach dem bis zum 1. August 2006 geltenden Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) unterstanden die Bezirksämter bei der Durchführung der sozialhilferechtlichen Vorschriften der Fachaufsicht des Senats. Dieser erließ zur fachlichen Steuerung eine Reihe von Globalrichtlinien, die grundsätzlich durch die Bezirksämter ausfüllungsfähige und -bedürftige Vorgaben darstellten. Sie wurden ergänzt durch zwischen den Fachbehörden und den Bezirksämtern vereinbarte Konkretisierungen.

### Anpassung des Regelwerks an neues Recht

127. Seit Inkrafttreten des derzeitigen BezVG liegt die Fachaufsicht über die Bezirksämter wieder bei den Fachbehörden, sofern in den maßgeblichen Rechtsvorschriften kein Entscheidungsspielraum vorgesehen ist, der aufgrund von örtlichen Belangen ausgefüllt werden kann. In diesem Fall sind im Einvernehmen mit den Bezirksamtsleitungen durch die zuständige Fachbehörde Fachanweisungen zu erlassen, während Globalrichtlinien durch den Senat nur noch in Betracht kommen, wenn es keine entsprechenden Rechtsvorschriften gibt oder diese einen Entscheidungsspielraum belassen, in dem örtliche Belange Berücksichtigung finden dürfen oder müssen (§ 44 ff. BezVG).

Daher war anhand der genannten Kriterien zu entscheiden, in welche Form die Inhalte der bisherigen Aufsichtsmittel überzuleiten

sind. Artikel 13 des Zweiten Gesetzes zur Reform der Bezirksverwaltung vom 6. Juli 2006 enthält eine Übergangsregelung, wonach Globalrichtlinien in der bisher geltenden Fassung fortgelten, bis sie außer Kraft treten oder aufgehoben werden. Die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) hatte daher zu entscheiden, welche Regelungen zunächst fortgelten können und welche zu ersetzen oder aufzuheben sind. Dabei erkannte Handlungsbedarfe muss sie zügig umsetzen.

128. Der Anteil von Regelungen alten Rechts am Gesamtregelwerk betrug über drei Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelung des BezVG immer noch rund 75 %. Bei rund zwei Dritteln der weiterhin angewandten Regelungen alten Rechts ist noch offen, ob, wann und in welcher Form sie an das neue Recht angepasst werden sollen.

*Anteil rechtlich veralteter Regelungen zu hoch*

Der Rechnungshof erachtet die zögerliche und unvollständige Anpassung des alten Regelwerks an das neue Recht für unzureichend. Der Anteil rechtlich veralteter Regelungen ist zu hoch. Er hat die BSG aufgefordert zu prüfen, welche Regelungen anzupassen oder künftig entbehrlich sind, sowie einen Zeitplan für die Überarbeitung der anpassungsbedürftigen Regelungen zu entwickeln.

Die BSG hat mitgeteilt, dass die Planungen hierzu nicht abgeschlossen seien.

### **Regelungspraxis**

129. Da nach den für die Sozialhilfe maßgeblichen Bestimmungen des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII) regelmäßig kein Entscheidungsspielraum in Hinblick auf örtliche Belange besteht, hatte die BSG nach Inkrafttreten des neuen BezVG damit begonnen, Neuregelungen in der Form von Fachanweisungen mit den Bezirksämtern abzustimmen. Nachdem zunächst auf Arbeitsebene Einvernehmen erzielt wurde, kam es später bei der Abstimmung einzelner Fachanweisungen mit Bezirksamtsleitungen zu Widerständen.

*Behörde weicht auf nicht vorgesehene Arbeitshilfen aus*

Die BSG gab daraufhin ihre Position, in diesen Fällen Fachanweisungen zu erlassen, auf. Sie entwarf stattdessen sogenannte Arbeitshilfen und führt diese Praxis bis heute fort. Arbeitshilfen werden in der „Sitzung Sozialhilfesteuern“ (SHS) zwischen der BSG, der Finanzbehörde und den Bezirksämtern abgestimmt und dort „für verbindlich erklärt“.

130. Diese Praxis eines weitgehenden Verzichts auf Fachanweisungen und deren Ersetzung durch Arbeitshilfen entspricht nicht dem durch das BezVG vorgegebenen Rahmen für die Ausübung der Fachaufsicht. Dort ist – neben Weisungen im Einzelfall – hierfür das Instrument der Fachanweisung vorgesehen. Arbeitshilfen mögen als ergänzende Unterstützungsmaßnahmen ohne Regelungscharakter in Betracht kommen. Soweit es jedoch aus Gründen einer hamburgweit einheitlichen Steuerung erforderlich

ist, fachliche Fragestellungen im Verhältnis zu den Bezirksämtern verbindlich zu regeln, sind die dafür im BezVG abschließend aufgezählten Regelungsinstrumente zu wählen. Hierzu gehören Arbeitshilfen schon nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht.

131. Mit den zwischen den Bezirksämtern und der BSG abgestimmten Arbeitshilfen wird im Verhältnis zwischen Fachaufsichtsbehörde und ausführender Bezirksverwaltung keine rechtlich verbindliche Steuerung erreicht. Die sogenannte Verbindlichkeitserklärung in den SHS-Sitzungen bleibt in ihrem Bedeutungsgehalt für den einzelnen Mitarbeiter in der Bezirksverwaltung schon deshalb diffus, weil sie im BezVG nicht vorgesehen ist und auch keine weitere Umsetzung, zum Beispiel in Form von Dienstanweisungen, innerhalb der Hierarchie der Bezirksämter erfolgt. Damit ist nicht sichergestellt, dass die Inhalte der Arbeitshilfen in der Bearbeitungspraxis auch beachtet werden.

*Fehlende Verbindlichkeit der Arbeitshilfen*

Der Rechnungshof sieht in der derzeitigen Praxis, für hamburgweit einheitlich regelungsbedürftige Sachverhalte Arbeitshilfen statt Fachanweisungen zu erlassen, ein nicht den Bestimmungen des BezVG entsprechendes Verwaltungshandeln.

132. Die Finanzbehörde räumt ein, dass es sich bei den Arbeitshilfen um ein nicht verbindliches Steuerungsinstrument handelt. Nach ihrer Ansicht könne Fachaufsicht jedoch sowohl durch verbindliche als auch durch unverbindliche Mittel wahrgenommen werden. Das BezVG zähle nur die verbindlichen Aufsichtsmittel abschließend auf.

Den Rechnungshof überzeugt die Position der Finanzbehörde zum Umfang der Mittel der Fachaufsicht nicht: Es ist bereits widersprüchlich, dass für die im BezVG nicht genannten und damit rechtlich unverbindlichen Arbeitshilfen gleichwohl in der Praxis eine Verbindlichkeitserklärung erfolgt (vgl. Tz. 129). Eine Aufsicht kann nach ihrem Sinn und Zweck nur durch bindende Instrumente zielgerichtet und wirksam ausgeübt werden. In der Begründung zum BezVG wird darüber hinaus dargelegt, mit der Neuregelung sollten in den vergangenen Jahren im Gesetzesvollzug aufgeworfene Zweifelsfragen gelöst und Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Verfahren klarer definiert werden.<sup>1</sup> Dieser Zielsetzung stünde eine unvollständige Aufzählung der Aufsichtsinstrumente entgegen.

133. Die BSG teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Fachanweisung in ihrer Funktion als grundsätzliches Instrument der generell-abstrakten verbindlichen fachlichen Steuerung nicht ersetzt werden könne. In der Praxis müsse jedoch auch für die faktische Situation der Verweigerung des Einvernehmens eine befriedigende Lösung bereitgestellt werden. Sie beabsichtige in Fällen notwendiger Fachanweisungen zukünftig bei fehlendem Einvernehmen den Senat zu befassen.

Arbeitshilfen kämen im Sinne konkreter fachlicher Hinweise dort in Betracht, wo der Erlass einer Fachanweisung nicht zwingend

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/3418 vom 20. Dezember 2005, S. 14.

erforderlich sei. Sie wolle auf diese auch in Konstellationen von untergeordneter Bedeutung sowie zur Überbrückung von Zeiträumen bis zur Herbeiführung des Einvernehmens oder einer Senatsentscheidung zurückgreifen.

### Überprüfung der gesetzlichen Verfahrensregeln

134. Nach § 45 Absatz 2 BezVG ist vor Erlass einer Fachanweisung mit allen sieben Bezirksamtsleitungen binnen angemessener Frist Einvernehmen zu erzielen. Für den Fall der Nichteinigung ist die – naturgemäß aufwendige und konflikträchtige – Befassung des Senats vorgesehen. Dazu ist es bisher in keinem einzigen Fall gekommen.
135. Die vom Rechnungshof vorgefundenen Abläufe in den von der BSG eingeleiteten Abstimmungsprozessen einschließlich der Argumentationsmuster der Bezirksamtsleitungen deuten darauf hin, dass die vorgesehene Notwendigkeit eines Einvernehmens dazu führt, dass der Erlass von Fachanweisungen ohne Senatsbefassung von wenigen Einzelfällen abgesehen kaum mehr möglich ist. Daher sind die vom BezVG vorgesehenen Steuerungsinstrumente im Bereich der Sozialhilfe weitgehend nicht vorhanden.

#### *Regelungen zum Erlass von Fachanweisungen überprüfen*

Es stellt sich die Frage, ob durch das BezVG ein insoweit für die Praxis taugliches Verfahren für den Erlass von Fachanweisungen geschaffen wurde. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die gesetzlichen Bestimmungen zu überprüfen und gegebenenfalls notwendige Änderungen vorzuschlagen.

136. Die BSG hat sich den Ausführungen des Rechnungshofs angeschlossen.

Die Finanzbehörde will im Sinne einer Anregung an den Gesetzgeber die gesetzlichen Bestimmungen zu den Abstimmungsprozessen bei dem Erlass von Fachanweisungen prüfen.

Der Rechnungshof hält es angesichts der festgestellten Mängel für geboten, gegebenenfalls über den Senat die Gesetzesinitiative zu ergreifen.

### Berichtswesen und Erfolgskontrolle

137. Als Fachaufsichtsbehörde muss sich die BSG davon überzeugen, dass die Verwaltungspraxis in den Bezirksämtern den gesetzlichen und behördlichen Vorgaben entspricht und die angestrebten Ziele erreicht werden. Hierzu bedarf es eines Controllings, das auf der Basis konkreter Zielsetzungen und zeitnah zur Verfügung stehender Kennzahlen im Rahmen des Berichtswesens eine fachliche Steuerung ermöglicht. Dazu müssen steuerungsgeeignete Kennzahlen festgelegt, abgefragt und regelmäßig ausgewertet werden.
138. Ziele müssen zunächst so beschrieben und mit Kennzahlen unterlegt werden, dass sie messbar sind. Diese Kennzahlen müssen



zielbezogen sein. Die in den Regelungen der BSG formulierten Ziele sind jedoch nicht immer operabel. Häufig fehlen Bewertungsmaßstäbe. Die erhobenen Daten (im Wesentlichen Fallzahlen und Mittelabflüsse) lassen in der Regel keine Rückschlüsse auf die Erreichung der formulierten Ziele zu. Zum Beispiel beschränken sich in einer Reihe von Vorschriften die Auswertungen auf Fallzahlen, Kosten pro Leistungsempfänger bzw. den Verbrauch an Haushaltsmitteln.

Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert,

- künftig Zielbeschreibungen so zu formulieren, dass eine Erfolgsmessung möglich wird,
- für alle steuerungsrelevanten Ziele Kennzahlen zu bilden und
- entsprechende Daten zu erheben, mit denen die Zielerreichung gemessen werden kann.

139. Die in den Regelungen jeweils vorgesehene Berichterstattung durch die Bezirksamter an die BSG erfolgt bisher in keinem Fall. Auswertungen für Steuerungszwecke nimmt die BSG stattdessen, soweit möglich, direkt und zentral aus dem ihr verfügbaren Datenbestand selbst vor. Inhalt und Umfang dieser Auswertungen stimmen darüber hinaus nicht mit den festgelegten Berichtsinhalten überein. Es werden zudem andere Daten von der BSG ausgewertet, als in den fachlichen Vorgaben der Behörde oder des Senats unter dem Punkt Berichtswesen mit den Bezirksamtern vereinbart waren. Generell werden weniger Daten erhoben als vorgesehen.

Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, die bestehenden Regelungen dem tatsächlich Gewollten anzupassen und künftig nur Regelungen zum Berichtswesen zu treffen, die auch tatsächlich umgesetzt werden sollen.

*Berichterstattung  
praxisgerecht  
und klarer regeln*

140. Die BSG hat erklärt, sie werde
- bei der nächsten Änderung von Regelwerken die Anregungen des Rechnungshofs zur Zielbeschreibung sowie zur Erhebung und Auswertung von Kennzahlen in ihre Überlegungen einbeziehen und
  - zum Berichtswesen künftig ausdrücklich auf die zentrale Datenerhebung hinweisen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

# Bezirksaufsicht

Finanzbehörde

**Aufgaben und Instrumente der Bezirksaufsichtsbehörde sind im Gesetz unzureichend geregelt.**

**Die Praxis der Behörde wird nicht immer von diesen Vorschriften gedeckt.**

## Regelungen des Bezirksverwaltungsgesetzes

141. Der Senat führt und beaufsichtigt die gesamte Hamburger Verwaltung (Artikel 33 Absatz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg [HV]). Er hat damit gegenüber der Bürgerschaft die Verantwortung für das gesamte Verwaltungshandeln einschließlich jenem der Bezirksämter. Da die Bezirksämter ihre Aufgaben selbstständig und durch ihre Leitungen wahrnehmen (Artikel 4 Absatz 2 HV, §§ 2, 35 Absatz 2 Bezirksverwaltungsgesetz [BezVG]), ist die Leitung der Bezirksämter durch die Senatsmitglieder – anders als bei den Fachbehörden und Senatsämtern (Artikel 42 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 55 HV) – als Aufsicht ausgestaltet, in Bezirksaufsicht sowie Rechts- und Fachaufsicht unterschieden und auf verschiedene Behörden verteilt. Der Finanzbehörde obliegt als Bezirksaufsichtsbehörde dabei die Dienstaufsicht über die Bezirksämter und die Aufsicht über die Einhaltung des BezVG. Zudem vertritt der Finanzsenator die Bezirksämter als „Bezirks-senator“ im Senat.
142. Der Rechnungshof hat zur Bezirksverwaltungsreform im Vorwege auf Defizite in der Steuerung der Bezirksverwaltung und die Notwendigkeit hingewiesen, Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sowohl der für Bezirksangelegenheiten zuständigen Behörde als auch der Fachbehörden eindeutig und abschließend festzulegen.<sup>1</sup>

Mit der 2006 erfolgten Neufassung des BezVG war beabsichtigt, eine für alle Beteiligten verständliche Grundlage zu schaffen und die in der Praxis bis dahin aufgeworfenen Zweifelsfragen zu lösen. Die Aufsicht über die Bezirksämter sollte grundlegend geändert, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Verfahren sollten klarer definiert werden.<sup>2</sup>

143. Das BezVG und seine Begründung enthalten keine Definition der Dienstaufsicht<sup>3</sup> einschließlich einer notwendigen Abgrenzung zur Rechts- und Fachaufsicht (vgl. Tz. 127) und stellen der Finanzbehörde kein Instrumentarium zur Ausübung der Dienstaufsicht zur Verfügung.

*Begriffsbestimmungen und Instrumentarium für Aufsicht unzureichend*

<sup>1</sup> Jahresbericht 2005, „Organisation und Aufgabenwahrnehmung in der Bezirksverwaltung“, Tz. 39.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/3418 vom 20. Dezember 2005.

<sup>3</sup> Ebd. „Die Dienstaufsicht erstreckt sich auf die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der Bezirksämter“.

Dies wäre vor dem Hintergrund einer zwischen der Finanzbehörde bzw. dem Bezirkssenator und den Bezirksämtern formal nicht bestehenden Behördenhierarchie und der Zuordnung der verschiedenen Aufsichtsfunktionen auf unterschiedliche Behörden indes angezeigt gewesen. Rechts- und Fachaufsicht sowie Dienstaufsicht sollten klarer voneinander abgegrenzt und durch die Benennung von Befugnissen sowie Instrumenten eindeutig und abschließend definiert werden.

144. Haushaltsvorschriften sehen für den Bezirkssenator und die Bezirksaufsichtsbehörde zwar Kompetenzen bei der Haushaltsaufstellung und bei der Nachforderung von Haushaltsmitteln vor. In sonstigen Haushalts- und Intendanzangelegenheiten – wie zum Beispiel bei der Aufforderung an die Bezirksämter, Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung vorzulegen oder Vorgaben umzusetzen – kann die Finanzbehörde als Bezirksaufsichtsbehörde gegenüber den Bezirksamtsleitungen aber nur im Wege der insoweit kaum tauglichen Dienstaufsicht vorgehen. Bei bestehender Rechts- und Fachaufsicht stünde hierfür auch das Instrument einer Einzelweisung zur Verfügung.

Da in den Fachbehörden die Intendanzbereiche einer umfassenden Aufsicht des zuständigen Senatsmitglieds unterliegen, hat der Bezirkssenator derzeit formal weniger Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Bezirksamtsleitungen als ein Fachsenator gegenüber seinen Amtsleitungen.

Der Rechnungshof sieht die Notwendigkeit einer umfassenden und wirksamen Steuerung der Bezirksämter durch die Bezirksaufsichtsbehörde und erkennt deshalb das ergebnisorientierte Vorgehen der Finanzbehörde grundsätzlich als berechtigt an. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollte sie jedoch prüfen, wie das BezVG um Regelungen zur Rechts- und Fachaufsicht über Intendanzaufgaben ergänzt werden könnte, um ihren zentralen Steuerungsanspruch umsetzen zu können.

*Zentraler Steuerungsanspruch muss umsetzbar sein*

145. Die Finanzbehörde verweist auf die verfassungsrechtliche Senatsverantwortung für die Gesamtverwaltung und auch darauf, dass sie als Assistenzeinheit des Senats zur Steuerung der Bezirksämter eine Rolle jenseits des BezVG ausübe, um den Vorrang des Senatswillens zu sichern. Sie verstehe die von ihr ausgeübte Dienstaufsicht als Behördenaufsicht über nachgeordnete Behörden, mit der sie auch Haushalts- und Intendanzangelegenheiten steuern könne.

Gleichwohl sieht sie eine gesetzliche Klarstellung und Schärfung des Inhalts und des Instrumentariums der Dienstaufsicht als hilfreich an.

## **Verwaltungspraxis**

146. Die Finanzbehörde hat nach einer Zuständigkeitsanordnung des Senats die fachbehördliche Zuständigkeit für politische Werbung auf öffentlichem Grund. Ihr obliegt damit für diesen Bereich die Rechts- und Fachaufsicht. Seit 1997 gilt insoweit eine Dienstvorschrift.

Nach dem BezVG hat die Bezirksaufsichtsbehörde die Aufgabe, dessen Einhaltung zu überwachen. Hier wird sie rechtsaufsichtlich tätig. Für die im BezVG geregelte Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bezirksamtern hat die Finanzbehörde ebenfalls mit einer Dienstvorschrift verbindliche Vorgaben getroffen. Diese basieren inhaltlich aber noch auf dem alten BezVG.

*Dienstvorschriften als unzulässige Instrumente*

Als Instrumente zur Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht nennt das BezVG abschließend die Fachanweisung und die Weisung im Einzelfall. Eine Übergangsbestimmung zum neuen BezVG betrifft nur die Fortgeltung früherer Globalrichtlinien. Die Finanzbehörde muss beide Dienstvorschriften aufheben und bei Bedarf im vorgeschriebenen Verfahren als Fachanweisungen neu erlassen.

147. Die Finanzbehörde hat geltend gemacht, dass die als Dienstvorschrift ausgestaltete Verfahrensanweisung für die politische Werbung auf öffentlichem Grund seinerzeit nicht im Wege der Fach- und Rechtsaufsicht, sondern als Regelung der Bezirksaufsicht erlassen worden sei. Sie befinde sich allerdings derzeit ohnehin in der Überarbeitung.

Sie hat auch darauf hingewiesen, dass die Bürgerschaft für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eine neue Rechtsgrundlage schaffen wolle und deshalb die Dienstvorschrift nicht vor der avisierten Gesetzesänderung angepasst werden solle.

148. Grundsätzlich muss für jede bezirkliche Fachaufgabe auch eine Fachbehörde bestimmt sein, damit kein Bereich rechts- und fachaufsichtsfrei bleibt. Dazu muss der Senat jeweils eine zuständige Fachbehörde im Wege einer Zuständigkeitsanordnung bestimmen.

*Zuständige Fachbehörden nicht benannt*

Der Senat hat jedoch einzelne Aufgaben, zum Beispiel Bürgerhäuser und Sicherheitskonferenzen bisher keiner Fachbehörde zugewiesen.<sup>4</sup> Eine lückenfüllende Funktion der Bezirksaufsichtsbehörde sieht das BezVG nicht vor.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass bezirkliche Fachaufgaben ohne fachbehördliche Zuständigkeit verblieben und damit aufsichtsfrei sind. Er hat der Finanzbehörde empfohlen, an den Senat heranzutreten, um fehlende Zuständigkeitsanordnungen herbeizuführen.

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass sie seit geraumer Zeit Gespräche mit den Fachbehörden führe, um eine Zuständigkeit für die Aufgaben Bürgerhäuser und Sicherheitskonferenzen herzustellen. Spätestens mit Einführung des Neuen Haushaltswesens in der Bezirksverwaltung seien die Verantwortlichkeiten festzulegen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>4</sup> Vgl. auch Jahresbericht 2009, „Bezirklicher Ordnungsdienst“, Tz. 155.

## Tiefbau und Stadtgrün

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /  
Finanzbehörde / Bezirksämter

**Die angewandten Aufsichtsinstrumente entsprechen nicht dem Bezirksverwaltungsgesetz. Es werden nicht mehr gültige Globalrichtlinien und Fachliche Weisungen alten Rechts genutzt.**

**Das mit der Bezirksverwaltungsreform beabsichtigte Benchmarking ist mangels aussagekräftiger Daten nicht möglich.**

**Eine Kosten- und Leistungsrechnung findet noch keine Anwendung.**

### Fachaufsicht

149. Im Fachamt Management des öffentlichen Raums (MR) werden seit der Bezirksverwaltungsreform alle bezirklichen Aufgaben zusammengefasst, die u. a. Straßen, Gewässer und Grünanlagen betreffen. Der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) obliegt die Rechts- und Fachaufsicht über die Bezirksämter. Dazu steht ihr seit 2006 mit dem neuen Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) die Fachanweisung als Instrument zur Verfügung. Der Erlass notwendiger Globalrichtlinien fällt in die Zuständigkeit des Senats. Globalrichtlinien existierten zwar begrifflich bereits im vormals geltenden BezVG, regelten seinerzeit allerdings andere Aspekte als nach dem jetzigen BezVG.
150. Derzeit wendet die BSU zur Steuerung der vorgenannten Aufgaben teilweise sogar noch Fachliche Weisungen an, obwohl diese als Aufsichtsinstrument schon im Jahr 1997 abgeschafft wurden. Ebenso werden bereits abgelaufene Globalrichtlinien alten Rechts weiter genutzt. Trotz eines bestehenden Steuerungsbedarfs hat die BSU keine neuen Fachanweisungen erlassen bzw. dem Senat den Erlass neuer Globalrichtlinien vorgeschlagen. Eine bereits 2006 der Bürgerschaft angekündigte Fachanweisung zur künftigen Abwicklung von Erschließungsvorhaben liegt bisher lediglich in einer Entwurfsfassung vom Dezember 2007 vor.
151. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, unverzüglich eine Fachanweisung zur künftigen Abwicklung von Erschließungsvorhaben zu erlassen und im Übrigen zu prüfen, welche Globalrichtlinien bzw. Fachanweisungen insgesamt künftig erforderlich sind.

*Abgelaufene  
Fachliche  
Weisungen und  
Globalrichtlinien  
weiter verwendet*

Die BSU hat erklärt, sie habe mit der Überarbeitung des Entwurfs zur Einführung einer Fachanweisung für Erschließungen begonnen. Zum Ersatz abgelaufener Fachanweisungen und Globalrichtlinien werde sie sich bis Ende April 2011 gegenüber dem Rechnungshof äußern.

## Kennzahlen und Benchmarking

152. Ein wesentliches Ziel der Bezirksverwaltungsreform ist die Förderung eines Leistungen und Kosten umfassenden Wettbewerbs. Der Senat hat daher 2006 die Einführung eines auf Kennzahlen gestützten Benchmarking-Systems in den Bezirksämtern mit Kosten- und Qualitätskennzahlen beschlossen (vgl. Tz. 110).
153. In den Produktinformationen der bezirklichen Einzelpläne des Haushaltsplans 2009/2010 sind im Produktbereich 04 (Wirtschaft, Bauen und Umwelt), Produktgruppe 10 (Management des öffentlichen Raums) für die hier relevanten Produkte
- P2 (Genehmigungen) und
  - P6 (Planung und Durchführung von Baumaßnahmen auf öffentlichen Anlagen und Flächen)

erstmalig Produktstückpersonalausgaben (PSPA) als einzige Kostenkennzahlen für das Benchmarking dargestellt worden.

Die Finanzbehörde hatte angekündigt, dass ab 2009 bisherige Mängel bei der Datenerhebung des jeweiligen Vorjahres beseitigt und entsprechend qualitätsgesicherte Daten vorgelegt werden sollten. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ist-Daten für 2008 und 2009 weiterhin auf unzulänglichen Erhebungen basieren und damit nicht qualitätsgesichert sind.

154. Der Rechnungshof hat dies kritisiert. Ein Benchmarking ist mit diesen Zahlen mangels Aussagekraft nicht möglich.
- Kein Benchmarking möglich wegen nicht aussagekräftiger Zahlen*
- Er hat gefordert, dass entsprechend den Verwaltungsvorschriften zu § 17 (1 – 4) LHO zukünftig qualitätsgesicherte und damit aussagekräftige Kostenkennzahlen veröffentlicht werden.
- Qualitätsgesicherte Kennzahlen im Haushaltsplan darstellen*
- Die Finanzbehörde hat dies zugesagt. An einer Vereinheitlichung der Kennzahlenerhebung werde kontinuierlich gearbeitet.

## Kosten- und Leistungsrechnung

155. Gemäß § 7 Absatz 5 LHO soll in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt werden. Mit ihr soll die Transparenz von Kosten und Leistungen in der öffentlichen Verwaltung geschaffen bzw. erhöht werden. Für den Einsatz einer KLR sind zum Beispiel Bereiche mit klar definierten Vorhaben geeignet, deren Leistungen mit denen anderer Anbieter verglichen werden können.

Alle Fachämter MR erledigen ihre Aufgaben entweder in Eigenregie oder vergeben Leistungen zum Beispiel an externe Ingenieurbüros und Fachfirmen. Für die Entscheidung, ob die Aufgabenwahrnehmung in Eigenregie oder als Fremdleistung wirtschaftlicher ist, gibt eine KLR die notwendigen Informationen.

156. In keinem Fachamt MR ist bisher eine alle geeigneten Leistungsbereiche umfassende KLR eingeführt worden. Am weitesten fortgeschritten ist die Entwicklung einer KLR für den Grünbereich mit dem netzgestützten Grünflächeninformationssystem (netGRIS). Demgegenüber gibt es bisher für den Straßen- und Wasserbau noch kein abgestimmtes Vorgehen zur Erstellung und Einführung einer KLR.

*Keine Kosten- und Leistungsrechnung vorhanden*

157. Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit schon mehrfach die Einführung einer KLR nach den Vorgaben des § 7 Absatz 5 LHO sowie den zugehörigen Verwaltungsvorschriften gefordert.<sup>1</sup> Er hat diese Forderung aufgrund seiner jetzigen Feststellungen erneuert.

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass das Bezirksamt Altona inzwischen einen KLR-Bericht für 2007 bis 2008 erarbeitet habe, der u. a. Stückkosten sowie einen ersten Vergleich der Kosten des Eigenbetriebs und der Preise privater Anbieter (für die Unterhaltung des Platzes der Republik) enthalte.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass der im Bezirksamt Altona begonnene Prozess zur Einführung einer KLR in allen Bezirksämtern aufgegriffen wird.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>1</sup> Zum Beispiel Jahresbericht 2004, Tz. 250 ff.; Jahresbericht 2006, Tz. 15 ff.; Jahresbericht 2010, Tz. 350 ff.

## Personalmanagement- maßnahmen

Personalamt / Finanzbehörde / Bezirksämter

**Vorgesehene personalwirtschaftliche Maßnahmen im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform sind entgegen einer der Bürgerschaft zunächst zugewandten Information des Senats überwiegend nicht verwirklicht.**

158. Eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Bezirksverwaltung und eine nachhaltige Verbesserung der Kundenorientierung erfordern auch nach den Vorstellungen des Senats motiviertes und qualifiziertes Personal. Die Bezirksverwaltungsreform sollte deshalb u. a. durch die Bildung von „Führungstandems“ und die personalwirtschaftlichen Maßnahmen „Fachpartnerschaften“ und „gesteuerte Mobilität“ begleitet werden.<sup>1</sup> Die einheitliche Neuorganisation in den Bezirksämtern fand zum 1. Februar 2007 statt, die Personalmanagementmaßnahmen sollten in der Folgezeit durchgeführt werden.
159. Der Senat hat der Bürgerschaft am 18. Dezember 2007 mitgeteilt, dass die personelle Umsetzung der organisatorischen und personalwirtschaftlichen Umstrukturierungen in weiten Bereichen abgeschlossen sei bzw. sich in der unmittelbaren Realisierung befinde.<sup>2</sup>

### Führungstandems

160. Zur Bildung von Führungstandems sollte in geeigneten Bereichen<sup>3</sup> eine Stelle durch eine Kraft mit originärem Zugang zum höheren Dienst<sup>4</sup> (durch ein mit Mastergrad oder gleichwertigem Abschluss abgeschlossenes Hochschulstudium und gegebenenfalls Referendariat) und die zweite Stelle mit einer Kraft besetzt werden, die typischerweise einen verwaltungsspezifischen Fachhochschulabschluss hat und vom gehobenen Dienst in den höheren Dienst aufgestiegen ist. In dieser Konstellation sollen beide Führungskräfte die Leitung des Bereichs als gemeinsame Aufgabe verstehen, von dem Wissen und den Fähigkeiten der jeweils anderen Kraft lernen und profitieren und sich auf diese Weise weiter qualifizieren können. Damit sollte auch die Möglichkeit für besonders befähigte Kräfte geschaffen werden, beruflich aufsteigen zu können. Ende

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 18/2498 vom 28. Juni 2005, Nr. 7, 18/5010 vom 19. September 2006, Nrn. 3 bis 5 sowie 18/7615 vom 18. Dezember 2007, Nr. 9.

<sup>2</sup> In Nr. 9 der Bürgerschaftsdrucksache 18/7615 vom 18. Dezember 2007 nennt der Senat unter der Überschrift „Personalmanagement“ fünf Handlungsfelder. Der Rechnungshof hat den Umsetzungsstand auf vier davon geprüft.

<sup>3</sup> In der Bürgerschaftsdrucksache 18/5010 vom 19. September 2006 sind in den Anlagen 1 bis 4 insgesamt acht potenzielle Konstellationen für die Führungstandems ausgewiesen.

<sup>4</sup> Verwendet werden die in der Bürgerschaftsdrucksache 18/5010 vom 19. September 2006 benutzten, der seinerzeitigen Rechtslage entsprechenden Bezeichnungen.



2007 hat der Senat dargestellt, dass in einigen Bezirksämtern im Rahmen der Besetzung der neu geschaffenen Stellen die Konzeption der Führungstandems bereits realisiert werden konnte.<sup>5</sup>

161. Im Januar 2010 haben elf von 56 denkbaren Führungstandems bestanden. Hauptgrund für die unvollständige Umsetzung der personalorganisatorischen Maßnahme ist, dass häufig mangels Fluktuation keine Neubesetzung anstand. Auch ist die nach der Konzeption durch eine Kraft mit originärem Zugang zum höheren Dienst zu besetzende höherwertige Stelle bereits oft durch eine Kraft mit Aufstieg aus dem gehobenen Dienst besetzt.

*Maßnahme  
Führungstandems  
unvollständig  
umgesetzt*

Die Absichten des Senats sind insofern entgegen seiner Mitteilung (Tz. 159) überwiegend nicht verwirklicht.

### **Fachpartnerschaften und gesteuerte Mobilität**

162. Als personalwirtschaftliche Maßnahme sollten Fachpartnerschaften zwischen einem Fachbereich in Fachbehörden und dem jeweiligen Spiegelbereich in den Bezirksämtern vereinbart werden. Das Ziel war, befristet zwischen diesen Organisationseinheiten Personal auszutauschen (Mobilität). Fachpartnerschaften sollten sich vor allem auf Bereiche beziehen, in denen vornehmlich keine Bediensteten des allgemeinen Verwaltungsdienstes verwendet werden. Das Personalamt sollte dies alle zwei Jahre evaluieren. Daneben sollte für Nachwuchskräfte im gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst eine gesteuerte Mobilität eingeführt werden.

163. Der Senat sah als notwendig an, die Einführung der Fachpartnerschaften und der gesteuerten Mobilität gemäß § 94 des Hamburgischen Personalvertretungsgesetzes mit den Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände zu vereinbaren. Eine solche Vereinbarung ist nicht zustande gekommen. Hierüber hat der Senat die Bürgerschaft im Verlauf der Prüfung durch den Personalbericht 2010 unterrichtet; gleichwohl seien Behörden, Bedienstete und Personalamt gemeinsam verantwortlich für die weitere Förderung der Mobilität.<sup>6</sup>

*Maßnahmen Fach-  
partnerschaften  
und gesteuerte  
Mobilität nicht  
umgesetzt*

### **Bewertung des Rechnungshofs**

164. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zum Schluss seiner Erhebungen lediglich eine Minderzahl der durch die Bezirksverwaltungsreform berührten Dienstposten neu und eine noch kleinere Zahl mit Führungstandems besetzt gewesen ist. Fachpartnerschaften haben sich nicht realisieren lassen, das Gleiche gilt für die gesteuerte Mobilität. Die im Jahr 2006 genannten Ziele sind bei dem derzeitigen Umsetzungsstand der Maßnahmen – anders als der Bürgerschaft 2007 mitgeteilt – nur zu einem geringen Teil erreicht.

<sup>5</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7615 vom 18. Dezember 2007, Nr. 9.

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/6500 vom 22. Juni 2010, Teil „Personalmanagementbericht“, S. 33 f.

### III. Neues Haushaltswesen

## Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2009

Finanzbehörde

165. Der Senat hat den Geschäftsbericht 2009 der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem
- zusammengefassten Lagebericht und Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2009,
  - Jahresabschluss 2009 (bestehend aus Bilanz auf den 31. Dezember 2009, Ergebnisrechnung 2009 und Anhang) und
  - Konzernabschluss 2009 (bestehend aus Konzernbilanz auf den 31. Dezember 2009, Konzern-Ergebnisrechnung 2009 und Anhang)

am 16. November 2010 veröffentlicht.

Über das zusammengefasste Ergebnis seiner Prüfung wird der Rechnungshof gesondert in einer Ergänzung zum Jahresbericht 2011 berichten.

## Einführung und Betrieb des Neuen Ressourcenverfahrens

Finanzbehörde / Justizbehörde /  
Behörde für Inneres und Sport

**Bei der technisch im Wesentlichen gelungenen Einführung eines neu gestalteten Ressourcenverwaltungsverfahrens in den beiden ersten Auswahlbereichen ist das Projektmanagement für künftige Wellen verbesserungsbedürftig. Die Grundsätze zur Organisation von Projekten in der Stadt müssen überarbeitet werden.**

166. Bei der technisch im Wesentlichen gelungenen Einführung des Neuen Ressourcenverfahrens (NRV) zum Jahresanfang 2010 zur Haushaltsaufstellung und zum Haushaltsvollzug auf Basis der Standardsoftware SAP in ausgewählten Bereichen (Justizbehörde und Polizei Hamburg) hat der Rechnungshof Verbesserungsbedarfe festgestellt.

### Projektmanagement bei der Altdatenübernahme

167. Zur Inbetriebnahme des neuen Verfahrens waren Daten aus dem zuvor eingesetzten Verfahren zu übernehmen. Dies betraf insbesondere Debitoren- und Kreditorenstammdaten sowie offene Forderungen. Eine solche Altdatenübernahme hat jeder Bereich, der in künftigen Wellen mit dem NRV beginnt, durchzuführen.
168. Das mit der Gesamteinführung beauftragte Projekt Neues Haushaltswesen Hamburg (NHH) in der Finanzbehörde hat sehr umfangreiche, für die Auswahlbereiche aber nur eingeschränkt nutzbringende Informationen erstellt. So konnten die Auswahlbereiche keine präzisen Projektpläne für sich erarbeiten, da die Finanzbehörde keine Richtwerte zur Einschätzung der erforderlichen Aufwände zur Verfügung gestellt hat. Es mangelte zudem an konkreten Handlungshinweisen des Projekts für die Planung und Umsetzung.
169. Die Auswahlbereiche haben nicht genug Mitarbeiterkapazität für die verschiedenen Aufgabenbereiche der Umsetzungsprojekte bereitgestellt. Dies hat zu vermeidbaren Spitzenbelastungen geführt, in deren Folge u. a. die Intensität der Bearbeitung bei der Aussonderung von doppelten Stammdatensätzen reduziert werden musste und nicht alle Termine eingehalten werden konnten.

*Keine konkreten Handlungshinweise zur Durchführung*

*Zu wenig Mitarbeiterkapazität*

Bereits im Prüfungsverlauf hat das Projekt NHH daraufhin einen Musterkontrakt entwickelt, der die Aufgaben der Behörden im Projekt benennt sowie die Ressourcenbereitstellung des Projekts und des Auswahlbereichs regelt. Die Festlegung von erforderlichen Ressourcen auf Basis von Aufwandsschätzungen, Details

*Musterkontrakte nicht vollständig*

zum Berichtswesen, zum Akzeptanzmanagement, zur Beteiligung und zur Lösung von Konflikten sind darin jedoch noch nicht enthalten.

- Keine angemessene Unterstützung des Projektmanagements*
170. Die umfangreichen Aktivitäten des Projekts sind in einer Planungsdatei mit dem technischen Hilfsmittel der Tabellenkalkulation geplant worden. Auf den Einsatz einer der Komplexität dieser Aufgabe angemessenen technischen Unterstützung (Projektplanungssoftware) wurde seitens des Projekts verzichtet. Ebenso wurde auf eine technisch unterstützte Verschränkung der Projektplanung zwischen dem zentralen Projekt und den Projekten der Auswahlbereiche hinsichtlich der Kapazitäten und Aktivitäten verzichtet. Dadurch wurden Effizienzvorteile bei der Aufgabenplanung und dem Controlling nicht genutzt.
- Projektgrundsätze sind zu überarbeiten*
171. Bei der Einrichtung von Projektorganisationen sollen die von der Finanzbehörde 1993 bekanntgemachten allgemeinen „Projektgrundsätze“ als Orientierung dienen. In diesen fehlen jedoch erläuternde Hinweise für die Projektdurchführung oder Handlungsanweisungen aufgrund von Projekterfahrungen. In der Folge konnten die Projektgrundsätze zum Beispiel nicht verhindern, dass Planungen und Vereinbarungen zu den erforderlichen Mitarbeiterkapazitäten unterblieben.
- Unzureichende Tests und Fehler bei der Datenübernahme*
172. Das Projekt NHH hat Programmtests mit einem nicht vollständigen Testdatenkatalog durchgeführt. Durch einen unzureichenden Test eines geänderten Programms sind bei der Datenübernahme Fehler in Buchungen entstanden und dadurch identische Stammsätze mehrfach angelegt worden. Die Folgewirkungen wurden erst einige Zeit nach der eigentlichen Datenübernahme entdeckt.
173. Die Polizei Hamburg hat zwischen Juli und November 2009 im zeitlichen Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Ressourcenverfahrens mehr als doppelt so viele Niederschlagungen von Forderungen vorgenommen wie im Vorjahreszeitraum. Eine Stichprobe von Vorgängen wies Dokumentationsmängel auf. Daher konnte nicht in jedem Fall nachvollzogen werden, ob die Niederschlagung unter den Maßgaben des § 59 LHO erfolgte.

### **Anbindung des Fachverfahrens COMVOR**

- Datensätze werden mehrfach angelegt*
174. Im Rahmen der bisherigen Anbindung des Vorgangsbearbeitungssystems der Polizei (COMVOR) an das SAP-System der Stadt wurde bei der Anlage neuer Vorgänge (für Abschleppvorgänge und Fehlalarme) grundsätzlich jeweils ein neuer Debitor (Schuldner) erzeugt. Damit entstand auch eine erhebliche Anzahl von Dubletten (doppelten Stammsätzen für eine Person oder Firma). Die Bildung von Dubletten im NRV sollte durch ein Schnittstellenprogramm verhindert werden, das aber derzeit noch nicht über ausgereifte Suchfunktionen verfügt. Dadurch werden noch immer Dubletten erzeugt und die Geschäftsprozesse erschwert.

175. Von SAP verarbeitete zahlungsrelevante Daten werden über eine Rückschnittstelle den Fachverfahren zur Weiterverarbeitung übermittelt. Diese Daten werden derzeit nicht automatisiert in das COMVOR-Verfahren eingelesen. Stattdessen müssen eine Datei manuell ausgewertet und die nicht erfolgreich verarbeiteten Datensätze identifiziert, modifiziert und gegebenenfalls erneut für die Übermittlung an SAP ausgewählt werden. Durch die manuelle Bearbeitung können Fehler entstehen und werden vermeidbare Kosten verursacht.
176. Aufgrund der fehlenden Verknüpfung der IT-Systeme ist es möglich, dass ein erstellter Gebührenbescheid nach Auslösung der Buchung verändert wird. Geeignete Nachkontrollen im Sinne eines Internen Kontrollsystems, die dies aufdecken könnten, sind nicht eingerichtet worden.

*Unzureichende  
Integration von  
IT-Verfahren in die  
Geschäftsprozesse*

### **Bewertung durch den Rechnungshof**

177. Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel beanstandet.
- Zum Projektmanagement hat der Rechnungshof die Finanzbehörde aufgefordert,
- die Projektgrundsätze zu ergänzen bzw. zu aktualisieren oder diese durch eine Projektrichtlinie mit Durchführungshinweisen zu ersetzen und dabei u. a. sicherzustellen, dass Projekterfahrungen systematisch erfasst, ausgewertet und die Ergebnisse anderen Projekten zur Verfügung gestellt werden,
  - zur Optimierung der noch folgenden Einführungswellen des Projekts bei der Projektorganisation und -konzeption verschiedene Maßnahmen wie zum Beispiel die Ergänzung der mit den Behörden und Ämtern zu schließenden Kontrakte zu ergreifen.
178. Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Datenübernahmen hat der Rechnungshof die Finanzbehörde aufgefordert, für Tests der Datenübernahmen in den folgenden Migrationswellen einen systematischen Testdatenkatalog und Testplan zu erarbeiten. Außerdem sind die Abhängigkeiten zwischen den unterschiedlichen Komponenten des SAP-Systems lückenlos zu dokumentieren und die Abstimmung zwischen den Aktivitäten der Teilprojekte zu verbessern.
179. Der Rechnungshof hat die Behörde für Inneres und Sport aufgefordert, bei Niederschlagungen den die Abschleppvorgänge und Fehlalarme bearbeitenden Referaten einheitliche Standards für die Aktenführung vorzugeben und dabei die ausreichende Dokumentation der Entscheidungen der Verwaltung sicherzustellen. Außerdem muss die Bearbeitung der Anfragen aus dem Forderungsmanagement verbessert werden.
180. Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Anbindung von Fachverfahren hat der Rechnungshof die Finanzbehörde und die Be-

hörde für Inneres und Sport aufgefordert, in Zusammenarbeit den Adressabgleich zwischen COMVOR und SAP bei der Anlage eines neuen Geschäftsvorfalles so zu gestalten, dass im zukünftigen Betrieb Dubletten weitestgehend vermieden werden.

181. Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit und Revisionsfähigkeit im NRV hat der Rechnungshof die Behörde für Inneres und Sport aufgefordert, durch geeignete Nachkontrollen im Rahmen des Internen Kontrollsystems zu gewährleisten, dass Abweichungen zwischen den gebuchten Vorgängen und den versendeten Gebührenbescheiden offenkundig werden.
182. Alle geprüften Stellen haben die festgestellten Mängel anerkannt und Abhilfe zugesagt.

# Produkthaushalt der Steuerverwaltung

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

**Bei der Darstellung des Produkthaushalts ist das Gestaltungspotenzial des Haushaltsgesetzgebers noch nicht ausreichend berücksichtigt.**

**Die zur Operationalisierung der Ziele ausgebrachten Kennzahlen bieten erste Ansätze, müssen aber zur umfassenden Beurteilung des Ressourcenbedarfs aus der Sicht der Bürgerschaft weiterentwickelt werden.**

## Entwurf für den Produkthaushalt 2011/2012

183. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – soll zum 1. Januar 2011 auf das Neue Haushaltswesen Hamburg (NHH) umgestellt werden und hat deshalb für den Aufgabenbereich „Steuerwesen“ einen Produkthaushalt aufgestellt, in dem die Leistungen der Finanzbehörde – Steuerverwaltung –, der 15 Finanzämter und der Norddeutschen Akademie für Finanzen und Steuerrecht Hamburg gebündelt dargestellt werden.
184. Sie hat dabei zum Teil auf die Inhalte der Produktinformationen zu den vorangegangenen Haushaltsplänen zurückgegriffen. In diesen wurden die Ziele und Leistungen der Hamburger Steuerverwaltung nach Produktgruppen und Produkten gegliedert und mit Hilfe von Haushalts-, Kosten- und fachlichen Kennzahlen beschrieben. Die Kennzahlen erlaubten zwar einen Einblick in die Fachlichkeit, ließen aber auch nach einer Überarbeitung der Produktinformationen zu den Doppelhaushalten 2007/2008 und 2009/2010 oftmals keinen direkten Bezug zu den Kosten der Aufgabenerledigung erkennen. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Kennzahlen der Produktinformationen die kamerale Haushaltsansätze erläutern und nicht – wie im NHH – Teil des verbindlichen Leistungszwecks sind.
185. Insoweit stand die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – bei der Ausgestaltung des Produkthaushalts vor der Herausforderung, auf der Basis konzeptioneller Rahmenvorgaben<sup>1</sup> die Elemente für ihren Aufgabenbereich erstmals im Einzelnen auszuprägen, ohne hierfür auf eine für den Bereich der Steuerverwaltung spezifische Mustervorlage zurückgreifen zu können.

*Begrenzte  
Steuerungs-  
relevanz der  
früheren Produkt-  
informationen*

Der Rechnungshof hat den vorliegenden Entwurf insbesondere auf seine Übereinstimmung mit den Rahmenvorgaben überprüft und in diesem Zusammenhang Hinweise für die Weiterentwicklung gegeben.

<sup>1</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009.

## Vergleichskennzahlen

186. Um die Position Hamburgs als Stadtstaat mit hoher Wirtschaftskraft zu verdeutlichen, hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – in einem Vergleich mit den norddeutschen Bundesländern die Anzahl der Einwohner, das verfügbare Einkommen je Einwohner, das Steueraufkommen und die Anzahl der Finanzämter aufgeführt.
187. Diese Vergleichskennzahlen sind jedoch allein nicht geeignet, um Haushaltsansätze und Zielsetzungen für den Aufgabenbereich mit anderen Ländern vergleichbar zu machen. Der Rechnungshof hat daher insbesondere die zukünftige Verwendung der Kennzahl „Verhältnis der Kosten der Steuerverwaltung zu ihren Steuereinnahmen“ empfohlen, die von allen Landessteuerverwaltungen erhoben, jedoch bisher nicht veröffentlicht wird.
- Kosten der Steuerverwaltung als Vergleichskennzahl für Ländervergleich nutzen*

## Ziele und Kennzahlen des Aufgabenbereichs

188. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat zu den Zielen des Aufgabenbereichs keine Kennzahlen mit der Begründung ausgebracht, dass diese in konkreter Form bei den jeweiligen Produktgruppen dargestellt würden.
189. Zur Beschreibung der strategischen Ausrichtung des Aufgabenbereichs „Steuerwesen“ sind Kennzahlen zur Operationalisierung der bedeutsamsten Ziele sinnvoll, um dem Haushaltsgesetzgeber eine überblicksartige Orientierung im Bereich der strategischen Handlungsfelder zu ermöglichen. Damit könnte auch ein Beitrag zur Konzentration auf die für die parlamentarische Steuerung relevanten Kennzahlen geleistet werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, zukünftig Kennzahlen zu den strategischen Handlungsfeldern „Compliance und Risikomanagement“, „Zeitnähe der Besteuerung“, „Kommunikation“ und „Fortbildung“ auszubringen.
- Strategische Kennzahlen des Aufgabenbereichs gebündelt darstellen*

## Produktgruppe „Gesetzgebung, Fachaufsicht und automatisierte Fachverfahren“

190. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat bei der Produktgruppe „Gesetzgebung, Fachaufsicht und automatisierte Fachverfahren“ das Ziel der Einnahmesicherung hervorgehoben. Bei den Leistungen zur Steuergesetzgebung ist unter Steuerungsgesichtspunkten auch die nachhaltige Vertretung Hamburger Interessen im Bund zur dauerhaften Einnahmesicherung zu beachten. Daher sollte – nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer unverändert zunehmenden Komplexität des Steuerrechts, die sich in 212 Steuerrechtsänderungen zwischen 2005 und 2010 niedergeschlagen hat, – auch bei den Kennzahlen die Nachhaltigkeit der Einnahmesicherung für die Stadt dokumentiert werden.
191. Die Produktgruppe enthält auch IT-Leistungen. Diese zählen jedoch zu den internen Intendanzleistungen, die gemäß den ver-
- Nachhaltigkeit der Einnahmesicherung unter Steuerungsgesichtspunkten unverzichtbar*



waltungsinternen Vorgaben des Projekts „Neues Haushaltswesen Hamburg“ grundsätzlich auf die anderen Produktgruppen zu verrechnen sind, um die Vergleichbarkeit von Aufgabenbereichen für den Haushaltsgesetzgeber sicherzustellen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, zukünftig bei den Leistungen zur Steuergesetzgebung den Aspekt der nachhaltigen Vertretung Hamburger Interessen zu ergänzen und Intendanzleistungen in dieser Produktgruppe nicht darzustellen.

### **Produktgruppe „Verwaltung von Steuern im Auftrag des Bundes“**

192. Rund 85 % der für das Jahr 2011 geplanten Budgetzuweisungen des Aufgabenbereichs Steuerwesen entfallen auf die Leistungen dieser Produktgruppe. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Ziele unvollständig dargestellt, indem sie sich auf die Steuerfestsetzung, -erhebung sowie Prüfungen und die Bekämpfung der Steuerhinterziehung beschränkt hat.

Der Rechnungshof hat empfohlen, zukünftig die Zielbeschreibung um die vollständige Erfassung von Steuerpflichtigen und die Durchführung von veranlagungsbegleitenden sowie weiteren betreuenden Tätigkeiten zu ergänzen, um alle budgetrelevanten Ziele zu erfassen.

*Alle budgetrelevanten Ziele darstellen*

193. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat 62 Kennzahlen zur Operationalisierung der Ziele der Produktgruppe ausgewiesen. Dabei hat sie 22 Kennzahlen gegenüber den Produktinformationen zum Doppelhaushalt 2009/2010 neu gebildet. Die Kennzahlen beschreiben Rahmenbedingungen und die Leistungserfüllung. Sie bilden Indikatoren für die Gleichmäßigkeit und Qualität sowie für die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. Sie hat trotz der beachtlichen Anzahl nicht für alle wesentlichen Leistungen Kennzahlen gebildet. Insbesondere hat sie auf Kennzahlen zu den Leistungen der Rechtsbehelfsstellen und – unter Hinweis auf eine Neukonzeption der Kennzahlen zur Umsatzsteuer auf Bund/Länderebene – auf Leistungskennzahlen zum Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren verzichtet.

Der Rechnungshof hat empfohlen, zukünftig für alle zur Beurteilung des Budgetansatzes wesentlichen Leistungen Kennzahlen auszubringen und dabei aus Gründen der Transparenz eine einheitliche Struktur zu verwenden.

*Kennzahlen für alle wesentlichen Leistungen in einheitlicher Struktur*

### **Produktgruppe „Verwaltung von Landes- und Kommunalsteuern“**

194. In dieser Produktgruppe hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – alle Leistungen zur Verwaltung von Landes- und Kommunalsteuern gebündelt. Rund 8 % der für das Jahr 2011 geplanten Budgetzuweisungen des Aufgabenbereichs Steuerwesen entfallen darauf.

*Gestaltungspotenzial des Haushaltsgesetzgebers konsequent beachten*

Bei der Bildung der Produktgruppe hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – keine weitere Differenzierung vorgenommen und dadurch nicht berücksichtigt, dass der Hamburger Ressourceneinsatz bei den bundeseinheitlich geregelten Steuern im Gegensatz zu den örtlichen Aufwandssteuern durch die Bürgerschaft nur in geringerem Umfang beeinflussbar ist. Sie hat damit das Gestaltungspotenzial des Haushaltsgesetzgebers nicht konsequent beachtet, obwohl sie dies bei der Abgrenzung zur Produktgruppe „Verwaltung von Steuern im Auftrag des Bundes“ als Orientierungsmaßstab herangezogen hat.

Deshalb hat der Rechnungshof empfohlen, zukünftig die Produktgruppe „Verwaltung von Landes- und Kommunalsteuern“ in die beiden Produktgruppen „Verwaltung von bundeseinheitlich geregelten Landes- und Kommunalsteuern“<sup>2</sup> und „Verwaltung von örtlichen Aufwandsteuern“<sup>3</sup> aufzuteilen.

195. Die entsprechende Zielbeschreibung für die Produktgruppe „Verwaltung von Landes- und Kommunalsteuern“ hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – im Wesentlichen aus den Produktinformationen zum Doppelhaushalt 2009/2010 übernommen. Dabei ist der Bereich der Prüfungen jedoch unberücksichtigt geblieben. Außerdem gelten die auf Bund/Länderebene abgestimmten Vollzugsziele wegen des Gebots der gleichmäßigen Besteuerung auch für die Verwaltung von Landes- und Kommunalsteuern.

*Alle budgetrelevanten Ziele darstellen*

Der Rechnungshof hat empfohlen, zukünftig die Zielsetzungen für die Produktgruppen „Verwaltung von bundeseinheitlich geregelten Landes- und Kommunalsteuern“ und „Verwaltung von örtlichen Aufwandsteuern“ unter Berücksichtigung der auf Bund/Länderebene abgestimmten Vollzugsziele zu formulieren, um alle budgetrelevanten Ziele zu erfassen.

196. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat 33 Kennzahlen gebildet, davon neun neue gegenüber den Produktinformationen zum Doppelhaushalt 2009/2010. Sie hat die Kennzahlen nicht für alle Leistungen ausgebracht.

*Einheitliche Strukturierung für budgetrelevante Kennzahlen*

Der Rechnungshof hat empfohlen, zukünftig für alle zur Beurteilung des Budgetansatzes wesentlichen Leistungen zur Verwaltung von bundeseinheitlich geregelten Landes- und Kommunalsteuern und zur Verwaltung von örtlichen Aufwandsteuern Kennzahlen nach einer einheitlichen Struktur wie bei der Produktgruppe „Verwaltung von Steuern im Auftrag des Bundes“ auszubringen (vgl. Tz. 193).

<sup>2</sup> Erbschaftsteuer, Verkehrsteuern (Grunderwerbsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer), Gewerbesteuer und Grundsteuer.

<sup>3</sup> Hundesteuer, Spielvergnügungsteuer und Zweitwohnungsteuer.

## Stellungnahme der Verwaltung

197. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat erläutert, dass sie sich bei der Erstellung der Produktinformationen für die Jahre 2001 bis 2010 an die damaligen Rahmenbedingungen gehalten und dabei unterstellt habe, mit den Produktinformationen den Ansprüchen der Empfänger zu genügen. An den Produkthaushalt seien höhere Ansprüche zu stellen.

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will statt der vorgeschlagenen Teilung der Produktgruppe „Verwaltung von Landes- und Kommunalsteuern“ (vgl. Tz. 194) zukünftig bei der Produktgruppenbeschreibung einen Hinweis auf den Gestaltungspielraum des Haushaltsgesetzgebers aufnehmen. Im Übrigen hat sie zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs im Fortgang des Projekts „Neues Haushaltswesen Hamburg“ bzw. bei der Haushaltsplan-aufstellung 2013/2014 zu prüfen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

# Budgetrecht im Neuen Haushaltswesen

## Beratende Äußerung

198. Der Rechnungshof hat eine Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO zur Reform des Haushaltswesens vorgelegt.<sup>1</sup> Darin hat er wesentliche Aspekte der konzeptionellen Grundlagen und die ersten Umsetzungsschritte am Maßstab des parlamentarischen Budgetrechts analysiert. Er hat Empfehlungen für konzeptionelle Weiterentwicklungen gegeben.
199. Das Neue Haushaltswesen Hamburg (NHH) berührt die künftige Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts in erheblichem Maße. Der Senat hat sich mit dem NHH das Ziel gesetzt, das parlamentarische Budgetrecht zu stärken.
200. Das Haushaltsrecht gibt Grundsätze vor, die das parlamentarische Budgetrecht konkretisieren und auch in einem neuen Haushaltswesen vom Senat zu beachten sind. Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund der vom Senat vorgesehenen Evaluation überprüft, inwieweit die Konzeption des NHH mit diesen Grundsätzen in Einklang steht, und gibt mit seiner Beratenden Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Konzeption:
- Sachliche Bindung: Die budgetierte Ermächtigung im NHH ist mit keiner deutlich weitergehenden Flexibilität verbunden, als sie faktisch bereits heute gegeben ist. Ziele und Kennzahlen gestalten die nach dem Haushaltsrecht geforderte sachliche Bindung aus und bieten die Chance, das Budgetrecht auch materiell zu stärken.
  - Sachliche Spezialität, Einzelveranschlagung: Die Abkehr von einer detaillierten, kleinteiligen Titelstruktur hin zu einem Budget als Regelfall und die damit verbundene Flexibilität sind im Hinblick auf einen ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerungsansatz konsequent und werden in Teilbereichen heute bereits praktiziert (Globaltitel). Sie setzen auf Erfahrungen aus dem Neuen Steuerungsmodell auf, die nahelegen, dass dies eine wirtschaftliche Mittelverwendung durch die Verwaltung fördert.
  - Vorherigkeit: Bei unterjährigen Planabweichungen, die die Ermächtigung berühren, ist die Bürgerschaft rechtzeitig einzubeziehen. Im NHH erstreckt sich diese Verpflichtung nicht nur auf wesentliche Veränderungen bei den Erlösen und Kosten, sondern auch auf Ziele und Kennzahlenwerte. Dies stärkt potenziell die parlamentarischen Rechte.

---

<sup>1</sup> Die folgenden Tzn. geben die Zusammenfassung und Empfehlungen der Beratenden Äußerung vom 19. November 2010 (Bürgerschaftsdrucksache 19/8051 vom 1. Dezember 2010) im Wortlaut wieder (Tzn. 1 bis 8). Sie sind ergänzt um eine Zusammenfassung der Ausführungen zu der Umsetzung in den ersten Erprobungsbereichen (Tzn. 78 bis 86).

- Zeitliche Bindung, Jährlichkeit: Das NHH führt die bereits heute bestehende weitestgehende Übertragbarkeit von Ausgabeermächtigungen auf das Folgejahr fort. Sie soll Anreize geben, vorhandene Haushaltsmittel nach wirtschaftlichen Überlegungen zum günstigsten Zeitpunkt einzusetzen und sparsames Verhalten belohnen.
- Einheit und Vollständigkeit: Mit dem erstmals ausgewiesenen Ressourcenverbrauch, also insbesondere Pensionsbelastungen in Form von Rückstellungen oder Abschreibungen als Ausdruck des Werteverzehrs von Anlagevermögen, wird das inhaltliche Ziel der vollständigen Abbildung des tatsächlichen Aufwands und der Folgewirkungen staatlicher Tätigkeit im Haushaltsplan vom NHH qualitativ umfassender definiert. Auch die Reintegration von ausgelagerten Betrieben und Einrichtungen, die einer konsequenten Umsetzung des Konzepts des NHH entsprechen würde, sowie ihre Konsolidierung in einer Konzernsicht stärken die in der Vergangenheit eher verlorengegangene Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans.
- Gesamtdeckung: Das NHH bezieht grundsätzlich die Erlöse eines Aufgabenbereichs – soweit diese nicht der Gesamtdeckung des Haushalts dienen – in die Budgetbemessung ein. Im Rahmen des fortbestehenden Grundsatzes der Gesamtdeckung, der entsprechend der Gesamtverantwortung des Parlaments bei der Ausübung des Budgetrechts die gesamten Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben vorsieht, wird damit das Prinzip der dezentralen Einnahmeverantwortung gestärkt. Die Bürgerschaft kann im Rahmen der Ermächtigung des Budgetzuschusses, der die Erlöse beinhaltet, die Aufgabenbereiche steuern.
- Haushaltsausgleich: Der Ressourcenverbrauch als Maßstab für einen materiellen Haushaltsausgleich, der Erlöse aus Krediten und Vermögensmobilisierungen nicht berücksichtigt, stärkt eine auf mittelfristige Nachhaltigkeit orientierte Finanzwirtschaft.
- Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: Das NHH erfordert eine flächendeckende – gleichwohl im Umfang den jeweiligen Erfordernissen des Aufgabenbereichs angepasste – Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und kann so helfen, erweiterte Transparenz über das Verwaltungshandeln zu erlangen und dessen Wirtschaftlichkeit zu steuern.
- Haushaltswahrheit und -klarheit: Zuviel Detailinformation kann Klarheit beeinträchtigen. Das NHH bietet die Chance, sich im Haushalt wieder auf maßgebliche Gesichtspunkte mit Steuerungsrelevanz zu fokussieren, indem zum Beispiel Darstellungen nach ihrer Wesentlichkeit gewichtet werden.
- Rechnungslegung und Rechenschaft: Die Abrechnung von verwaltungsfachlichen und politischen Zielsetzungen und Kennzahlenwerten stärkt die Rechenschaftsfunktion der Haushaltsrechnung.

201. Das heutige kamerale Haushaltswesen mit seiner titelbezogenen Ermächtigung und seiner hohen Flexibilität in der Ausführung des Haushalts hat den Bedarfen der Verwaltung Rechnung getragen, aber die parlamentarische Steuerung eher geschwächt. Die Kleinteiligkeit des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung suggerieren eine faktisch nicht mehr gegebene Einflussnahmemöglichkeit des Parlaments im Detail.

Der vorgesehene konzeptionelle Ansatz des NHH ist geeignet, das Budgetrecht der Bürgerschaft – auch im Interesse der intergenerativen Gerechtigkeit – zu stärken. Ein Haushaltsplan, der die Ziele der Regierung transparent macht und hierfür Kennzahlen und entsprechende Zielwerte benennt, ermöglicht eine qualitativ neue Form der parlamentarischen Beratung und Ausübung des Budgetrechts. Die Ergebnis- und Wirkungsorientierung im Haushaltsplan ist geeignet, Transparenz zu erhöhen und eine sachorientierte Rationalität im Planungs- und Beratungsverfahren zu unterstützen.

Auch und in besonderem Maße für den Senat gilt es, die Vorteile des NHH mit einem am Ressourcenverbrauch orientierten Rechnungswesen, transparenten Kostenstrukturen bis in einzelne Dienststellen hinein sowie der konsequenten Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung zu nutzen. Mit definierten und messbaren Zielsetzungen kann er im Rahmen seiner exekutiven Gesamtverantwortung und seines Budgetinitiativrechts seine Steuerungsmöglichkeiten verstärken.

202. Ob sich diese Vorteile in der Praxis einstellen, ist allerdings nicht nur eine Frage der Konzeption, sondern auch des politischen Willens bei der praktischen Anwendung und Ausfüllung des NHH.

Die Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts wird eintreten, wenn der Senat Ziele zur Grundlage für die Zielbeschreibungen im Haushaltsplan macht und Anstrengungen unternimmt, hierzu steuerungsrelevante Kennzahlen zu benennen und diese mit Zielwerten für die nächsten Jahre zu belegen, die er erreichen und an denen er sich messen lassen will. Hierin wird der Senat bestärkt, wenn die darauf aufbauende parlamentarisch-politische Debatte die Vorleistungen in Form von Transparenz konstruktiv aufgreift.

Andernfalls dürften sich die angestrebten Vorteile kaum einstellen.

203. Aufgrund der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse sind ab 2020 auch von Hamburg strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Der mit Blick auf diese Verpflichtung notwendige Anpassungsprozess wird darin resultieren, dass sich neue Ziele über eine ganze Reihe von Jahren nur durch ein Umschichten der vorhandenen Mittel umsetzen lassen werden. Gerade für dieses Umsteuern von Prioritäten, aber auch um die knappen Mittel generell effektiv und effizient einzusetzen, stellt das Konzept des NHH mit der Ergebnis- und Wirkungsorientierung ein geeignetes Instrument zur Verfügung.

204. Der Rechnungshof empfiehlt, die Konzeption u. a. an folgenden Punkten zu überdenken:

- Tragende Prinzipien des NHH, wie die Ermächtigung von Budgets für Aufgabenbereiche, können die jeweils mit ihnen angestrebten Ziele nur unterstützen, wenn sie konsequent durchgehalten werden. Mischformen führen zu einer hohen Komplexität und „verwässern“ den Steuerungsansatz.
  - Für den Fall, dass die Bürgerschaft die notwendige Balance zwischen der Freiheit der Bewirtschaftung von Budgets einerseits und der sachlichen Bindung durch aussagekräftige und steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen andererseits als nicht ausreichend gewahrt einschätzt, sollte ihr ein wirksames, rechtlich definiertes Instrumentarium zur Beschränkung der Budgetflexibilität (wie zum Beispiel Einschränkungen der Deckungsfähigkeiten oder Einwilligungsvorbehalte bei der Umschichtung zwischen Sach- und Personalkosten) zur Verfügung stehen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass bei bereits bestehendem größtmöglichem Freiraum die Anstrengungen für Verbesserungen bei der Beschreibung der Zielwerte und Kennzahlen abnehmen und damit die Kompensation für die Budgetermächtigung ausbleibt.
  - Wenn das Berichtswesen aufzeigt, dass Budgets oder Ziele und Kennzahlen unterjährig in wesentlichem Umfang voraussichtlich nicht eingehalten werden, sollte es ein definiertes Verfahren mit Initiativpflicht aufseiten des Senats zur Budgetaktualisierung geben.
  - Die Übertragbarkeit von Mitteln in das Folgejahr sollte in einem Verfahren erfolgen, das auch dem Anreizgedanken der Förderung des wirtschaftlichen Verhaltens im Einzelfall Rechnung trägt.
  - Die mit der Auslagerung in Einrichtungen und Betriebe, teilweise auch Sondervermögen, verbundenen speziellen Bewirtschaftungsregeln sind bei einem nach dem Konzept des NHH aufgestellten und bewirtschafteten Haushalt nicht mehr erforderlich. Alle Einrichtungen und Betriebe sollten daher daraufhin überprüft werden, ob sie in den Kernhaushalt reintegriert werden können.
205. Hamburg betritt mit dem NHH – auch im Vergleich mit anderen Ländern und Gemeinden – „Neuland“. Der Rechnungshof regt deshalb an, die weitere Ausgestaltung des NHH und deren rechtliche Umsetzung in einer neuen (doppischen) LHO vier Jahre nach deren Inkrafttreten zu evaluieren. Diese Selbstverpflichtung sollte verbindlich im Gesetz geregelt werden.
206. Die Überprüfung der Konzepte und ersten Umsetzungsschritte des NHH an den Maßstäben, die die Haushaltsgrundsätze zur Ausgestaltung des Budgetrechts vorgeben, ist eine notwendige Voraussetzung, um über die flächendeckende Einführung des NHH entscheiden zu können. Bei dieser Entscheidung sind weitere Aspekte, die nicht Gegenstand der Beratenden Äußerung sind, zu bewerten:

- Die Einführung des NHH muss wirtschaftlich sein. Die Kosten sind vom Senat benannt worden. Die Abwägung der Kosten mit dem Nutzen erfordert, den Nutzen einer besseren Steuerung des Haushalts unter den Aspekten der Steigerung der Wirksamkeit der staatlichen Aufgabenwahrnehmung und der finanzwirtschaftlichen Ziele wie der Erreichung einer intergenerativen Gerechtigkeit zu bewerten.
- Bei der Kostenbetrachtung ist für eine Entscheidung zu analysieren, welche – unabhängig von einer Modernisierung des Haushaltswesens – notwendigen IT-Aufwände in das NHH-Projekt eingeflossen sind beziehungsweise noch einfließen sollen.
- Im Zuge des bereits beschrittenen Weges haben sich die Schwächen des gegenwärtigen kameralen Haushaltswesens gezeigt. Vor diesem Hintergrund erscheint ein Alternativszenario, das sich auf eine bloße Weiterführung der Kameralistik in ihrem derzeitigen Entwicklungsstand beschränken würde, unter der Zielsetzung einer Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts kaum möglich.

### **Umsetzung in den ersten Erprobungsbereichen**

207. Die Umsetzung in den ersten Erprobungsbereichen zeigt Verbesserungsnotwendigkeiten auf:
- Die Ausgestaltung des Haushaltsplans – beispielsweise hinsichtlich des Umfangs der zugelassenen Deckungsfähigkeiten – ist trotz erheblicher Unterschiede in den Aufgabenbereichen in allen Fällen gleich. Der Rechnungshof empfiehlt diese vor dem Hintergrund langfristig angelegter parlamentarischer Steuerungsbedarfe und der Unterschiede hinsichtlich des Budgetvolumens kritisch zu überprüfen.
  - Die zur sachgerechten Steuerung notwendige Bestimmtheit weisen die Zieldefinitionen und die Kennzahlen der ersten Auswahlbereiche vielfach nicht auf. Die vorhandene Fülle von gänzlich ungewichteten Kennzahlen ist nicht nur nicht adressatengerecht. Sie zeigt auch einen grundsätzlichen Systemmangel bei der Erarbeitung von Kennzahlen auf. Diese werden gegenwärtig nicht aus strategischen Zielen top-down abgeleitet, sondern bottom-up entwickelt. Der Rechnungshof betrachtet es vor allem als Aufgabe des Senats als Träger der Budgetinitiative, die strategische Steuerung durch das Parlament fachgerecht vorzubereiten und einen Prozess zu definieren, in den die politische Schwerpunktsetzung Eingang finden kann. Er empfiehlt, Kennzahlen nach ihrer Geeignetheit auf Steuerungsrelevanz und Wirkungsorientierung zu beurteilen, zu gewichten und gegebenenfalls als entbehrlich einzustufen.



## IV. Einzelne Prüfungsergebnisse

### Wissenschaft und Kultur

#### Hamburg Media School

Behörde für Wissenschaft und Forschung

**Die Erwartungen der Stadt an die 2003 als Public Private Partnership gegründete Hamburg Media School haben sich nur zum Teil erfüllt. Die Zahl der Studierenden ist hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Der angestrebte Anteil privater Finanzierungsmittel wurde nicht erreicht.**

**Erforderlich sind eine kritische Überprüfung der künftigen Aufgabenwahrnehmung und der Finanzierung der Hamburg Media School seitens der Stadt.**

**Die Behörde für Wissenschaft und Forschung hat die Zuwendungsvorschriften nicht ausreichend beachtet und im Rahmen der Beteiligungsverwaltung ihre Informations- und Steuerungsaufgaben nur unzureichend erfüllt.**

#### Zielsetzung des Senats

208. Anfang 2002 unterzeichneten Vertreter des Senats und Repräsentanten der Hamburger Medienwirtschaft eine Absichtserklärung zur Gründung einer Film- und Medienakademie in Hamburg. Mit der Bürgerschaftsdrucksache 17/1587 vom 22. Oktober 2002 informierte der Senat über die beabsichtigte Errichtung der Hamburg Media School (HMS) in Form einer Public Private Partnership. Ziel sei die Schaffung einer eigenständigen Hochschule für Film, Fernsehen und Neue Medien, die sich primär an Graduierte wende und zu einem praxisnahen Master-Abschluss führe.

Gesellschafter der seit ihrer Errichtung 2003 in Form einer gemeinnützigen GmbH betriebenen HMS sind die Stadt, die beiden kooperierenden Hochschulen sowie die Hamburg Media School Stiftung (HMS-Stiftung), die von Förderern der HMS errichtet wurde.

Die Finanzierung der HMS sollte gemäß der Absichtserklärung hälftig von Stadt und Wirtschaft getragen werden, mittelfristig ab 2008 sollte der Gesamthaushalt der HMS in einem Verhältnis von

40/40/20 aus öffentlichen und privaten Mitteln sowie aus Studiengebühren finanziert werden. Die vorgesehene Anzahl der Studierenden gab der Senat 2008 mit 150 an.<sup>1</sup>

209. Die HMS ist nicht als Hochschule anerkannt. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) hat erklärt, bereits 2002 von diesem Ziel abgerückt zu sein. Gegenwärtig bietet die HMS die universitären Masterstudiengänge „Medienmanagement“ (Vollzeit oder berufsbegleitend), „Journalismus“ und „Film“ an. Die Studiengänge werden in Kooperation mit der Universität Hamburg (Medienmanagement/Journalismus) und mit der Hochschule für bildende Künste (HfbK, Film) auf der Grundlage abgestimmter Studien- und Prüfungsordnungen durchgeführt; die Studierenden sind an den kooperierenden Hochschulen immatrikuliert. Die Abschlüsse werden von der Universität bzw. von der HfbK verliehen, die inzwischen selbst auch Master-Studiengänge „Journalistik und Kommunikationswissenschaft“ bzw. „Film“ anbieten.

### Finanzierung der Hamburg Media School

210. Die Stadt förderte die HMS anfangs durch Fehlbedarfsfinanzierung der in der Anlaufphase anfallenden Personal- und Sachkosten. Seit 2006 wird die HMS im Wege der Festbetragsfinanzierung institutionell gefördert.

An der Finanzierung der HMS beteiligen sich außerdem die Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein GmbH (FFHSH), die Medienstiftung Hamburg/Schleswig-Holstein, die HMS-Stiftung, private Spender und Mäzene sowie die Studierenden.

Für die Jahre 2008 und 2009 hat der Rechnungshof die folgenden Beiträge zur Finanzierung der HMS ermittelt:

	2008		2009	
	Tsd. Euro	Prozent	Tsd. Euro	Prozent
FHH	1.600	42,6	1.600	40,6
Filmförderung HSH	140	3,7	140	3,6
Medienstiftung	546	14,5	612	15,5
Spenden	512	13,6	672	17,1
HMS-Stiftung	375	10,0	305	7,7
Studiengebühren	580	15,5	610	15,5
<b>Summe</b>	<b>3.753</b>	<b>100,00</b>	<b>3.939</b>	<b>100,00</b>

Quelle: Berichte des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung der Jahresabschlüsse, BWF, eigene Berechnung

211. *Finanzierungsanteile der Privaten und aus Studiengebühren nicht erreicht*

- Obwohl die Spender wie auch die HMS-Stiftung 2008 bzw. 2009 ihre bisher höchsten Zahlungen leisteten, wurde im Rahmen der zur Finanzierung bereitgestellten Mittel auch fünf Jahre nach Errichtung der HMS der vorgesehene Anteil privater Mittel von 40 % nicht erreicht. Auch die Studiengebühren, die in der Haushaltsplanung 2007/2008 für 2008 mit rund 1,9 Mio. Euro veranschlagt

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/7648 vom 1. Februar 2008.

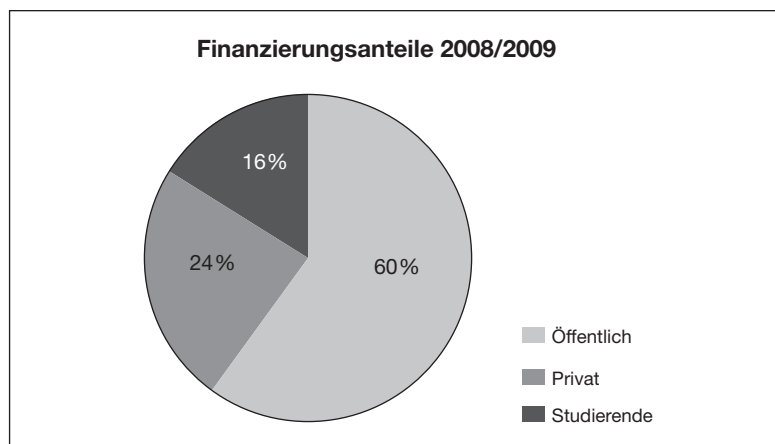
waren, erreichten nur knapp ein Drittel dieses Betrages und verfehlten den geplanten Finanzierungsanteil von 20 % deutlich.

212. Der Senat hatte demgegenüber in der Bürgerschaftsdrucksache 19/959 vom 29. August 2008 mitgeteilt, die privaten Mittel hätten den vereinbarten 40 %-Anteil bereits in den Vorjahren überschritten. In den Berechnungen waren von der HMS akquirierte zweckgebundene Drittmittel unzutreffend den privaten Spendenmitteln zugerechnet worden. Außerdem wurden als Sachspenden Vorteile in Bezug auf Sachleistungen (Freianzeigen in Printmedien sowie Rabatte auf Lieferungen und Leistungen im Zusammenhang mit der Filmausbildung) mit einem Umfang von mehreren hunderttausend Euro jährlich berücksichtigt, obwohl Kriterien zur Ermittlung des Nutzens und des Wertes für die HMS nicht vorliegen. Ohne konkret bezifferbaren Nutzen wird jedoch kein Beitrag zur Finanzierung der HMS geleistet.

*Information der Bürgerschaft auf der Basis unzutreffender Grundlagen*

213. Auch die von der BWF vorgenommene Zuordnung der Finanzierungsmittel nach den Kategorien „öffentlich“ und „privat“ war nicht sachgerecht. So hat die BWF zwar die Mittel der aus Rundfunkgebühren finanzierten Medienstiftung den öffentlichen Mitteln zugeordnet, die Gelder der überwiegend aus Haushaltsmitteln finanzierten FFHSH jedoch den privaten Mitteln. Unter Zurechnung auch der Mittel der FFHSH zu den öffentlichen Mitteln ergeben sich für die Jahre 2008 und 2009 ohne Sachspenden die folgenden Finanzierungsanteile:

*Nicht sachgerechte Ermittlung der Finanzierungsanteile*



Quelle: Eigene Berechnung

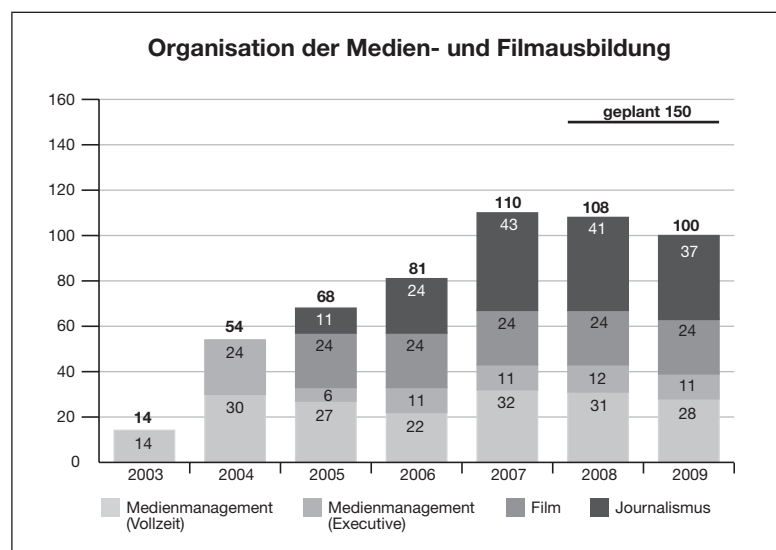
Bei Einhaltung der vorgesehenen Finanzierungsanteile wären die öffentlichen Mittel um mehrere hunderttausend Euro jährlich geringer ausgefallen.

214. Der Rechnungshof hat die unzureichende Ermittlung und Überprüfung der vorgesehenen Finanzierungsanteile und die sich daraus ergebende unzutreffende Information der Bürgerschaft beanstandet. Anlass zu einer solchen Überprüfung hätte u. a. die Abweichung der tatsächlichen von den in der Haushaltsplanung 2007/2008 veranschlagten Einnahmen aus Studiengebühren geben müssen.
215. Die BWF hat eingeräumt, der Einhaltung der vorgesehenen Finanzierungsanteile nicht ausreichend nachgegangen zu sein. Sie sei

inzwischen zu der Auffassung gelangt, dass die seinerzeit vorgenommene Zuordnung der Finanzierungsbeiträge zu den Kategorien „öffentlich“ und „privat“ zu schematisch und nicht eindeutig sei. Sie hat zugesagt, die Finanzierung der HMS zu überprüfen, insbesondere Transparenz über die Herkunft und den Charakter der eingesetzten Mittel herzustellen und zu klären, ob und inwieweit die vorgesehene Finanzierungsstruktur der HMS aus der Bürgerschaftsdrucksache 17/1587 vom 22. Oktober 2002 erreicht worden ist.

## Organisation der Medien- und Filmbildung

216. Die Zahl der Studierenden an der HMS hat sich seit deren Errichtung wie folgt entwickelt:



Quelle: Hamburg Media School

*Zahl der Studierenden hinter den Erwartungen zurückgeblieben*

Die vom Senat angestrebte Zahl von 150 Studierenden hat die HMS bisher nicht erreicht, die bisher höchste Anzahl betrug 110 Studierende im Jahr 2007. Seither ging deren Zahl auf 108 bzw. 100 zurück.

217. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, der Frage nachzugehen, ob und inwieweit die Angebote der HMS in ihrer derzeitigen Ausgestaltung bedarfs- und nachfragegerecht sind. Zum einen hat sich das seinerzeit vereinbarte Finanzierungsmodell der HMS bisher als nicht tragfähig erwiesen, zum anderen ist die Zahl der Studierenden – mit Ausnahme des Filmstudiengangs – deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

*Erfolgskontrolle vornehmen und Organisation der Filmbildung überprüfen*

Notwendig ist nicht nur die Überprüfung und Beschreibung des öffentlichen Interesses an der HMS, sondern auch eine umfassende Erfolgskontrolle der bisherigen Arbeit. Dabei wird auch zu prüfen sein, inwieweit es sachgerecht und auch wirtschaftlich sinnvoll ist, entsprechende Angebote den gegenwärtig durch Kooperationsvereinbarungen mit der HMS verbundenen Hochschulen zu überlassen. Selbst wenn die BWF die Beibehaltung zweier Master-Filmstudiengänge wegen deren unterschiedlicher Ausrich-

tung für erforderlich hielte, stellte sich die Frage, ob dazu die HMS als eigenständige Bildungseinrichtung weiterhin erforderlich und inwieweit dabei die Einbeziehung der technischen Filmausbildung sinnvoll wäre.

218. Die BWF hat zugesagt, die Notwendigkeit der HMS als eigenständige Gesellschaft, ihre Organisation, Ausgestaltung und Aufgabenwahrnehmung zu überprüfen, gegebenenfalls das öffentliche Interesse an der HMS zu formulieren und über die Auswirkungen auf die einzelnen Angebote der HMS zu berichten.

### Zuwendungen an die Hamburg Media School

219. Bei der Gewährung von Zuwendungen hat die BWF die Vorschriften des Zuwendungsrechts insoweit nicht beachtet, als sie „Vorauszahlungsbescheide“ erteilte, Zuwendungsmittel zum Teil vor Bestandskraft der Zuwendungsbescheide und ohne Prüfung des tatsächlichen Mittelbedarfs auszahlte, Abschreibungen, die keine Liquidität erforderten, mit Haushaltsmitteln finanzierte und eine Rücklagenbildung entgegen ihren eigenen Bestimmungen duldete. Die Finanzierungsart hat sie ohne die erforderliche Begründung geändert sowie den Zweck der Zuwendungen nicht ausreichend konkretisiert.

*Vielfältige Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen*

Außerdem hat sie den Stellenplan der HMS nicht hinreichend auf die Beachtung des Besserstellungsverbots überprüft sowie Ausnahmen vom Besserstellungsverbot bewilligt, ohne die dafür erforderlichen Kriterien und Bedingungen zuvor entwickelt zu haben. Ihren Verpflichtungen zur Prüfung der Verwendungsnachweise ist sie nur unvollständig nachgekommen.

220. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen künftig zu beachten und

- den Zweck der Zuwendungen soweit zu konkretisieren, dass er auch als Grundlage für eine begleitende Kontrolle des Erfolgs dienen kann,
- die Finanzierungsart der HMS zu überprüfen und das Ergebnis zu begründen,
- den Stellenplan der HMS zu überprüfen und einheitliche Kriterien und Bedingungen für Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zu entwickeln,
- die Auszahlung von Zuwendungsmitteln auf den notwendigen Liquiditätsbedarf zu beschränken sowie
- einen angemessenen Turnus für die weitergehende Prüfung der Verwendungsnachweise vorzusehen und aus Feststellungen im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung entsprechende Konsequenzen für das weitere Zuwendungsverfahren zu ziehen.

*Zweck der Zuwendungen konkretisieren, Finanzierungsart und Stellenplan überprüfen*

*Liquiditätsbedarf ermitteln und weitergehende Prüfungen durchführen*

Die BWF hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen.

## Beteiligungsverwaltung

221. Der Rechnungshof hatte bereits 2005 zahlreiche Mängel bei der Beteiligungsverwaltung im Hochschulbereich festgestellt und gefordert, die beteiligungs- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen in Zukunft sorgfältig zu beachten. Entgegen einer entsprechenden Zusage des Senats hatte er erneut 2007 erhebliche Mängel vorgefunden.<sup>2</sup>

### *Weiterhin Mängel bei der Beteiligungsverwaltung*

Die Beteiligungsverwaltung der BWF erfüllt nach wie vor ihre Informations- und Steuerungsaufgaben unzureichend. So hat sie die Unterrichtung des Rechnungshofs nach § 69 LHO entgegen ihren Zusagen<sup>3</sup> nicht durchgreifend verbessert. Außerdem wurde bei der Entlastung der Mitglieder des Aufsichtsrats gegen die Vorgaben zum Stimmrechtsausschluss verstoßen. Im Rahmen des Gesellschaftsrechts hat sie nicht auf die Entwicklung eines Zielbildes und eines Unternehmenskonzepts hingewirkt.

222. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er erwartet, dass die BWF künftig die beteiligungsrechtlichen Bestimmungen entsprechend ihren früheren Zusagen beachtet sowie ein Zielbild und ein Unternehmenskonzept für die HMS entwickelt und diese mit den Mitgesellschaftern abstimmt.
223. Die Behörde hat erklärt, den Forderungen des Rechnungshofs entsprechen zu wollen. Sie werde organisatorische Maßnahmen einleiten, um die Wahrnehmung ihrer beteiligungsrechtlichen Aufgaben konzeptionell zu verbessern. Zudem werde sie die beteiligungsrechtlichen „Hinweise“<sup>4</sup> künftig beachten.

<sup>2</sup> Vgl. Jahresbericht 2006, Tzn. 112 bis 124 und Jahresbericht 2008, Tzn. 206 bis 213.

<sup>3</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/378 vom 20. Mai 2008.

<sup>4</sup> „Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg an Unternehmen“, herausgegeben von der Finanzbehörde 2008.

## Filmförderung

Behörde für Kultur und Medien

**Die Behörde hat die Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein GmbH nicht hinreichend überwacht. Sie hat weder auf die Vorgabe handhabbarer kultureller Kriterien für deren Förderentscheidungen noch auf eine aussagekräftige Dokumentation der Entscheidungsfindung hingewirkt. Auswertungen der Berichte der Gesellschaft hat die Behörde nicht vorlegen können und die Verwendung der von ihr gewährten Zuwendung nur unzureichend geprüft.**

**Für die direkte Filmförderung hat die Behörde keine Ziele und kein schriftliches Konzept formuliert. Die Förderkulisse ist seit Jahrzehnten unverändert.**

224. Hamburg fördert die Filmwirtschaft und Filmkultur sowohl indirekt über die Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein GmbH (FFHSH) als auch direkt über Zuwendungen der Behörde für Kultur und Medien (BKM). Im Juli 2007 wurde die 1995 gegründete Filmförderung Hamburg GmbH durch den Zusammenschluss mit der Schleswig-Holsteinischen Filmförderung zur FFHSH erweitert. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist mit 74,8 % an der FFHSH beteiligt, das Land Schleswig-Holstein hält 25,2 %. Insgesamt wurden 2009 im Einzelplan 3.3 knapp 11 Mio. Euro<sup>1</sup> für die Filmförderung veranschlagt.

### Indirekte Filmförderung

#### Förderentscheidungen

225. Der hauptsächliche Geschäftszweck der FFHSH ist die Vergabe von Fördermitteln für Filmproduktionen. Hierüber entscheiden zwei Gremien unter wirtschaftlichen wie auch kulturellen Aspekten auf Grundlage der Förderrichtlinie der FFHSH. Weder sind die kulturellen Ziele der Förderrichtlinie durch weitere Kriterien operationalisiert worden noch wird die fachliche Einschätzung der kulturellen Relevanz eines Filmprojekts – zum Beispiel anhand zur Auswahl stehender kultureller Teilaspekte – als Grundlage der Förderentscheidung nachvollziehbar dokumentiert.
226. Der Rechnungshof hat die BKM aufgefordert, auf die Formulierung und Beachtung konkreter und nachvollziehbarer kultureller Förderkriterien sowie eine aussagekräftige Dokumentation der Entscheidungen hinzuwirken.

*Kulturelle Förderentscheidungen nicht nachvollziehbar dokumentiert*

<sup>1</sup> 8,5 Mio. Euro für die FFHSH, 750.000 Euro für Animationsfilm und 1,65 Mio. Euro für direkte Filmförderung (davon 650.000 Euro Filmfest GmbH).

Die BKM hat eine verbesserte Dokumentation der Entscheidungen zugesagt. Sie vertritt jedoch die Ansicht, dass die kulturelle Bewertung der Förderanträge anhand standardisierter Kriterien nur eingeschränkt möglich sei und den fachlichen Entscheidungsspielraum der Gremien unangemessen einschränken würde.

Der Rechnungshof sieht nicht, dass die Behörde selbst ihre begrenzten Möglichkeiten, Kriterien auch für kulturelle Aspekte vorzugeben,<sup>2</sup> bisher genutzt hätte, erachtet solche Vorgaben aber als objektivierende Entscheidungshilfe für die gebotene Einbindung hinzugezogener Dritter in einen von der zuständigen Behörde vorgegebenen Rahmen.

### Kontrolle der Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein GmbH

- Auswertung von Berichten und Jahresabschlüssen*
227. Als zuständige Fachbehörde ist die BKM gemäß § 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO verpflichtet, ihre Betätigung bei der FFHSH und mittelbar deren Tochterunternehmen regelmäßig zu überprüfen. Auswertungen der seit 1998 von der FFHSH bzw. deren Vorgängerin jährlich vorgelegten Jahresabschluss- und Tätigkeitsberichte hat die Behörde nicht vorlegen können. Auch eine nach § 7 Absatz 4 LHO vorgeschriebene Evaluierung der 2007 erfolgten Zusammenführung der Filmförderinstitute Hamburg und Schleswig-Holstein hat die Behörde bislang nicht durchgeführt und insoweit keine Kenntnis darüber, inwieweit die mit der Zusammenführung beabsichtigten Effekte tatsächlich eingetreten sind.
228. Der Rechnungshof hat die unzureichende Kontrolle der BKM über die FFHSH und ihre Tochterunternehmen sowie die nach drei Jahren nicht vorliegende Evaluation finanzieller Erfolge der Zusammenführung beanstandet.
- Die Behörde hat eingeräumt, die Ergebnisse ihrer Kontrolle nicht ausreichend dokumentiert zu haben, und zugesagt, diesen Mangel zu beheben. Ferner solle ab 2011 eine Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen Behörde und FFHSH abgeschlossen werden. In ihren Lageberichten habe die FFHSH auf eine Verbreiterung der Infrastruktur in Schleswig-Holstein sowie den Imagegewinn als Folge der Zusammenführung hingewiesen. Ob eine darüber hinausgehende Evaluation möglich sei, werde geprüft.
- Prüfung der Zuwendungen verbesserungsbedürftig*
229. Die FFHSH erhält von der BKM jährlich einen nicht rückzahlbaren Zuschuss in Höhe von 8,5 Mio. Euro als institutionelle Förderung. Die von der Gesellschaft hierzu vorgelegten Verwendungsnachweise umfassten zwar von der BKM geforderte Übersichten. Diese hat die FFHSH jedoch weder erläutert noch hat die Behörde trotz offensichtlicher Unklarheiten oder Verstoßes gegen ihre Vorgaben Nachfragen gestellt. Gleichzeitig hat die BKM eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise nicht gewährleistet.

<sup>2</sup> Denkbar wären insoweit etwa Qualität und kultureller Gehalt des Projekts, Bewertung des Genres, Professionalität und Originalität des Drehbuchs.



230. Der Rechnungshof hat das Vorgehen der BKM beanstandet und sie aufgefordert, mit der FFHSH ihren Informationsbedarf für Verwendungsnachweise eindeutig zu klären.

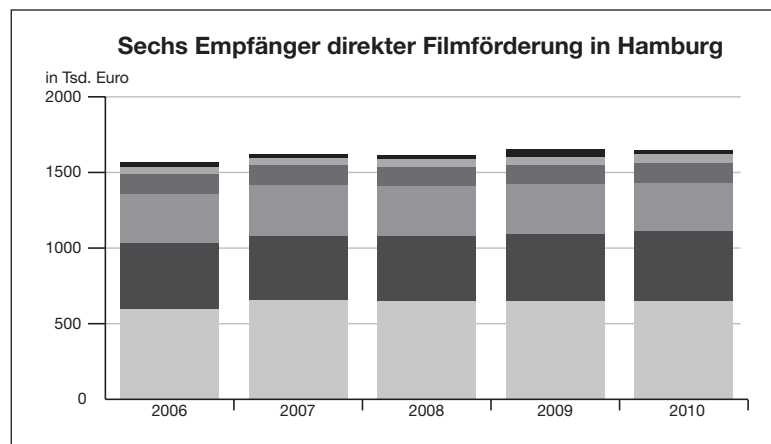
Die BKM hat zugesagt, der Forderung nach zeitnaher Prüfung der Verwendungsnachweise nachzukommen.

### Direkte Filmförderung

231. Zur direkten Förderung von filmkulturellen und filmwirtschaftlichen Angeboten stehen der BKM jährlich rund 1,65 Mio. Euro zur Verfügung. Werden Vorhaben über Zuwendungen gefördert, muss die Freie und Hansestadt Hamburg ein erhebliches Interesse an der Erfüllung des Zwecks haben (§ 23 LHO). Zweck und Ziele müssen so eindeutig und detailliert beschrieben sein, dass sie als Grundlage einer abschließenden Erfolgskontrolle des Vorhabens dienen können.

232. Die BKM hat weder in einem schriftlichen Konzept festgelegt, welche filmkulturellen und filmwirtschaftlichen Angebote sie selbst fördern will, noch eine Förderrichtlinie dazu erlassen. Sie hat auch nicht überprüft, ob die Zielsetzungen der sechs von ihr geförderten Einrichtungen noch den Zielen der Behörde entsprachen und ob es Überschneidungen der von ihr geförderten Leistungen gab. Sie hat weder ihre Förderziele in den Zuwendungsbescheiden eindeutig beschrieben noch mit den Empfängern konkrete Leistungen vereinbart. Ihre Einschätzung des künftigen Förderbedarfs und ihre konkreten Entscheidungen und damit insgesamt das erhebliche Interesse an der Förderung hat sie nicht nachvollziehbar dokumentiert und begründet. Im Ergebnis sind über Jahre die gleichen Konzepte und Einrichtungen mit nahezu konstanten Beträgen gefördert worden. So erhält beispielsweise das kommunale Kino für seinen Betrieb seit Jahren knapp 400.000 Euro jährlich, eine filmwissenschaftliche Veranstaltung wird jährlich mit rund 90.000 Euro gefördert. Den Erfolg ihrer Förderungen konnte die BKM ohne eigenes Förderkonzept und mit den Zuwendungsempfängern vereinbarte Ziele nicht kontrollieren.

*Weder Förderkonzept noch Zielvereinbarungen vorhanden*



Quelle: Haushaltspläne, Zuwendungsbescheide der BKM

233. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKM aufgefordert, beim Einsatz öffentlicher Mittel konkrete und klare Ziele im Sinne des § 23 LHO als Grundlage eines Förderkonzepts zu formulieren, mit den Zuwendungsbescheiden die zu erreichenden Ziele bzw. die vom Empfänger zu erbringende Leistung zum Beispiel im Rahmen einer Ziel- und Leistungsvereinbarung konkret zu benennen und anschließend Erfolgskontrollen durchzuführen. Die Begründung der Behörde, dass insgesamt knappe Mittel die Weiterführung der bisherigen Förderung von Einrichtungen erforderten, um diese und damit auch eingesetzte öffentliche Mittel möglichst nicht zu gefährden, vernachlässigt den Wettbewerbsgedanken und verhindert neue Impulse.
234. Die Behörde hat erklärt, durch Projektbegleitungen, Gespräche, Präsenz und Teilnahme eine effiziente Kontrollstrategie zu verfolgen und sich dabei auf die Kriterien kulturelle Relevanz, Förderbedürftigkeit und Standortstärkung zu beschränken. Sie hat zugesagt, mit den größeren institutionell geförderten Empfängern direkter Filmförderung Ziele und Leistungen zu vereinbaren sowie Kennzahlen zu entwickeln und hiermit den Erfolg ihrer Förderung zu prüfen. Ihre Förderverfahren will sie künftig präziser dokumentieren.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Bildung und Jugend

### Lehrerkapazitäten für unterrichtliche Aufgaben

Behörde für Schule und Berufsbildung

**Es besteht erheblicher Handlungsbedarf bei der Zuweisung, der Verwaltung und dem Nachweis über die Verwendung der Lehrerarbeitszeit.**

**Der Grundunterricht ist nicht für alle Schülerinnen und Schüler gleichermaßen sichergestellt. Ein zweckgebundener Einsatz der Lehrkräfte für unterrichtliche Aufgaben ist nicht immer gewährleistet.**

**Es mangelt an einer systematischen Erhebung, Auswertung und Analyse von Daten zur tatsächlichen Unterrichtsversorgung.**

**Die Nutzung zugewiesener Vertretungskapazitäten zur Vermeidung von Unterrichtsausfall ist nach wie vor nicht sichergestellt.**

235. Den Schulen standen im Schuljahr 2009/2010 insgesamt 8.894 Lehrerstellen zur Abdeckung der Unterrichtsverpflichtungen nach den Stundentafeln (Grundstunden) sowie für Teilungs-, Differenzierungs- und Förderstunden im Rahmen der Grundversorgung zur Verfügung. Dies entspricht einem finanziellen Volumen in Höhe von rund 610 Mio. Euro. Darüber hinaus weist die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) den Schulen im Wesentlichen für weitere unterrichtliche Fördermaßnahmen, schulspezifische Sondermaßnahmen und Vertretungsmittel rund 1.302 Lehrerstellen zu (entspricht rund 89 Mio. Euro).
236. Die Versorgung der Schulen mit Lehrerstellen erfolgt auf der Grundlage der von der Bürgerschaft beschlossenen Bedarfssparameter. Die Zielsetzung für die Grundversorgung liegt insbesondere darin,
- in allen Schulen eine Unterrichtsgarantie für die Grundstunden nach der Stundentafel zu sichern,
  - den Schulen einen zusätzlichen Stundenpool zu geben, den sie eigenverantwortlich disponieren,
  - die Arbeitszeit der Lehrkräfte nach Aufgaben und Aufwand differenziert einzubeziehen und
  - eine Stellenreserve für Vertretung und andere Aufgaben festzulegen.

## Unterrichtsversorgung

237. Die Erteilung von planmäßigem Unterricht ist eine der zentralen Aufgaben der Schulen nach dem Bildungs- und Erziehungsauftrag des Hamburgischen Schulgesetzes. Die Schulen haben mit den jährlich von der BSB neu berechneten und zugewiesenen Lehrerressourcen sowohl die Unterrichtserteilung als auch die Wahrnehmung allgemeiner und funktionsbezogener Aufgaben sicherzustellen. Die Zahl der Unterrichtsstunden, die auf die Fächer, Lernbereiche und Aufgabengebiete entfällt, wird für die einzelnen Bildungsgänge in Studententafeln festgelegt, die vom Senat erlassen werden. Der Lehrereinsatz ist von den Schulen selbstverantwortlich zu organisieren.
238. Die schülerzahlbezogene Berechnungsmethode der BSB sieht vor, dass eine bestimmte Anzahl von Schülerinnen und Schülern pro Klasse erreicht sein muss, damit rechnerisch die für den Grundunterricht benötigten Unterrichtsressourcen bereitstehen (Basisfrequenz). Die Schulen richten in der Regel Klassen oberhalb der Basisfrequenz ein und „erwirtschaften“ so Unterrichtsressourcen für Teilungs-, Differenzierungs- und Förderstunden.
239. Der Rechnungshof hat in einer Reihe von Schulen anhand der tatsächlich eingerichteten Klassen den Grundbedarf nach Basisfrequenz mit der Zuweisung der Lehrerkapazität für Grundunterricht ermittelt und dabei festgestellt, dass sich der Grad der Versorgung bezogen auf den Grundunterricht in einer Spannweite zwischen 97 % und 122 % bewegt. Bei einem Versorgungsgrad von unter 100 % führt die vorgenommene Verteilung der Lehrerkapazität dazu, dass die Erteilung der Grundstunden nach der Studententafel rein rechnerisch nicht gewährleistet ist.
- Erteilung der Grundstunden rein rechnerisch nicht gewährleistet*
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass infolge der Zuweisungspraxis trotz einer – über alle Schulen gesehen – mehr als ausreichenden Grundausstattung die Erfüllung des Grundunterrichts nicht für alle Schülerinnen und Schüler gleichermaßen sichergestellt ist.
- Erteilung des Grundunterrichts nicht in allen Fällen sichergestellt*
240. Nach den Auswertungen des Rechnungshofs lag der durchschnittliche Versorgungsgrad aller Schulen im Februar 2010 bei 105 %. Die BSB kann die Verwendung der über den Grundunterricht hinausgehenden zugewiesenen Unterrichtsressourcen nicht hinreichend darlegen. Wenn sie gleichwohl davon ausgeht, dass alle Schulen den Unterricht nach den Studententafeln gewährleisten und gegebenenfalls durch Umschichtung sicherstellen könnten, so erfolgt dies in Ermangelung entsprechender Instrumente nicht auf gesicherter Grundlage.
- Sparsame Verwendung der Unterrichtsressourcen nicht nachgewiesen*
241. Außerdem hat die Prüfung ergeben, dass die Stundenzahl in der Studententafel für die Klassenstufen 5 bis 6 der Gymnasien nicht mit den Bedarfsgrundlagen im Stellenplan übereinstimmt. Nach der Studententafel wäre jeweils eine Stunde weniger in der Bedarfsberechnung zu berücksichtigen gewesen. Damit ist ein jährlicher Personalmehrbedarf von rund 21 Lehrerstellen (entspricht 1,4 Mio. Euro) für die Gymnasien ausgelöst worden.
- 21 Lehrstellen Personalmehrbedarf durch Abweichung zwischen Bedarfsgrundlagen und Studententafel*

Der Rechnungshof hat diese Abweichung der Bedarfsgrundlagen beanstandet und die strikte Bindung an die normativen Grundlagen der Stundentafeln gefordert. Im Hinblick auf die finanzielle Dimension, die Änderungen der von der Bürgerschaft beschlossenen Bedarfsgrundlagen (vgl. Tz. 236) nach sich ziehen, hält es der Rechnungshof für geboten, dieser zeitnah Kenntnis über beabsichtigte Veränderungen zu geben.

242. Die BSB hat zugesagt,
- die Erteilung des Unterrichts nach den Stundentafeln bei allen Schülerinnen und Schülern durch Zuweisung entsprechender Grundstunden zu gewährleisten,
  - den Nachweis über die bestimmungsgemäße und sparsame Verwendung der zugewiesenen Unterrichtsressourcen zu verbessern und das Steuerungsinstrumentarium zu optimieren,
  - die Anzahl der Grundstunden in den Bedarfsgrundlagen an die jeweils gültigen Stundentafeln anzupassen und die möglichen Stelleneinsparungen zu realisieren.

Im Übrigen werde sie die Bürgerschaft in Zukunft rechtzeitig über Veränderungen von Bedarfsgrundlagen informieren.

### **Einsatz der Lehrkräfte**

243. Die BSB steuert den Lehrereinsatz hauptsächlich über die schuljahresbezogene Bedarfsberechnung der Lehrerkapazität. Die Organisation der Schulen hinsichtlich des Personaleinsatzes und die Bewirtschaftung der Ressourcen obliegt nach Einführung der „Selbstverantworteten Schule“ den Schulleitungen. Das Wissen darüber, welche Unterrichtsstunden die Schülerinnen und Schüler erhalten, welche zusätzlichen pädagogischen Maßnahmen ihnen zugutekommen und welcher Unterricht nicht erteilt wird, ist nur bei den Schulen vorhanden. Diese nutzen unterschiedliche Instrumente für die schuljahresbezogene Stundenplanung, die nicht alle elektronisch und teilweise nur mit erheblichem manuellem Aufwand auswertbar sind. Eine systematische Erhebung und Analyse sowie eine Berichtspflicht zur tatsächlichen Unterrichtsversorgung gegenüber der BSB sind nicht vorgesehen.
244. Grundsätzlich ist die fachbehördliche Schulaufsicht dafür zuständig, die Erfüllung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags durch die Schulen sicherzustellen. Im Rahmen der Fachaufsicht berät sie die Schulleitungen insbesondere in Fragen der Schulqualität und schließt Ziel- und Leistungsvereinbarungen ab, deren Inhalt aber ausschließlich pädagogischer Art ist. Auch die Schulinspektion, die in einem Rhythmus von vier Jahren zur Sicherung der Schulqualität in den Schulen Evaluationen durchführen soll, berücksichtigt weder die tatsächliche Unterrichtsversorgung der Schülerinnen und Schüler noch die eingesetzte Lehrerkapazität. Beide Institutionen erfassen somit nicht, ob Schulen mit den ihnen zugewiesenen Kapazitäten den Grundunterricht nach den

*Schulaufsicht und Schulinspektion berücksichtigen die eingesetzte Lehrerkapazität nicht*

Stundentafeln erteilen, in welchem Umfang sie Ressourcen für unterrichtliche Fördermaßnahmen verwenden und in welchem Maße die Schulen zusätzliche oder freiwillige Unterrichtsangebote organisieren.

245. In der BSB mangelt es daher an einem systematischen Überblick über die Unterrichtsversorgung in den Schulen. Die Behörde verzichtet damit bisher auf wesentliche Informationen, um ihre Gesamtverantwortung wahrnehmen zu können. Ihr fehlen Grundlagen, um Fehlentwicklungen zu erkennen und durch geeignete Maßnahmen zu beeinflussen. Die fehlende Transparenz über den Ressourceneinsatz für unterrichtliche Aufgaben ist angesichts der finanziellen Bedeutung des Lehrstellenplans und der Ausstattungsunterschiede der einzelnen Schulen nicht hinnehmbar. Die Beurteilung der pädagogischen Arbeit erfordert eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Ressourcenausstattung der einzelnen Schulen.

*Kein systematischer Überblick über die tatsächliche Unterrichtsversorgung*

Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, ein kennzahlengestütztes Berichtswesen zur Unterrichtsversorgung in den Schulen aufzubauen.

246. Die BSB teilt die Auffassung, dass die Schülerinnen und Schüler mit den Grundstunden zu versorgen seien. Sie strebe die Einführung einer einheitlichen Schulverwaltungssoftware an, die ein Programm zur Stundenplangestaltung enthalte und mit der u. a. erteilte beziehungsweise ausgefallene Unterrichtsstunden nachgewiesen werden könnten. Eine einheitliche und IT-gestützte Erfassung von Daten zur Unterrichtserteilung oder zum Unterrichtsausfall unterliege jedoch der Mitbestimmung.

247. Um ihren Nachweis- und Rechenschaftspflichten nachzukommen, hat die BSB zugesagt,

- die Transparenz über die zweckentsprechende Verwendung der Lehrerkapazität zu verbessern,
- ein kennzahlengestütztes Berichtswesen über die Gewährleistung der Unterrichtsversorgung und als Steuerungsinstrument für den Einsatz der Lehrerressourcen zu schaffen,
- im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die Mängel bei den Auswertungsmöglichkeiten der Unterrichtsversorgung durch die Einführung einer neuen Schulverwaltungssoftware mittelfristig zu beheben und
- die personalvertretungsrechtlichen Voraussetzungen einer zentralen und IT-gestützten Erfassung von Daten zur Unterrichtserteilung und zum Unterrichtsausfall zeitnah zu schaffen.

### **Individuelle Erfüllung der Lehrerarbeitszeit**

248. Die Schulleitungen verteilen die Arbeitszeit der Lehrkräfte, indem sie die schuljahresbezogene Stundenplanung für die individuelle Erfüllung der unterrichtlichen Aufgaben erstellen und die jeweils

festgelegten Funktionsaufgaben sowie die allgemeinen Aufgaben zuweisen. Nach der Lehrerarbeitszeitverordnung haben die Schulleitungen bei der Stundenplanung für die Lehrkräfte fächerbezogene Unterrichtsfaktoren zu beachten, um die unterschiedlichen Belastungen der einzelnen Fächer und Jahrgangsstufen zu berücksichtigen.

249. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die von den Lehrkräften zu leistende Arbeitszeit aus unterschiedlichen Gründen nicht im vorgesehenen Umfang für unterrichtliche Aufgaben erbracht wurde.

250. Mehrere Schulen haben ihren Funktionszeitenanteil, der je nach Schule variiert und ca. 15 % der Gesamtzuweisung ausmacht, zu Lasten des Unterrichts angehoben und damit die Ressourcen für die Wahrnehmung unterrichtlicher Aufgaben reduziert. Eine Überschreitung des Anteils der Funktionszeiten ist nicht hinnehmbar, weil damit die für unterrichtliche Aufgaben zur Verfügung gestellten Ressourcen zweckfremd verwendet werden.

*Funktionszeiten  
zulasten von  
Unterrichtzeiten  
erhöht*

251. Darüber hinaus haben einige Schulen die in der Lehrerarbeitszeitverordnung vorgegebenen Unterrichtsfaktoren (zum Beispiel Anhebungen der Unterrichtsfaktoren bei speziellen Unterrichtsfächern) verändert. In welchem Umfang Schulen Unterrichtsfaktoren heben bzw. senken, konnte mangels Datenmaterials in den Schulen im Rahmen der Erhebungen nicht geklärt werden. In Einzelfällen hat die Änderung des Unterrichtsfaktors zur Reduzierung der zugewiesenen Unterrichtsressourcen geführt.

*Teilweise Unter-  
richtsfaktoren  
verändert und  
dadurch Unter-  
richtszeit reduziert*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für unterrichtliche Aufgaben zur Versorgung der Schülerinnen und Schüler bereitgestellte Lehrerkapazität aufgrund dieser Veränderungen nicht voll genutzt wird.

252. Über- und Unterschreitungen der Gesamtarbeitszeit von Lehrkräften lassen sich nach Angaben der BSB nicht vermeiden und kommen in allen Schulen regelhaft vor. Durch geduldete Unterschreitungen der Jahresarbeitszeit aufgrund nicht verwendbarer Restzeiten, ihre uneingeschränkte Fortschreibung oder Schwierigkeiten beim Ausgleich im folgenden Schuljahr wird die vorhandene Lehrerarbeitszeit jedoch nicht in vollem Umfang abgerufen.

*Bereitgestellte  
Lehrerarbeitszeit  
nicht in vollem  
Umfang eingesetzt*

Der Rechnungshof hat zentrale Vorgaben der BSB gefordert, die den zeitlichen Rahmen für Ausgleichsregelungen und eine restriktive Anwendung von Mindererfüllungen vorgeben.

253. Generell führen Schulen keine Dokumentation über planbaren Unterrichtsausfall. Es gibt keinen Überblick darüber, ob und in welchem Umfang Unterrichtszeiten bei den Lehrkräften frei werden, wenn Klassen zum Beispiel auf Klassenfahrten oder im Berufspraktikum sind. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass freigesetzte Unterrichtskapazität durch planbaren Unterrichtsausfall wieder für Unterrichtszwecke eingesetzt und die bestmögliche Verwendung sichergestellt wird. Er hat die Entwicklung entsprechender zentraler Vorgaben seitens der BSB gefordert.

*Fehlende Über-  
sicht des  
planbaren Unter-  
richtsausfalls*

- Lehrerarbeitszeit wird für Vertretungsstunden nicht voll genutzt*
254. Die Schulen haben weiterhin Schwierigkeiten, die mit dem Lehrerarbeitszeitmodell eingeführte Vertretungsstunde im Umfang von 38 Wochenarbeitszeitstunden pro Lehrerstelle vollständig auszuschöpfen. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, aber auch der Transparenz muss die BSB den Schulen einen Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Vertretungsstunden abverlangen. Der Rechnungshof hat daher seine bereits im vergangenen Jahr<sup>1</sup> erhobene Forderung bekräftigt, die Ausschöpfung der Vertretungsressourcen zur Vermeidung von Unterrichtsausfall sicherzustellen.
255. Die BSB hat den Feststellungen zugestimmt und zugesagt,
- zentrale Vorgaben zur Verbesserung der Personaleinsatzplanung in den Schulen zu entwickeln und entsprechende Handlungsanweisungen zu erlassen,
  - die Auswirkungen von Mehr- und Mindererfüllungen bei der Arbeitszeit von Lehrkräften in den Schulen zu überprüfen und durch geeignete Maßnahmen Mindererfüllungen möglichst auszuschließen,
  - sicherzustellen, dass Schulen künftig den Zuweisungsrahmen nicht zulasten von Unterrichtszeiten überschreiten.

Im Übrigen will sie die Organisation des Vertretungsunterrichts in den Schulen bis zum Ende des Schuljahres 2011/2012 evaluieren. Sie will die erforderlichen Maßnahmen zum Nachweis und zur vollständigen Ausschöpfung der Vertretungsstunden nach dem Lehrerarbeitszeitmodell einleiten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2010, Tzn.178 bis 180.



## Stationäre Hilfen zur Erziehung

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und  
Verbraucherschutz / Finanzbehörde/  
Bezirksämter Wandsbek, Bergedorf, Harburg

**Es fehlt in vielen Fällen ein den gesetzlichen Erfordernissen entsprechender qualifizierter und ausreichend dokumentierter Hilfeplan als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung.**

**Die fachlichen Entscheidungen zur Auswahl der Hilfen und des dazu gehörenden Trägerangebots sind hinsichtlich Notwendigkeit und Eignung häufig nicht transparent und nachvollziehbar.**

**Dem Kostencontrolling fehlt mangels einer belastbaren Datengrundlage die Aussagekraft.**

256. Die Hilfe nach § 34 Sozialgesetzbuch Achstes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) umfasst die Heimerziehung und die sonstigen betreuten Wohnformen außerhalb des Elternhauses für Kinder und Jugendliche, die in ihrer Entwicklung gefördert werden sollen. Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) der Bezirksämter ist für die Gewährung dieser stationären Hilfen zur Erziehung zuständig. Erbracht werden diese Leistungen regelhaft durch freie Träger.

### Leistungsgewährung

#### Hilfeplan

257. Der ASD hat die Aufgabe, zusammen mit den Personensorgeberechtigten, dem Kind bzw. Jugendlichen und dem Leistungserbringer einen Hilfeplan aufzustellen. Der Hilfeplan nach § 36 SGB VIII stellt das zentrale Instrument der Hilfestellung dar und ist in qualifizierter und ausreichend dokumentierter Form für die wirksame Aufgabenwahrnehmung zwingend erforderlich. Er soll die Ergebnisse des Klärungsprozesses im Vorfeld der Hilfe, die Bewertung der Familiensituation, die Protokolle der Gespräche, Feststellungen über den erzieherischen Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthalten.
258. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Aufstellung des Hilfeplans den gesetzlichen Vorgaben des SGB VIII und einschlägigen Hamburger Vorschriften in vielen von ihm geprüften Fällen nicht gerecht geworden ist. Insbesondere waren die Fallakten unvoll-

*Fachliche Mängel  
bei der Hilfe-  
planung*

ständig, da wichtige Elemente des Hilfeplanverfahrens fehlten bzw. nicht dokumentiert waren. Das Hilfeplanverfahren wies somit fachliche Mängel auf.

### Konkretisierung und Überprüfung der Ziele

259. Der Hilfeplan soll dafür sorgen, eindeutige Handlungsziele, die jeweiligen Umsetzungsschritte sowie den zeitlichen Ablauf der Hilfe für alle Beteiligten klar und unmissverständlich festzulegen. Dabei handelt es sich um Ziele auf der konkreten Handlungsebene, die von den einzelnen Beteiligten in einem zu benennenden Zeitraum bearbeitet werden sollen. Diese Operationalisierung der Hilfeziele ist Voraussetzung für eine Überprüfung der Zielerreichung.

*Konkrete  
Handlungsziele  
fehlen*

260. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ziele in den Hilfeplänen häufig nur global beschrieben wurden und sich wiederholten. Sie wurden in der Regel nicht weiter in konkrete Handlungsziele unterteilt, sodass die jeweiligen Umsetzungsschritte sowie der zeitliche Ablauf der Hilfe nicht festgelegt werden konnten.

261. Bei der Weiterbewilligung einer Hilfe zur Erziehung soll neben der weiteren Notwendigkeit der Hilfe regelmäßig geprüft werden, ob die gewählte Hilfeart geeignet war und die konkreten Handlungsziele (vgl. Tz. 259) durch die Hilfe tatsächlich erreicht wurden (Wirkungsevaluation).

In der entsprechenden Dienstanweisung der Bezirksämter (DA HzE) werden für die Überprüfung bzw. Fortschreibung des Hilfeplans bestimmte Zeiträume als Orientierungshilfe aufgeführt. Der nächste Überprüfungszeitpunkt ist bereits bei der Aufstellung des aktuellen Hilfeplans festzulegen.

*Ungenügende  
Überprüfung  
der Ziel-  
erreicherung*

262. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine Überprüfung der Zielerreichung der Hilfeplanung überwiegend nicht dokumentiert wurde. In vielen der geprüften Fälle wurden lediglich die einzelnen Geschehnisse im vergangenen Bewilligungszeitraum aufgelistet. Eine Bewertung der Leistungen des freien Trägers und der Wirkung der Hilfen auf den Leistungsberechtigten fehlte.

In mehr als einem Drittel der geprüften Fälle wurde entweder kein Überprüfungszeitraum im Protokoll des Hilfeplangesprächs vermerkt oder es wurden die Vorgaben aus der DA HzE bzw. die im Rahmen der Hilfeplanung selbst festgelegten Überprüfungszeiträume nicht eingehalten.

### Dokumentation fachlicher Entscheidungen

263. Die DA HzE sieht vor, dass alle anfallenden Arbeitsschritte bei der Bearbeitung der Hilfen zur Erziehung zu begründen, zu dokumentieren und zur Akte zu nehmen sind. Damit sollen die Entscheidungen im Rahmen der Hilfeplanung und bei der Auswahl der Hilfeart und des Trägerangebots transparent, nachvollziehbar, verständlich und überprüfbar werden.

264. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei der Entscheidung über die geeignete Hilfeart in mehr als zwei Drittel der geprüften Fälle nicht ausreichend dokumentiert wurde, ob zum Beispiel eine Hilfe nach § 33 SGB VIII (Vollzeitpflege) im Einzelfall eine geeignete Alternative zur Hilfe nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform) darstellen könnte, obwohl nach den Hamburger Vorschriften die Vollzeitpflege vorrangig zu gewähren ist. Weiterhin war häufig nicht ersichtlich, aus welchen Gründen ein bestimmter Träger bzw. eine Unterbringungsform ausgewählt worden war. Damit waren die getroffenen Entscheidungen weder transparent noch inhaltlich nachvollziehbar. Insoweit muss auch in Zweifel gezogen werden, dass die Auswahl der infrage kommenden Hilfearten nach §§ 27 ff. SGB VIII jeweils ausreichend geprüft worden ist.

*Fehlende Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Auswahlentscheidungen*

Es ist notwendig zumindest zu dokumentieren, welche fachlichen Gründe für die Auswahl der Hilfeangebote bzw. des Trägers ausschlaggebend waren, welche Träger angefragt wurden und welche weiteren Gründe (zum Beispiel freier Platz, finanzielle Gründe) gegebenenfalls maßgeblich waren.

## Fazit

265. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Bezirksämter aufgefordert, diese bei der Aufgabenerfüllung in den bezirklichen Dienststellen – auch durch eine Verstärkung der fachlichen Kontrolle – zu beseitigen und im Interesse einer qualifizierten und gut dokumentierten Hilfeplanung die Beachtung der einheitlichen und verbindlichen Vorgaben sicherzustellen. Formale Anforderungen wie die Dokumentation der Hilfeplanung und der konkreten Handlungsziele dienen der Absicherung der Qualität von Entscheidungen und der Verbesserung der inhaltlichen Aufgabenwahrnehmung.
266. Die Bezirksämter haben den Feststellungen des Rechnungshofs zum Hilfeplanverfahren zugestimmt und mitgeteilt, dass bereits entsprechende Fortbildungen angelaufen seien. Zur Zielformulierung haben sie erklärt, dass bei allen stationären Hilfen zur Erziehung eines der drei folgenden Ziele in das Hilfeplangespräch aufgenommen werden solle: Regelmäßiger Schulbesuch, Stärkung des Übergangs von der Schule in den Beruf oder Stärkung der Elternarbeit. Eine Auswertung der Ergebnisse wollen die Bezirksämter im ersten Quartal 2011 vornehmen. Die Wirksamkeit der Hilfen solle zukünftig – nach Einführung eines neuen IT-Verfahrens – technisch unterstützt ausgewertet werden.

*Beachtung der Vorgaben sicherstellen*

Weiter haben die Bezirksämter erklärt, dass regelhaft eine Prüfung der Hilfe auf ihre Notwendigkeit und Eignung im Einzelfall erfolge. Dies geschehe zum Beispiel durch die Einschaltung der bezirklichen Angebots- bzw. Pflegeelternberatung im Vorfeld der Bewilligung. Die Dokumentationsmängel sollen zukünftig behoben werden. Dazu sollen auch die Stellungnahmen der Angebots- bzw. Pflegeelternberatung zur Fallakte genommen werden. Auch solle die Aufgabenwahrnehmung der Angebotsberatung erstmalig

im Zusammenhang mit der Einführung des neuen IT-Verfahrens durch die Programmierung einer Trägerdatenbank verbessert werden.

- Freie Träger stärker in die Vorbereitung der Hilfeplangespräche einbeziehen*
267. Der Rechnungshof hat darüber hinaus zur Verbesserung der Qualität des Hilfeplanverfahrens angeregt, die Zusammenarbeit mit den freien Trägern auszubauen. Dazu könnte ihnen die Aufgabe übertragen werden, vor Durchführung des Hilfeplangesprächs unter Einbeziehung des Kindes bzw. des Jugendlichen und der Sorgeberechtigten eine gemeinsame schriftlich dokumentierte Bewertung des bisherigen Hilfeverlaufs (Vorbereitungsgespräch) vorzunehmen. Diese könnte neben dem Trägerbericht ein Element des Hilfeplanverfahrens bilden. Die Mustervorlage der Leistungsvereinbarung zwischen der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) und den Leistungserbringern für die Hilfen nach § 34 SGB VIII verpflichtet zwar die Träger zu einem fachlich kooperativen Verfahren u. a. durch einen verlässlichen Austausch notwendiger Informationen über die Entwicklung der Betreuten. Sie enthält jedoch die vom Rechnungshof vorgeschlagene stärkere Einbindung der Träger noch nicht.
268. Die BSG hat darauf hingewiesen, dass den Trägern im Rahmen der aktuellen Qualitätsentwicklungsvereinbarungen bereits empfohlen werde, eine Tischvorlage zur Vorbereitung auf die Hilfeplangespräche zu nutzen, die gemeinsam mit dem Kind bzw. Jugendlichen ausgefüllt werde. Dies solle der Vorbereitung der Kinder und Jugendlichen und deren Beteiligung an den Hilfeplangesprächen dienen. Sie wolle sich in den Verhandlungen mit den Verbands- und Trägervertretern für die Anwendung eines schriftlich dokumentierten Vorbereitungsgesprächs einsetzen.
269. Die Bezirksämter betrachten eine stärkere Einbindung der Träger als wünschenswert, diese müsse aber im Einzelfall ausgehandelt werden. Unbeschadet der bestehenden Kooperationspflichten der Träger müsse die Qualität ihrer Berichte als Grundlage für das Hilfeplangespräch verbessert werden.

## **Kostencontrolling**

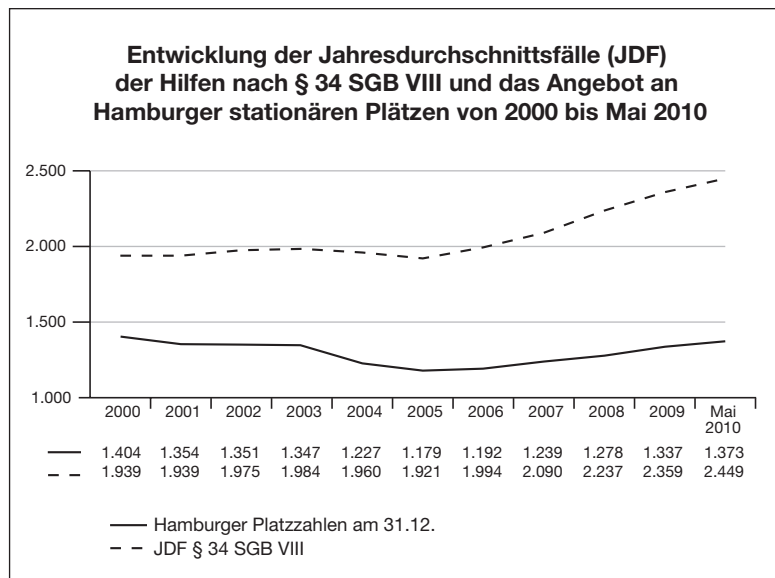
270. Die Ausgaben für die Hilfen nach § 34 SGB VIII sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen und beliefen sich im Jahr 2009 auf rund 110 Mio. Euro. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die eine Hilfe nach § 34 SGB VIII erhalten haben, hat sich seit Ende 2000 bis Ende Mai 2010 um über 25 % auf insgesamt 2.449 Fälle (Jahresdurchschnittsfälle) erhöht. Die durchschnittlichen Kosten pro Fall und Monat sind in diesem Zeitraum durchschnittlich um rund 17,1 % auf 3.908 Euro angewachsen. Auch die durchschnittliche Verweildauer in den Hilfen nach § 34 SGB VIII hat sich nach Angaben der BSG zwischen Ende 2006 und Juni 2010 bei Hamburger Trägern um rund 20,5 % und bei auswärtigen Trägern um rund 13,6 % erhöht.

## Einsparziele

271. Angesichts dieser Entwicklungen hat der Senat sich zum Ziel gesetzt, die Höhe der Ausgaben auf das Niveau von 2007 zurückzuführen. Ende 2008 wurde zwischen der BSG, den Bezirksämtern und der Finanzbehörde ein Kontrakt zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung (HzE-Kontrakt) abgeschlossen. Zielsetzung der im Kontrakt beschriebenen Handlungsansätze ist es, sowohl das Fallzahlvolumen zu begrenzen als auch die Kosten pro Fall zu senken, um die Ausgaben strukturell und nachhaltig zu begrenzen.

Durch eine verbesserte Steuerung der Hilfen sollen ab 2010 u. a. zur Reduzierung der außerhamburgischen Unterbringung 500 neue stationäre Plätze in Hamburg (geplante Kostenersparnis insgesamt rund 2,5 Mio. Euro) und 100 zusätzliche Plätze in der Vollzeitpflege (geplante Kostenersparnis insgesamt 7 Mio. Euro) eingerichtet werden.

272. Der Rechnungshof hat hierzu festgestellt, dass zwischen 2000 und 2005 bei einer ungefähr konstanten Anzahl an Jahresdurchschnittsfällen das Angebot an stationären Plätzen für Hilfen nach § 34 SGB VIII in Hamburg um 225 Plätze sank. Seither ist zwar wieder ein Anstieg zu verzeichnen und bis zum 31. Mai 2010 der Bestand des Jahres 2000 fast erreicht worden. Gleichzeitig stieg jedoch die Zahl der Jahresdurchschnittsfälle um über 500 an und übertraf die Entwicklung der Platzzahlen bei weitem.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten der BSG / FS 22 Ressourcenplanung und Controlling

273. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass trotz der bereits seit langem bestehenden Zielsetzung einer Reduzierung der auswärtigen Unterbringung<sup>1</sup> ein Abbau der Plätze in Hamburg zugelassen und damit eine wesentliche Rahmenbedingung vernachlässigt wurde. Er hat gefordert, auf bedarfsgerechte Kapazitäten stationärer Angebote in Hamburg hinzuwirken.

*Rahmenbedingungen für die Realisierung der Einsparziele vernachlässigt*

<sup>1</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/428 vom 4. März 2002, S. 33 f.

274. Die BSG hat die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen zugesagt und auf die ansteigenden Platzzahlen in Hamburg hingewiesen. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege hätten sich Ende 2009 zur Schaffung von 500 neuen Plätzen in Hamburg bis Ende 2012 bereit erklärt. Die Behörde unterstütze dies durch eine zusätzliche Stelle im Bereich „Trägerberatung und -aufsicht“.

### Validität der Daten

275. Die Zielsetzung einer Kostenersparnis von rund 2,5 Mio. Euro durch Reduzierung der auswärtigen Unterbringung (vgl. Tz. 271) basiert auf der Annahme der BSG, dass die durchschnittlichen Tageskosten der Hilfen nach § 34 SGB VIII bei den auswärtigen Trägern höher seien als bei Hamburger Trägern. Die Behörde hat im Rahmen des Prüfungsverfahrens jedoch einräumen müssen, dass es sich hierbei um qualifizierte Schätzungen handelt, da in den ausgewiesenen Entgelten je nach Art der Eingabe in das für das Controlling verwendete IT-Verfahren auch Zusatzkosten für Nebenleistungen (zum Beispiel in Hamburg nicht anfallende gesonderte Beschulungskosten bei auswärtiger Unterbringung) enthalten sein können. Die derzeit vorhandenen Instrumente ließen eine genauere Bestimmung der Kosten und eine Auswertung der Daten nicht zu.
276. Zusätzlich haben die Bezirksamter darauf hingewiesen, dass die für die Gesamtkosten neben den Tageskosten relevante Verweildauer von der Komplexität des Einzelfalls abhängig sei. Ein Vergleich der Verweildauer bei Hamburger und auswärtigen Trägern sei auch deshalb nicht ohne Weiteres möglich, weil bei einem Wechsel des Trägers oder der Zuständigkeit die Berechnung der Verweildauer neu anlaufe (auch wenn die Hilfe nach § 34 SGB VIII noch nicht beendet sei). Ein solcher Wechsel komme bei einer Unterbringung innerhalb Hamburgs statistisch häufiger vor als bei einer auswärtigen Unterbringung.

*Aussagekraft  
der Controlling-  
übersichten  
zweifelhaft*

277. Damit fehlt den monatlichen Controlling-Übersichten der BSG sowie den aufgrund des HzE-Kontrakts erstellten Auswertungen der erwarteten Entlastungseffekte die notwendige Aussagekraft. Die Ermittlung der Verweildauer und der Tageskosten basiert angesichts der geschilderten Rahmenbedingungen nicht auf validen Daten.
278. Der Rechnungshof hat gefordert, dass das Controllingverfahren schnellstmöglich auf eine valide Basis gestellt wird, damit belastbare Aussagen zu den Kosten einer auswärtigen sowie Hamburger Unterbringung und Kostenvergleiche ermöglicht werden.
279. Die BSG hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Eine neue Softwarelösung solle im 2. Halbjahr 2011 zur Anwendung kommen und dann eine deutlich verbesserte Basis für ein Controlling-Verfahren bieten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Beratungsdienste

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

**Derzeit fehlt ein Gesamtkonzept für den Aufgabenbereich Erziehungsberatung; damit fehlt auch die Grundlage für die erforderliche Verbesserung der Steuerung und Qualitätssicherung.**

**Der Rechnungshof hat darüber hinaus ein gemeinsames Konzept für die inhaltliche Verknüpfung der Beratungsangebote von Schule und Jugendhilfe angeregt.**

280. Familiäre Probleme, Fragen zum Erziehungsverhalten, Erkrankungen und Behinderungen, akute Einzelkrisen sowie Schulprobleme können bei Kindern, Jugendlichen und ihren Familien Unterstützungs- und Beratungsbedarf auslösen. Hierfür gibt es in Hamburg eine Reihe von Angeboten und Einrichtungen.

### Erziehungsberatungsstellen

281. Erziehungsberatung wird in Hamburg derzeit von zwölf bezirklichen Erziehungsberatungsstellen sowie von freien Trägern der Jugendhilfe angeboten und umfasst
- die Beratung in allgemeinen Fragen der Erziehung und Entwicklung junger Menschen im Rahmen der Förderung der Erziehung in der Familie gemäß §§ 16 bis 18 Sozialgesetzbuch Achstes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) und
  - die Klärung und Bewältigung individueller und familienbezogener Probleme als Hilfe zur Erziehung gemäß § 28 SGB VIII.

Im Jahr 2009 kam es zu annähernd 6.000 Erziehungsberatungsfällen. Neben dem Personal- und Sachaufwand für die bezirklichen Erziehungsberatungsstellen wurden für die rund 650 Fälle bei freien Trägern aus dem Budget der Hilfen zur Erziehung über 3 Mio. Euro aufgewendet.

### Steuerung der Erziehungsberatung

282. Die fachliche Zuständigkeit für die beiden Leistungsbereiche der Erziehungsberatung ist in der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) auf zwei Abteilungen verteilt. Beide Leistungsbereiche werden über eigene Globalrichtlinien gesteuert. Ein gemeinsam abgestimmtes Konzept existiert nicht.

*Gesamtkonzept für Erziehungsberatung fehlt*

- Unzureichende fachliche Steuerung*
283. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der fachliche Austausch zwischen der BSG als Fachbehörde und den Bezirksamtern nur gering ausgeprägt ist. Zudem werden im Rahmen des derzeitigen Berichtswesens bestimmte Fallzahlen nicht an die BSG gemeldet. Darüber hinaus fehlen notwendige Vorgaben für die Zuordnung von Fällen zu den unterschiedlichen Beratungsarten. Damit verzichtet die BSG darauf, für die fachliche Steuerung relevante Erkenntnisse über regionale und fachliche Veränderungserfordernisse zu erlangen.
284. Weiterhin wird die Erziehungsberatung noch nicht ausreichend in die aktuellen Überlegungen zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe einbezogen, obwohl sie als präventives Hilfeangebot einen stärkeren Beitrag dazu leisten könnte, teurere Formen der Hilfen zur Erziehung zu reduzieren.
285. Der Rechnungshof hat diese Mängel kritisiert und die BSG aufgefordert, die Verantwortlichkeit für die Gesamtaufgabe und die Steuerung zusammenzuführen.
- Die BSG und die Bezirksamter hat er aufgefordert,
- die Erziehungsberatung in alle laufenden Prozesse zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe einzubeziehen,
  - das Controlling und das Berichtswesen zu verbessern sowie
  - ein Gesamtkonzept der Ausgestaltung von Erziehungsberatung sowohl durch freie Träger als auch durch bezirkliche Erziehungsberatungsstellen zu erstellen.
286. Die BSG hat zugesichert, zukünftig die Angebote der Erziehungsberatung nach einheitlichen fachlichen und finanziellen Standards steuern zu wollen. Die Möglichkeit einer Zusammenführung der Verantwortlichkeiten werde sie prüfen. Im Übrigen haben die BSG und die Bezirksamter zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

### Einhaltung fachlicher Standards

287. Ratsuchende Eltern oder Jugendliche sollen sich unmittelbar an den Beratungsdienst wenden können. Diese Niedrigschwelligkeit soll einen frühzeitigen und präventiven Zugang ermöglichen.
- In zwei Bezirksamtern bestehen Vereinbarungen der Fachämter für Familie und Jugendhilfe mit freien Trägern, nach denen Ratsuchende deren Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII nur dann in Anspruch nehmen können, wenn der zuständige Allgemeine Soziale Dienst (ASD) zuvor den Bedarf bewilligt.
- Fehlender niedrigschwelliger Zugang zur Erziehungsberatung freier Träger*
288. Diese Vereinbarungen verhindern den für eine frühzeitig wirksame Maßnahme wichtigen und nach den Bestimmungen des SGB VIII erforderlichen niedrigschwelligen Zugang zur Erziehungsberatung. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, die bestehenden Vereinbarungen mit freien Trägern so auszuge-



stalten, dass zukünftig auch hier ein niedrigschwelliger Zugang sichergestellt wird.

289. Nach der einschlägigen Globalrichtlinie soll das Team einer Erziehungsberatungsstelle multidisziplinär zusammengesetzt sein und damit über psychologischen, sozialpädagogischen und pädagogisch-therapeutischen Sachverstand verfügen.

Für die freien Träger, die Erziehungsberatung anbieten, werden fachliche Standards und personelle Anforderungen im Rahmen einer Leistungsvereinbarung zwischen der BSG und dem jeweiligen freien Träger festgelegt. Damit verpflichten sich die freien Träger zur Einhaltung dieser Standards.

290. Wie auch in anderen Bereichen der Jugendhilfe ist es erforderlich, für ein entsprechendes Berichtswesen zu sorgen, damit die Nichteinhaltung von vereinbarten Standards erkannt werden kann. Nur so besteht die Möglichkeit, Mängel in der Qualität der Leistungen abstellen zu können.

291. Eine Qualitätssicherung und ein Controlling seitens der BSG und der Bezirksamter sind jedoch erst im Aufbau und bieten damit noch nicht die notwendigen Voraussetzungen für die Überprüfung.

*Qualitätssicherung  
noch unzureichend*

Der Rechnungshof hat die BSG und die Bezirksamter aufgefordert, das Berichtswesen und das im Aufbau befindliche Controlling der freien Träger entsprechend zu verbessern.

292. Die Bezirksamter haben zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

Die BSG hat darauf hingewiesen, die Qualität der Leistungen, die durch das Personal in Erziehungsberatungsstellen erbracht werden, zum Gegenstand von Qualitätsdialogen mit den freien Trägern machen zu wollen.

293. Der Rechnungshof hält es für notwendig, über die Qualitätsdialoge hinaus das Controllingsystem so weiterzuentwickeln, dass Erkenntnisse zu fachlichen und personellen Standards gewonnen und auf dieser Grundlage Entscheidungen zu gegebenenfalls notwendigen Prüfungshandlungen der Verwaltung getroffen werden können.

## Kosten

294. Soweit die freien Träger individuelle Erziehungsberatung gemäß § 28 SGB VIII durchführen, ist die Anzahl der pro Fall vom ASD bewilligten Fachleistungsstunden je nach Bezirk unterschiedlich hoch. Während im Bezirksamt Harburg zunächst 30 Fachleistungsstunden bewilligt werden, liegt die Zahl in Wandsbek bei 50.

295. Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass bezirkliche Erziehungsberatungsstellen bei der Einzelfallberatung nach § 28 SGB VIII durch Anwendung der lösungsorientierten Kurzzeit-

therapie vielfach nur sechs bis acht Stunden pro Fall benötigten. Die Anzahl der bei freien Trägern aufgewendeten Fachleistungsstunden lag hingegen zwischen zwölf und 52 Stunden pro Fall.

296. *Möglichkeiten zur Reduzierung der Beratungskosten bei freien Trägern prüfen*
- Der Rechnungshof hat diese Erkenntnisse zum Anlass genommen, die Bezirksämter aufzufordern, die bisherige Finanzierung der freien Träger daraufhin zu überprüfen, ob und inwieweit die Höhe der Fachleistungsstunden reduziert werden kann oder alternative Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.
- Die Bezirksämter haben zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

### Regionale Beratungs- und Unterstützungsstellen

297. Die auf 14 Standorte im gesamten Stadtgebiet verteilten Regionalen Beratungs- und Unterstützungsstellen (REBUS) der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) haben insbesondere die Aufgabe, Schülerinnen und Schüler sowie deren Erziehungsberechtigte bei Schulschwierigkeiten und Lehrkräfte bei Problemen in ihren Klassen und in besonderen Konfliktsituationen zu unterstützen.
298. *Weiterhin kein fertiges Konzept für REBUS*
- Der Rechnungshof hat – wie bereits 2004<sup>1</sup> – festgestellt, dass für REBUS seit der Gründung im Jahr 2000 nach wie vor kein fertiges Konzept vorliegt. Die REBUS-IT-Datenbank enthält keine qualitativen Aussagen über die Zielerreichung. Der Rechnungshof hat dies bemängelt, weil ein verbindliches Aufgabenprofil mit vergleichbaren Standards einerseits und eindeutige Vorgaben für eine regionale Ausgestaltung andererseits zusammen mit einer auf die Ziele ausgerichteten Datenbasis als Voraussetzungen notwendig sind, REBUS adäquat und wirkungsorientiert steuern zu können. Diese Feststellung wird durch den Abschlussbericht einer externen Evaluation gestützt.
299. *Steuerung verbessern und wirkungsorientiert ausrichten*
- Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, nunmehr die Steuerung der REBUS zu verbessern und wirkungsorientiert auszurichten, indem sie
- Konsequenzen aus dem Abschlussbericht der externen Evaluation der REBUS zieht,
  - ein Konzept mit verbindlichen Aufgaben, Standards und Vorgaben für die regional angepasste Ausgestaltung für REBUS erstellt und
  - das Controllinginstrument REBUS-Datenbank u. a. durch Festlegung von Zielen und Kennzahlen optimiert.

Die BSB hat zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 336 ff.

## Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule

300. Infolge mehrerer, auch öffentlich beachteter Vorfälle von Kindeswohlgefährdung und Jugendkriminalität hat der Senat in den Drucksachen „Hamburg schützt seine Kinder“<sup>2</sup> und „Handeln gegen Jugendgewalt“<sup>3</sup> die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Institutionen und Einrichtungen hervorgehoben und insbesondere die Verbesserung der überbehördlichen Kooperation vorgesehen.

301. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass inzwischen eine erhebliche Anzahl überbehördlicher Kooperationen – wie beispielsweise die Vereinbarung zwischen der BSB und der BSG zu „Grundsätzen der Zusammenarbeit Schule, Jugendhilfe und REBUS“ – besteht. Die Verbindlichkeit der Kooperationen ist jedoch nicht immer gewährleistet, weil zu einem Teil keine schriftlichen Kooperationsvereinbarungen, sondern nur Absprachen unter Leitungskräften vorliegen. Ebenfalls notwendige Regelungen über die Verantwortlichkeiten bei Kooperationen und ablauforganisatorische Strukturen für die jeweiligen Hilfestellungen und Hilfeangebote hat der Rechnungshof auch in schriftlichen Vereinbarungen nicht vorgefunden.

*Unzureichende Verbindlichkeit der Kooperationsvereinbarungen*

302. Der Rechnungshof hat angeregt, Kooperationsvereinbarungen schriftlich abzuschließen und darin Verantwortlichkeiten festzulegen. In diesem Zusammenhang sollten die beteiligten Behörden und Bezirksamter ihre jeweiligen Kernprozesse definieren, die entstehenden Schnittstellen benennen und den gesamten Geschäftsprozess gemeinsam steuern.

303. Um den komplexer gewordenen Lebenslagen junger Menschen gerecht zu werden, müssen Schule und Jugendhilfe ihre Beratungsangebote neu verbinden. Ein dafür notwendiges gemeinsames Konzept, das die Erfordernisse der Zusammenarbeit der Bereiche Schule und Jugendhilfe umfassend regelt und daraus resultierende Anpassungsbedarfe von organisatorischen Rahmenbedingungen und Prozessen der BSG, der BSB und der Bezirksamter beschreibt, liegt zurzeit nicht vor.

*Kein gemeinsames Konzept für die Zusammenarbeit Schule – Jugendhilfe vorhanden*

Die derzeit stattfindende Weiterentwicklung des Schulwesens mit dem Ausbau des Ganztagschulangebots, der Durchführung regionaler Bildungskonferenzen sowie der verstärkten Integration von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderbedarf in die Regelschule hat auch Auswirkungen für die zukünftige Ausgestaltung der Jugendhilfe und erfordert daher deren konzeptionelle Einbeziehung.

304. Der Rechnungshof hat ein entsprechendes Konzept angeregt und die beteiligten Behörden und Bezirksamter aufgefordert, darzustellen, wie und mit welchem zeitlichen Horizont die inhaltliche Verknüpfung von Schule und Jugendhilfe ausgestaltet werden soll.

Die Behörden haben zugesagt, den Forderungen nachzukommen. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/2926 vom 27. September 2005.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/7296 vom 6. November 2007.

## Elternschulen

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und  
Verbraucherschutz /  
Bezirksämter

**Die fachliche Steuerung der Elternschulen muss verbessert werden. Der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz fehlen verlässliche Daten über die Nachfrage nach Familienbildung und den Erfolg der Veranstaltungen. Das Anmelde- und Abrechnungsverfahren muss modernisiert, die Gebührengestaltung überprüft werden. Die Informationen im Internet reichen nicht aus.**

### Steuerung der Elternschulen

305. 22 bezirkliche Elternschulen mit 34 hauptamtlichen Kräften bieten Familienbildung nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) an. Auf derselben Rechtsgrundlage arbeiten eine Elternschule und sieben Familienbildungsstätten, die von den beiden großen Kirchen getragen werden und Zuwendungen erhalten.

Die Familienbildung richtet sich hauptsächlich an Eltern, aber auch an junge Menschen (als zukünftige Eltern) und soll Mütter und Väter befähigen, ihre Erziehungsverantwortung besser wahrnehmen zu können.

- Gültige Globalrichtlinie fehlt*
306. Die Globalrichtlinie zur Steuerung der Elternschulen ist am 31. Dezember 2009 ausgelaufen. Das Verfahren zur Erstellung einer neuen Globalrichtlinie mit einer abschließenden Entscheidung des Senats wird derzeit von der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) betrieben. Damit liegt derzeit keine gültige Regelung vor.

- Berichtswesen liefert wesentliche Informationen nicht*
307. Das Berichtswesen „Familienförderung“, das auch über die Arbeit der Elternschulen informiert, basiert auf Erhebungsbogen mit Rubriken, die den Leiterinnen der Elternschulen keine eindeutigen Hinweise zur Ermittlung von Teilnahmedaten geben. Die Zusammenfassung der Erhebungsbogen bietet daher keine verlässlichen, aber für die fachliche Steuerung wesentlichen Informationen darüber, wie viele Menschen die Angebote der Elternschulen nutzen und wie sie sozial einzuordnen sind (vor allem nach Geschlecht, Alter und Migrationshintergrund).

- Evaluation der Familienbildung fehlt*
308. In den letzten Jahren gab es keine Evaluation der Familienbildung. Damit fehlen der BSG wesentliche Informationen für die Steuerung. Abgesehen von inoffiziellen Treffen der Delegierten der Leitungen aus jedem Bezirk existiert auch ein fachlicher Austausch der Elternschulen untereinander und mit den Familienbildungs-

stätten gegenwärtig auf Landesebene nicht. Dies verhindert Lernen anhand guter Beispiele.

309. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Behörde nunmehr umgehend eine Senatsentscheidung über eine neue Globalrichtlinie herbeiführt. Auf deren Basis sollte die BSG mit den Bezirksämtern ein allgemein gültiges Handlungskonzept für die Arbeit der Elternschulen formulieren, aus dem die Bezirksämter örtliche Konzepte ableiten können, die auf die jeweiligen Sozialräume ausgerichtet sind. Die BSG muss das Berichtswesen so gestalten, dass sie gesicherte Aussagen über die Erreichung der Zielgruppen und die Entwicklung der Nachfrage treffen kann, und die Familienbildung evaluieren. Zusammen mit den Bezirksämtern muss sie für einen regelmäßigen fachlichen Austausch der Beteiligten sorgen.

### **Anmelde- und Abrechnungsverfahren**

310. Offene Angebote der Elternschulen sind gebührenfrei. Für die Teilnahme an Kursen und Erziehungskursen fallen nach der Gebührenordnung für die öffentliche Jugendhilfe aus dem Jahr 1989 Benutzungsgebühren von 2 Euro an, für Erziehungspraktika 8 Euro. Wer Leistungen nach dem SGB oder ein Einkommen in entsprechender Höhe bezieht, braucht keine Gebühren zu entrichten.
311. Auch für nahezu identische Angebote erhoben die Elternschulen Gebühren in unterschiedlicher Höhe (zum Beispiel für einen Babysitter-Kurs von 4 Euro bis zu 10 Euro). Als Beleg für die Bezahlung gaben die Leiterinnen Papierbons aus und verbuchten die Einnahmen handschriftlich in Kladden. Das eingenommene Bargeld lieferten sie später in der Zahlstelle des jeweiligen Bezirksamts ab.
312. Eltern, die ein Angebot einer Elternschule wahrnehmen möchten, müssen sich persönlich in der jeweiligen Einrichtung anmelden. Elternschul-Leiterinnen berichteten, dass insbesondere Väter eine Anmeldung über das Internet vorzögen. Das Barzahlungssystem bewerteten sie als umständlich und hielten ein bargeldloses Vorgehen für einfacher. Sie wiesen aber auch darauf hin, dass eine Barzahlung vor Ort die Schwelle zur Anmeldung niedrig halte. Teilweise sprachen sie sich für eine Erhöhung der Gebühren aus.
313. Der Rechnungshof hält es für notwendig, für die Anmeldung auch einen elektronischen Zugang zu schaffen. Damit kann das Verfahren vereinfacht und die Anmeldebereitschaft gerade bei jungen Eltern gefördert werden. Außerdem fordert der Rechnungshof, die Gebührengestaltung zu überprüfen und insbesondere zu erwägen, die Gebührensätze anzupassen. Für die Bezahlung ist die Einführung eines bargeldlosen Zahlungsverkehrs als Möglichkeit zu untersuchen.

*Anmeldeverfahren modernisieren und Gebührengestaltung überprüfen*

## Darstellung im Internet

- Informationen  
im Internet  
unvollständig*
314. Alle Elternschulen machen ihre Angebote jeweils einzeln in Programmheften bekannt. Nur wenige veröffentlichen die Programme auch im Internet. Der Hamburger „Behördenfinder“ im Internet verzeichnete nicht alle Elternschulen und enthielt für viele Einrichtungen falsche Angaben. Für mehr als die Hälfte der Elternschulen fehlte eine aktuelle E-Mail-Adresse. Auf der Homepage der BSG gab es neben einem Verweis auf den „Behördenfinder“ ebenfalls teilweise nicht korrekte Angaben über die Elternschulen.
- Damit lassen sich Informationen über Standorte, Adressen und Angebote der Elternschulen im Internet nur mit relativ großem Aufwand gewinnen. Schnelle elektronische Kommunikation mit den Einrichtungen ist kaum möglich.
315. Der Rechnungshof hat gefordert, dass sich Behörde und Bezirksämter zügig um einen gemeinsamen Internetauftritt aller Elternschulen bemühen. Kurzfristig sollten die Bezirksämter dafür sorgen, dass die Eintragungen im „Behördenfinder“ korrigiert und alle Elternschulen über E-Mail erreichbar sind.

## Stellungnahme der Verwaltung

316. Die BSG und die Bezirksämter haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

## Arbeitsmarkt und Soziales

### Neues Hilfesystem für Wohnungslose

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

**Bei der Vermittlung wohnungsloser Haushalte in Wohnraum wurden die mit der Wohnungswirtschaft vereinbarten Zielzahlen bisher deutlich verfehlt. Die Gesamtzahl der öffentlich-rechtlich untergebrachten Wohnungslosen und wohnberechtigten Zuwanderer konnte nur in geringem Umfang gesenkt werden.**

**Für die Vermittlungsarbeit der Fachstellen müssen in größerem Umfang als bisher Wohnungen zur Verfügung stehen.**

**Die Refinanzierung des mit der Einführung des neuen Hilfesystems verbundenen Mehraufwands durch Einsparungen bei der Mietschuldenübernahme sowie der öffentlich-rechtlichen Unterbringung ist nicht nachweisbar. Ein hierfür notwendiges Finanzcontrolling wurde nicht im vorgesehenen Umfang realisiert; Berichtspflichten zu den finanziellen Folgen wurden nicht eingehalten.**

317. Die Bekämpfung von Obdach- und Wohnungslosigkeit sowie die Sicherung bestehender Wohnverhältnisse stellen eine wichtige Aufgabe der Sozial- und Wohnraumpolitik dar. In Hamburg leben – teilweise über längere Zeiträume – mehrere tausend Wohnungslose und wohnberechtigte Zuwanderer in städtischen Wohnunterkünften. Nach den Feststellungen der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) verursacht diese Unterbringung neben sozialen Problemen bei den betroffenen Personen auch deutlich höhere Kosten als das Wohnen in eigenem Wohnraum.
318. Im Haushaltsjahr 2010 sind für Maßnahmen im Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit im Einzelplan 4 der BSG insgesamt 52,5 Mio. Euro veranschlagt. Davon sind zur Wohnungssicherung durch Mietschuldenübernahme, der Behebung vergleichbarer Notlagen sowie der Wohnungsbeschaffung 18,8 Mio. Euro und für die öffentlich-rechtliche Unterbringung von Wohnungslosen und Zuwanderern 23,8 Mio. Euro vorgesehen. Im Jahr 2009 mussten für untergebrachte Haushalte über 2.200 Dringlichkeitsbestätigungen ausgestellt werden, die zur vorrangigen Berücksichtigung bei der Versorgung mit Wohnraum berechtigten.

319. Mit dem Neuen Hilfesystem für Wohnungslose und der Einführung von Fachstellen für Wohnungsnotfälle (Fachstellen) zum 1. Juli 2005 verfolgte der Senat das Ziel, ein Gesamtsystem zu schaffen, mit dem die Instrumentarien zur Beseitigung und Verhinderung von Wohnungslosigkeit aus einer Hand bereitgestellt werden sollten. Wohnungslosigkeit sollte künftig so weit wie möglich vermieden werden. Darüber hinaus wurde angestrebt, die Kapazitäten im Bereich der öffentlich-rechtlichen Unterbringung für Wohnungslose und aufenthaltsberechtigte Zuwanderer deutlich abzubauen und dadurch Einsparungen zu erzielen.
320. In der in jedem Bezirk angesiedelten Fachstelle wurden die zuvor von Bezirksamt und Fachbehörde getrennt wahrgenommenen Aufgaben mit dem Anspruch einer Gesamtfallbearbeitung zusammengeführt und insoweit die organisatorische Zielsetzung des neuen Hilfesystems erreicht. Die Fachstellen sind zuständig für die Aufgabenfelder der Wohnungssicherung, der Wohnungsvermittlung und der öffentlich-rechtlichen Unterbringung. Zusätzlich wurde ein Sozialmanagement eingerichtet, um eine nachhaltige Sicherung von Wohnraum bzw. Integration in eigenen Wohnraum zu unterstützen. Die fachliche Steuerung wurde der BSG und der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) übertragen.

### **Wohnungssicherung**

321. Obgleich für die Aufgabe der Wohnungssicherung messbare Zielvorgaben bisher nicht entwickelt wurden, vertritt die BSG die Auffassung, es sei seit der Einführung der Fachstellen eine Verbesserung der Bearbeitung eingetreten. Dies lässt sich mit dem vorliegenden Datenmaterial jedoch nicht belegen.
322. Für eine erfolgreiche Sicherung gefährdeter Mietverhältnisse ist eine frühzeitige Kenntnis der Problemlage bedeutsam. Nach den herangezogenen Statistiken zur Art der Kontaktaufnahme der früheren Bezirksstellen zur Wohnungssicherung wurde diesen rund ein Drittel der Fälle erst nach Einleitung gerichtlicher Schritte bekannt. Dieser Wert hat sich nach Einrichtung der Fachstellen nicht nennenswert verändert.

*Erfolg der Bearbeitung bei Wohnungssicherungsfällen mangels Kennzahlen unklar*

Die prinzipiell positiv zu wertende rückläufige Entwicklung von Räumungsklagen hat schon einige Jahre vor Einrichtung der Fachstellen eingesetzt und kann daher nicht allein auf deren Arbeit zurückgeführt werden.

Soweit es seit 2006 insgesamt zu einem Anstieg der Wohnungssicherungen gekommen ist, dürfen die mit der Einrichtung der Fachstellen erweiterte Zuständigkeit sowie die deutlich verbesserte Personalausstattung nicht außer Betracht bleiben. Ohnehin lag die Quote erfolgreicher Sicherungen gemessen an den abgeschlossenen Fällen mit 78 % im Jahr 2009 zwar um elf Prozentpunkte über dem Wert von 2006, aber auf ähnlichem Niveau wie 1996 mit 77 %.



323. Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, für das Aufgabenfeld Wohnungssicherung konkrete Zielvorgaben und Kennzahlen zur Erfolgsmessung und Steuerung festzulegen.

Diese will in Zusammenhang mit der Erstellung einer Fachanweisung prüfen, ob und welche Zielvorgaben und Kennzahlen für den Aufgabenbereich Wohnungssicherung zweckmäßig sind.

*Konkrete Zielvorgaben und Kennzahlen festlegen*

## **Wohnungsvermittlung und öffentlich-rechtliche Unterbringung**

324. Im Aufgabenbereich der Wohnungsvermittlung sind die Fachstellen für Obdachlose sowie in öffentlich-rechtlicher Unterbringung lebende Wohnungslose und wohnberechtigte Zuwanderer zuständig. Alle übrigen vordringlich Wohnungssuchenden, beispielsweise in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebenden Personen, sind Kunden der weiterhin bestehenden Wohnungsabteilungen der Bezirksämter geblieben.

325. Die BSG hatte in einer 2005 mit der Finanzbehörde getroffenen Vereinbarung als Ziel benannt, bis 2008 zur Reduzierung von Kapazitäten in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung 1.200 zusätzliche Wohnungen durch die Fachstellen zu vermitteln. Auch in einem 2007 erstellten Controllingbericht für 2006 hielt die BSG an dem Ziel einer deutlichen Reduzierung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung fest und äußerte die Absicht, mehr als die Hälfte der seinerzeitigen 2.207 Plätze für Wohnungslose abzubauen.

326. Grundlage hierfür war ein bereits Ende 2003 zwischen zwei Verbänden der Wohnungswirtschaft einerseits sowie der BSG und der BSU andererseits geschlossener Kooperationsvertrag.<sup>1</sup> Dem Vertrag sind zwischenzeitlich elf Unternehmen der Wohnungswirtschaft beigetreten.

Der Kooperationsvertrag ermöglicht es den Wohnungsunternehmen, bislang für vordringlich Wohnungssuchende gebundene Wohnungen (sogenannte WA-Wohnungen) auch mit nicht vordringlich Wohnungssuchenden frei zu belegen. Die Wohnungsunternehmen müssen jedoch sicherstellen, dass entsprechend der Anzahl frei werdender WA-Wohnungen (Gesamtverfügungsrahmen) vordringlich Wohnungssuchende in ihrem jeweiligen Gesamtbestand, der nicht gebundene Wohnungen einschließt, aufgenommen werden.

327. Weiterhin verpflichtete sich die Wohnungswirtschaft im Kooperationsvertrag, jährlich bis zu 600 zusätzliche Mietverhältnisse speziell mit Haushalten aus öffentlich-rechtlicher Unterbringung in ihrem Wohnungsbestand zu begründen. Da nicht alle Unternehmen, die WA-Wohnungen im Bestand haben, dem Kooperationsvertrag beigetreten sind, reduzierte sich die Anforderung in den einzelnen Jahren entsprechend auf unter 600 und lag zum Beispiel für das

<sup>1</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/4145 vom 4. Februar 2004.

Jahr 2009 bei 570 Haushalten. Die Vereinbarung der Zusätzlichkeit gründet sich auf den in den Jahren vor Beginn des Kooperationsvertrages erfolgten Vermittlungen, für die als Basis ein Ausgangswert von jährlich 692 untergebrachten Haushalten ermittelt worden war.

*Kooperationsvertrag schafft keinen zusätzlichen Wohnraum*

Da die zusätzlichen Mietverhältnisse im Rahmen des oben genannten Verfügungsrahmens erbracht werden können, ist mit dieser Regelung keine Verpflichtung zur Bereitstellung weiteren Wohnraums verbunden. Demzufolge ist es im Ergebnis zu einer Verschiebung der Versorgungsanteile zugunsten der von den Fachstellen zu betreuenden Personen und zulasten der übrigen vordringlich Wohnungssuchenden gekommen.<sup>2</sup>

### Reduzierung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung

328. Ausweislich eines Evaluationsberichts der BSG zu der Arbeit der Fachstellen bis Juni 2007 ist es zwar seit dem Jahr 2006 zu einem deutlichen Anstieg der Vermittlung wohnungsloser Haushalte aus der öffentlich-rechtlichen Unterbringung gekommen. So wuchs die Zahl von 398 Haushalten im Jahr 2004 auf 974 im Jahr 2006 und stieg auch in den Folgejahren weiter an. Diese Entwicklung ging jedoch mit einem deutlichen Rückgang der Vermittlungen von wohnberechtigten Zuwanderern gegenüber der Zeit vor Einrichtung der Fachstellen (1. Juli 2005) einher. Diese sanken von 1.612 im Jahr 2004 auf 228 im Jahr 2009, wobei sich die Zahl der öffentlich-rechtlich untergebrachten Personen dieser Gruppe im selben Zeitraum etwa halbierte.

*Zahl der Vermittlungen nicht wesentlich gesteigert*

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, verharrt die Gesamtzahl an Wohnungsvermittlungen aus öffentlich-rechtlicher Unterbringung seit 2007 zwischen 1.600 und 1.700 und konnte somit gegenüber der Zeit vor Einrichtung der Fachstellen nicht wesentlich gesteigert werden.

Auszüge bzw. Wohnungsvermittlungen aus öffentlich-rechtlicher Unterbringung					
2004	2005	2006	2007	2008	2009
2.010	1.504	1.258	1.695	1.663	1.607

Quellen: Evaluation der Fachstellen für Wohnungsnotfälle vom November 2007; Bürgerchaftsdrucksache 19/4294 vom 20. Oktober 2009; Dokumentationssystem (vgl. Tz. 349)

*Kapazitäten öffentlich-rechtlicher Unterbringung durch Fachstellenarbeit kaum reduziert*

329. Die Kapazitäten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung wurden zwar insgesamt verringert und auch die Belegung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung ist seit 2005 insgesamt gesunken. Der Rückgang ist statistisch allerdings auf den im Erhebungszeitraum bis 2009 deutlich rückläufigen Zustrom von Zuwanderern<sup>3</sup> zurückzuführen. Die Zahl untergebrachter Wohnungsloser und wohnberechtigter Zuwanderer, die über die Arbeit der Fachstellen

<sup>2</sup> Nach Einführung der Fachstellen stieg für deren Kunden die Versorgungsquote von 43 % (2005) auf 75 % (2008), während sie für sonstige vordringlich Wohnungssuchende im selben Zeitraum von 42 % auf 34 % sank; vgl. Bürgerchaftsdrucksache 19/2995 vom 5. Mai 2009.

<sup>3</sup> Die Zahl der öffentlich-rechtlich untergebrachten nicht bleibeberechtigten Zuwanderer sank von 9.219 im Jahr 2005 auf 3.876 Personen im Jahr 2009.

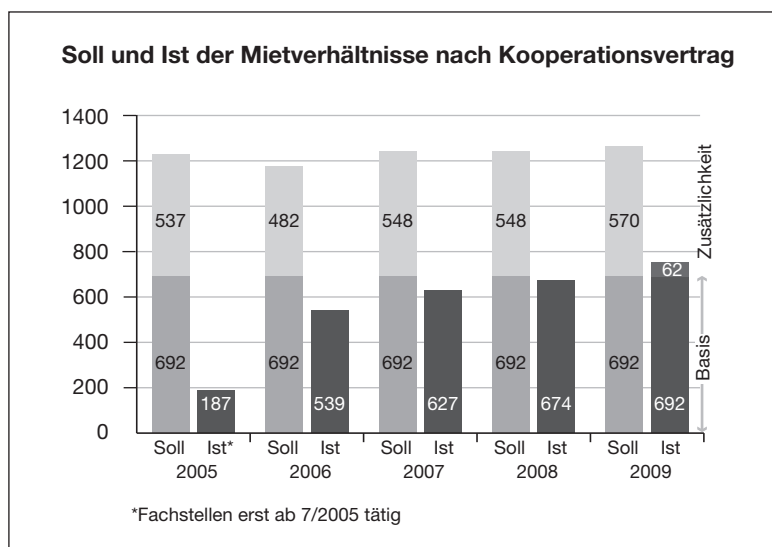
in Wohnraum vermittelt werden sollen, sank von 4.329 Personen Mitte 2005 auf 3.620 Personen im Jahr 2008, um sodann 2009 wieder auf 4.040 Personen anzusteigen. Über die Jahre sank die Belegung damit saldiert nur um 289 Personen.

330. Damit konnte die über die Vermittlungsarbeit der Fachstellen angestrebte deutliche Reduzierung des Umfangs öffentlich-rechtlicher Unterbringung (vgl. Tzn. 319 und 325) nur in einem geringen Umfang realisiert werden. Die aus der Entwicklung bei unterzubringenden nicht bleibeberechtigten Zuwanderern resultierende Verringerung der Gesamtkapazitäten ist nicht auf die Arbeit der Fachstellen zurückzuführen und wäre auch ohne deren Einrichtung eingetreten.

### Erfüllung des Kooperationsvertrages

331. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Wohnungsunternehmen die Aufhebung der Belegungsbindung in hohem Maße nutzen: 2009 wurden insgesamt 74 % der freien WA-Wohnungen an nicht vordringlich Wohnungssuchende vergeben. Gleichzeitig ist die Verpflichtung, im Umfang des Gesamtverfügungsrahmens der jährlich freiwerdenden WA-Wohnungen vordringlich Wohnungssuchende im Gesamtbestand unterzubringen (vgl. Tz. 326), von der Wohnungswirtschaft nicht erfüllt worden. Die Versorgungsquote betrug im Jahr 2006 lediglich 47 %, stieg dann an, blieb jedoch auch 2009 mit 90 % immer noch unter der vereinbarten Vorgabe.
332. Ebenfalls nicht eingehalten wurde die Verpflichtung, im vereinbarten Umfang zusätzliche Mietverhältnisse mit Haushalten aus dem Zuständigkeitsbereich der Fachstellen zu begründen (vgl. Tz. 327). Bis einschließlich 2008 konnten sogar jedes Jahr nur weniger Haushalte aus öffentlich-rechtlicher Unterbringung in Wohnraum vermittelt werden als vor Abschluss des Kooperationsvertrages. 2009 wurden, wie folgende Abbildung zeigt, im Rahmen einer allmählichen Aufwärtsbewegung erstmals 62 zusätzliche Mietverhältnisse abgeschlossen:

*Zielwerte der zusätzlichen  
Wohnungsvermittlungen weit verfehlt*



Quelle: Dokumentationssystem (vgl. Tz. 349); Bürgerschaftsdrucksache 19/4294 vom 20. Oktober 2009

333. Der Kooperationsvertrag sieht keine Sanktionsmöglichkeiten für den Fall einer Nichteinhaltung der Verpflichtungen vor. Eine Änderung des Kooperationsvertrages, der sich ohne Kündigung alle zwei Jahre automatisch verlängert, wurde seit der Unterzeichnung im Jahr 2003 nicht vorgenommen.

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die BSG und die BSU es bisher hingenommen haben, dass insbesondere die Verpflichtung zur zusätzlichen Versorgung von Wohnungslosen mit Wohnraum in erheblichem Umfang nicht erfüllt wurde, ohne hieraus Konsequenzen für den Kooperationsvertrag zu ziehen.

*Bessere Vermittlungsergebnisse außerhalb des Kooperationsvertrages*

334. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs ist die Bedeutung des Kooperationsvertrages für die Vermittlungsarbeit der Fachstellen zu relativieren. In den vergangenen Jahren konnten regelmäßig mehr Fachstellenkunden an Vermieter außerhalb als innerhalb des Kooperationsvertrages vermittelt werden, obwohl diese nicht die Vorteile des Kooperationsvertrages genießen.

335. Der Rechnungshof hat die BSG und die BSU aufgefordert, angesichts der von ihm festgestellten unzureichenden Ergebnisse eine genauere Ursachenanalyse für die im Vergleich zur Zielsetzung zu geringen Vermittlungsergebnisse öffentlich-rechtlich untergebrachter Personengruppen durchzuführen und Maßnahmen zur Verbesserung abzuleiten. In diesem Zusammenhang hat er angeregt, die Ausgestaltung des Kooperationsvertrages zu überprüfen.

336. Die BSG und die BSU haben eingeräumt, dass es bisher nicht zur vollständigen Erfüllung des Kooperationsvertrages gekommen ist. Hierfür sei im Wesentlichen neben der Veränderung auf dem Wohnungsmarkt hin zu einer verstärkten allgemeinen Nachfrage nach kleinen Wohnungen der Anstieg alleinstehender obdach- und wohnungsloser Menschen verantwortlich. Die dadurch entstehende Nachfrage nach Einzimmerwohnungen könne nicht hinreichend befriedigt werden. Gleichwohl sei es angesichts der Entwicklung der Ergebnisse (vgl. Tz. 328) gelungen, die Vermittlungschancen der schwieriger zu vermittelnden Zielgruppe der wohnungslosen Haushalte zu verbessern.

Man wolle am Kooperationsvertrag festhalten und setze auf Gespräche, um die Vermittlungsergebnisse zu verbessern und weitere Vertragspartner zu gewinnen. Mit dem städtischen Wohnungsunternehmen hätten insoweit deutliche Fortschritte erzielt werden können; eine entsprechende Mustervereinbarung sei bereits im Laufe des Prüfungsverfahrens unterzeichnet worden. Die Schaffung von Sanktionsmechanismen im Kooperationsvertrag sei mit der Wohnungswirtschaft nicht konsensfähig. Sie einzufordern, berge das Risiko einer Vertragsbeendigung, was wohnungs- und sozialpolitisch nicht zu verantworten sei.

Dass es trotz der Vermittlung von seit 2007 jährlich mehr als 1.600 Haushalten in Wohnraum durch die Fachstellen nicht zu einer Reduzierung des Umfangs der öffentlich-rechtlichen Unterbringung gekommen sei, habe mit einer hohen Anzahl von Neuzugängen

zu tun, die aufgrund ihrer spezifischen Gründe (Trennungen in Beziehungen, Entlassungen aus Haft und stationärer Unterbringung, Lebenskrisen, fehlende soziale Bindungen) durch Maßnahmen zur Wohnungssicherung überwiegend nicht zu verhindern seien.

337. Der Rechnungshof sieht in diesen Ausführungen zwar erste Ansätze für eine Problemaufbereitung, hält jedoch angesichts des mit zusätzlichem Aufwand etablierten neuen Hilfesystems und der nach wie vor hohen Haushaltsbelastungen im Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit (vgl. Tz. 318) eine vertiefte Ursachenanalyse mit daraus abgeleiteten Konsequenzen für dringend geboten.

*Ursachenanalyse erforderlich*

### Verzahnung von Wohnungs- und Sozialpolitik

338. Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit der Fachstellen ist ein ausreichender Bestand an WA-Wohnungen. Dieser ist jedoch deutlich rückläufig, wie die folgende Tabelle zeigt.

<b>Entwicklung des Bestands an sozial gebundenen Wohnungen</b>		
	Sozialwohnungen insgesamt	davon WA-Wohnungen
2000	153.199	98.047
2008	109.604	66.831
2018	71.148	38.136

Quelle: Wohnungsbauentwicklungsplan in Bürgerschaftsdrucksache 19/2995 vom 5. Mai 2009

Den Fachstellen fehlt nicht nur die Möglichkeit, den WA-Bestand zu beeinflussen. Sie haben auch keinen Zugriff auf die Wohnungen innerhalb des WA-Bestands zur Vermittlung ihrer Kunden.

339. Der Rechnungshof hat gegenüber der BSG und der BSU angeregt, auf eine engere Verzahnung von Wohnungs- und Sozialpolitik hinzuwirken, damit eine hinreichende Anzahl an Wohnungen für die Vermittlungsarbeit der Fachstellen zur Verfügung steht. Dabei sollte auch eine Einschränkung der Belegungsfreigabe gebundener Wohnungen sowie die gezielte Schaffung von Belegungsrechten für öffentlich-rechtlich untergebrachte Haushalte erwogen werden.

*Hinreichende Anzahl von Wohnungen für Fachstellenkunden schaffen*

340. Die Behörden haben erklärt, im Rahmen einer 2009 gestarteten neuen Gesamtstrategie erste Schritte zu einer Verzahnung der Felder der Wohnungs- und Sozialpolitik erreicht zu haben. Konkret sollen 1.200 Sozialwohnungen jährlich gebaut, über finanzielle Anreize für zusätzliche WA-Bindungen gesorgt und Belegungsbindungen angekauft werden. Insgesamt gehe man davon aus, durch die Aktivitäten die Vermittlungsmöglichkeiten wohnungsloser Menschen positiv beeinflussen zu können.

## Finanzielle Ziele

341. Mit der Einrichtung der Fachstellen waren finanzielle Mehr- und Minderbedarfe verbunden, die per Saldo im ersten Jahr 1,6 Mio. Euro Mehrkosten verursachen sollten – insbesondere durch Einstellung zusätzlichen Personals. Ab dem dritten Jahr sollten die Aufbaukosten durch eine aufgrund der Arbeit der Fachstellen mögliche Reduzierung der Mietschuldenübernahmen und einen Abbau der Unterbringungskapazitäten refinanziert und zusätzliche Einsparungen realisiert sein. Daher wurden die Mittelansätze für Mietschuldenübernahmen und insbesondere für die öffentlich-rechtliche Unterbringung reduziert.
342. Die tatsächliche Entwicklung der Ausgaben für Mietschulden kann aufgrund weiterer Leistungen aus demselben Titel weder aus der Haushaltsrechnung nachvollzogen werden noch liegen der BSG vollständige Statistiken zu Mietschuldenübernahmen vor.
343. Die Titel für öffentlich-rechtliche Unterbringung wurden zwischenzeitlich mit weiteren Titeln in einem Betriebskonto für die Unterbringung Wohnungsloser zusammengefasst. Die BSG hat die Auskömmlichkeit dieses Betriebskontos als Beleg dafür angeführt, dass die mit der Einrichtung der Fachstellen verbundenen finanziellen Ziele erreicht worden seien.

Dies greift jedoch zu kurz, weil die Gesamtausgaben in dem Betriebskonto zu einem erheblichen Teil durch die Kosten für die öffentlich-rechtliche Unterbringung nicht bleibeberechtigter Zuwanderer beeinflusst werden, welche – im Gegensatz zu den Wohnungslosen und wohnberechtigten Zuwanderern – nicht durch die Fachstellen betreut werden. Der Rückgang bei den nicht bleibeberechtigten Zuwanderern ist jedoch maßgeblich für die Verringerung des Umfangs der öffentlich-rechtlichen Unterbringung und damit auch der aus dem Haushalt aufzubringenden Kosten verantwortlich (vgl. Tz. 329).

- Durch Fachstellenkonzept angestrebte Kosteneinsparungen nicht nachweisbar*
344. Somit ist festzustellen, dass zwar das Gesamtsystem der öffentlich-rechtlichen Unterbringung kostengünstiger geworden ist, die speziell durch das Fachstellenkonzept angestrebten Kosteneinsparungen jedoch nicht nachgewiesen wurden und mit den verfügbaren Daten auch nicht nachweisbar sind. Die BSG ist damit den mit der Finanzbehörde vereinbarten Anforderungen an die Ergebnismessung nicht gerecht geworden.
- Berichtspflichten nicht erfüllt*
345. Die sowohl im Fachstellenkonzept als auch in einem ergänzenden Kontrakt mit der Finanzbehörde festgelegten Berichtspflichten insbesondere über die erzielten Einspareffekte hat die BSG nicht erfüllt. Sie führte Anfang 2008 als Begründung hierfür geänderte Rahmenbedingungen an. Eine im April 2008 ersatzweise vorgelegte Berechnung zum Vergleich der Kosten öffentlich-rechtlicher Unterbringung mit den nach Vermittlung in eigenen Wohnraum durch Transferleistungen anerkannten Mietkosten war methodisch unzureichend, weil sie nicht auf validen Datengrundlagen basierte. Die Finanzbehörde nahm dies hin und wertete die in der Vergleichsberechnung für einzelne Jahre ermittelten Differenz-

eträge als Umsteuerungsgewinn aus der Arbeit der Fachstellen, obwohl in den Jahren 2006 bis 2008 weniger Haushalte als in den Jahren zuvor mit Wohnraum versorgt wurden (vgl. Tz. 332).

346. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSG kein aussagekräftiges Finanzcontrolling betrieben hat, um die finanziellen Ergebnisse des Fachstellenkonzepts zu dokumentieren, und sie den Berichtspflichten nicht nachgekommen ist. Er hat kritisiert, dass die Finanzbehörde das Ausbleiben der Berichte im Ergebnis akzeptiert hat.

*Unzureichendes  
Finanzcontrolling*

Er hat die BSG aufgefordert, bei künftigen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung für ein aussagekräftiges Finanzcontrolling und die Einhaltung der Berichtspflichten Sorge zu tragen.

347. Die Behörden haben eingeräumt, dass die Berichtspflichten nicht eingehalten wurden. Die Finanzbehörde hat erklärt, der Verzicht stehe „im Zusammenhang mit den Behördenverhandlungen zum Haushalt 2009/2010 und im Kontext des Ergebnisses dieser Verhandlungen“. Die BSG hat auf gegenüber der Ausgangslage veränderte Rahmenbedingungen (u. a. das Inkrafttreten der Sozialgesetzbücher Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) und Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII), Veränderungen der Haushaltsystematik, veränderte Verhältnisse bei den untergebrachten Personengruppen) hingewiesen, die die geplante Umsetzung von Finanzcontrolling und Berichterstattung verhindert hätten.

348. Nach Auffassung des Rechnungshofs unterstreichen diese von den Behörden herangezogenen Umstände die Bedeutung seiner Forderungen. Nur wenn frühzeitig entsprechende Controllingstrukturen eingerichtet und bei Veränderungen der Rahmenbedingungen, wie sie im Bereich sozialer Maßnahmen an der Tagesordnung sind, angepasst werden, ist eine verlässliche Messung finanzieller Auswirkungen möglich. Hierauf müssen die beteiligten Behörden ein deutlich stärkeres Gewicht legen.

## **Fachliche Steuerung**

349. Im Fachstellenkonzept ist die Einrichtung eines Dokumentationssystems für die Arbeit der Fachstellen vorgesehen. Die BSG hat hierfür das IT-Verfahren zur Sozialhilfegewährung (PROSA) um einen Verfahrensbereich zur Dokumentation ergänzt. PROSA soll auf mittlere Sicht durch ein neues Fallbearbeitungssystem abgelöst werden.
350. Das Dokumentationssystem sieht nicht für alle steuerungsrelevanten Informationen Eingabefelder vor. So kann etwa die Höhe übernommener Mietschulden nicht eingetragen werden.

Darüber hinaus wird der größere Teil der Mietschuldenübernahmen von Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.)<sup>4</sup> zur Zahlung an-

<sup>4</sup> Bis 31. Dezember 2010: team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II.

*Erhebung  
relevanter Daten  
nicht sicher-  
gestellt*

gewiesen und damit nur in den von t.a.h. genutzten IT-Systemen der Bundesagentur für Arbeit erfasst. Die der BSG daraus übermittelten Daten zu Zahlungsvorgängen sind mangels hinreichender Detaillierung (zum Beispiel wird nicht zwischen Darlehen und Beihilfen unterschieden) trotz eines entsprechenden Informationsanspruchs der Stadt für Controllingzwecke nicht geeignet.

351. Auch ist die Eintragung der Daten in vorhandene Eingabefelder nicht sichergestellt, da nicht alle wichtigen Felder Pflichtfelder sind. So wird zum Beispiel häufig nicht gekennzeichnet, ob Mietschulden wiederholt auftreten. Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass bei Wohnungsvermittlungen die anerkannten Kosten der Unterkunft überwiegend nicht in das Dokumentationssystem eingetragen werden, obwohl die Fachstelle diesen Hilfebedarf für die Kunden – soweit sie Transferleistungsempfänger sind – verbindlich festzustellen hat. Eine vom Rechnungshof initiierte probeweise Ermittlung der durchschnittlich bewilligten Kosten der Unterkunft ergab einen unrealistisch kleinen Wert pro Fall. Entsprechende Auswertungen sind nicht valide und damit zur Steuerung ungeeignet.

*Dokumentation  
und Auswertung  
unzureichend*

352. Schließlich lassen sich mit dem derzeitigen Dokumentationssystem nicht alle notwendigen Auswertungen durchführen. So werden etwa Hausbesuche in der Auswertung nicht den Aufgabefeldern Wohnungssicherung oder Vermittlung zugeordnet. Somit kann nicht ermittelt werden, ob und gegebenenfalls welche Veränderungen beim Umfang und Inhalt des Sozialmanagements sinnvoll wären.

353. Nach dem Fachstellenkonzept soll ein Berichtswesen über Fallzahlen, Abschlüsse und erzielte Einsparungen u. a. Grundlage für eine Weiterentwicklung des Hilfesystems sein. Zwar informiert der jährliche Controllingbericht der BSG über finanzielle und zahlenmäßige Entwicklungen in der Wohnungslosenhilfe. Die Art der Ergebnisdarstellung führt jedoch dazu, dass sich auch durch Nebeneinanderlegen mehrerer Controllingberichte keine Zeitreihen von Kennzahlen zusammenstellen lassen. Damit liefern diese Berichte keine ausreichenden Informationen für die Beurteilung von Entwicklungen.

*Berichtswesen  
für wirksames  
Controlling  
weiterentwickeln*

354. Der Rechnungshof hat die Ausgestaltung des Dokumentationssystems der Fachstellen und dabei insbesondere die fehlende Möglichkeit, die Entwicklung der Ausgaben für Mietschuldenübernahmen nachzuvollziehen, bemängelt. Er hat gefordert, künftig weitere steuerungsrelevante Eingaben vorzusehen, vergleichende Analysen verschiedener Kennzahlen vorzunehmen und zeitnahe Eingaben sicherzustellen. Zudem ist auf die Einhaltung von Berichtspflichten durch t.a.h. zu dringen.

Der Rechnungshof hat die BSG aufgefordert, das Berichtswesen weiterzuentwickeln und auf dieser Basis ein wirksames fachliches Controlling einzurichten, sodass eine bedarfsgerechte Entwicklung des Hilfesystems ermöglicht wird.

355. Die BSG hat darauf hingewiesen, dass mit der Einführung eines neuen IT-Verfahrens (Nachfolgeverfahren zu PROSA) die Doku-



mentations-, Auswertungs- und Kontrollmöglichkeiten der Arbeit der Fachstellen verbessert würden, und zugesagt, weitere Datenaufnahmen und -auswertungen sowie die Darstellung der Wohnungslosenhilfe in den Controllingberichten zu überprüfen. Die Bundesagentur für Arbeit habe ab 2011 differenziertere Daten in Aussicht gestellt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

# Sanierungskonzept für die Hamburger Arbeit- Beschäftigungsgesellschaft mbH

Behörde für Wirtschaft und Arbeit

**Maßnahmen zur Kostensenkung sind bisher nicht in hinreichendem Umfang eingeleitet worden. Das von der Behörde vorgelegte Konzept zur Neuausrichtung des Unternehmens ist für die erforderliche dauerhafte Sanierung noch nicht ausreichend.**

356. Die Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH (HAB) wurde 1983 als Unternehmen der Stadt gegründet, um Sozialhilfeempfängern eine befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeit zu bieten. Im Anschluss daran konnten diese gegebenenfalls wieder in das Leistungssystem der Arbeitslosenhilfe wechseln. Ende 2006 wurden zwei Tochterunternehmen gegründet.<sup>1</sup>

Der HAB-Konzern bietet in einem als „Kerngeschäft“ bezeichneten Bereich die von Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.)<sup>2</sup> finanzierte und ausschließlich an die HAB vergebene arbeitsmarktpolitische Maßnahme der Vorbereitungsphase gemäß § 16d Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) und Arbeitsplätze mit Leistungen zur Beschäftigung gemäß § 16e SGB II an, führt von der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) finanzierte Schuldnerberatungen durch und erhält für die Ausbildung benachteiligter Jugendlicher Zuwendungen durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA).<sup>3</sup> Darüber hinaus ist er im Wettbewerb mit anderen Trägern tätig und bietet überwiegend in dem Bereich der Arbeitsgelegenheiten sogenannte Ein-Euro-Jobs und damit im Zusammenhang stehende ergänzende Leistungen an. Das Unternehmen erzielte mit jahresdurchschnittlich 334 Beschäftigten<sup>4</sup> 2009 Erträge in Höhe von 16,9 Mio. Euro, bei einem Aufwand von 17,2 Mio. Euro.

## Ausgangslage

357. Der Rechnungshof hatte 2008 festgestellt, dass in den Vorjahren bei sinkenden Erträgen strukturelle Verluste der HAB in Millionenhöhe mittels institutioneller Förderung aus dem Hamburger Haushalt ausgeglichen worden waren.<sup>5</sup> Die BWA hatte erklärt, ein

<sup>1</sup> komm.pass.arbeit GmbH und die HAB Service Gesellschaft mbH.

<sup>2</sup> Bis 31. Dezember 2010: team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Jahresbericht 2010, Tz. 148 ff. (160 bis 163).

<sup>4</sup> Mitarbeiterzahl ohne Auszubildende.

<sup>5</sup> Jahresbericht 2009, Tzn. 519 bis 538.

Projekt zur Prüfung einer Sanierung der HAB bzw. alternativ notwendiger Abwicklungsmöglichkeiten einsetzen zu wollen.<sup>6</sup>

358. Das Projekt zur Neustrukturierung der HAB wurde im Januar 2009 eingesetzt. Bis Ende September 2009 entstand ein vorläufiger Projektbericht, der nach Überarbeitungen im Februar 2010 in einen Endbericht mündete. Anfang Oktober 2010 schließlich nahm der Senat eine von der BWA vorgelegte Drucksache über ihr Konzept zur Neuausrichtung der HAB zur Kenntnis.

Das Konzept benennt neben der Realisierung von Kosteneinsparpotenzialen als wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Umstrukturierung den Erfolg der neuen Maßnahme „Stabilisierungsphase“ im Kerngeschäft, für die der HAB jährlich bis zu 1,2 Mio. Euro aus dem Haushalt zugewendet werden sollen. Weitere Umsatzsteigerungen sollen durch Aktivitäten im Wettbewerbsbereich erzielt werden. Mit dem Beginn des Jahres 2010 hat die BWA die bisherige institutionelle Förderung von jährlich 4,4 Mio. Euro eingestellt.

### **Optimierung des betrieblichen Aufwands**

359. Die vom Projekt durchgeführte Bestandsanalyse hat – ebenso wie die Auswertung der Wirtschaftsprüferberichte seit 2007 durch den Rechnungshof – ergeben, dass den sinkenden Erlösen des Konzerns keine entsprechende Aufwandsminderung gegenüberstand. In der Folge haben sich die Jahresergebnisse stetig verschlechtert. Das Jahr 2009 schlossen alle drei Konzernunternehmen mit Jahresfehlbeträgen ab. Die Verluste wurden durch steigende Zuwendungen der Stadt ausgeglichen.
360. Das Projekt kam zu dem Ergebnis, dass für diese Entwicklung Mängel in der Wirtschaftsführung der HAB-Geschäftsführung hauptursächlich waren. Als Beispiele wurden u.a. der fehlende Abbau von Personal- und Flächenüberhängen sowie übertarifliche Entlohnungen genannt. Zur kurzfristigen Verbesserung der Betriebsergebnisse benannten die Projektberichte für die Personal- und Sachkosten konkrete Sofortmaßnahmen, deren Umsetzung unabhängig von den noch zu entscheidenden strukturellen Veränderungen des Unternehmens empfohlen wurde.

Diese Maßnahmen waren bereits in einem Zwischenbericht des Projekts vom Juni 2009 thematisiert worden. Dies war Anlass für den Vertreter der Gesellschafterin, in einer Aufsichtsratssitzung im Juli 2009 über die Ergebnisse der Bestandsanalyse des Projekts zu berichten und auf die Notwendigkeit umfangreicher Sanierungsmaßnahmen hinzuweisen. Die Geschäftsführung wurde aufgefordert, dem Aufsichtsrat über die Umsetzung betriebswirtschaftlicher Sofortmaßnahmen zu berichten. In den drei danach vorgelegten Berichten werden jedoch lediglich finanziell eher unbedeutende Einzelmaßnahmen aufgelistet, so zum Bei-

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/3124 vom 19. Mai 2009, S. 20 f.

spiel der Verzicht auf drei Stellen, Reduzierung des Fuhrparks um zwei Fahrzeuge, konzeptionelle Änderungen in der EDV oder die Aufgabe eines Gebäudes, für das 32.000 Euro pro Jahr zu zahlen waren.

361. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung nicht feststellen können, dass die vom Projekt vorgeschlagenen Maßnahmen zur Kostenreduzierung bisher in nennenswertem Umfang umgesetzt worden sind. Dafür hätte umso mehr Veranlassung bestanden, als nach Darlegung der BWA bereits im November 2009 eine Entscheidung auf Senatsebene getroffen worden war, die HAB als öffentliches Unternehmen fortzuführen.

*Maßnahmen zur Umsetzung von Kostensenkung umgehend einleiten*

Der Rechnungshof hat die zögerliche und bei weitem nicht ausreichende Realisierung der Sofortmaßnahmen beanstandet. Er hat die Behörde aufgefordert, die Umsetzung der aufgezeigten Optimierungspotenziale nunmehr umgehend einzuleiten.

362. Die Behörde hat dem entgegengehalten, der Rechnungshof habe dabei die Maßnahmen zur Erlössteigerung außer Betracht gelassen, deren Umsetzung bereits initiiert sei. Darüber hinaus sei die Umsetzbarkeit der Sofortmaßnahmen zur Kostensenkung auf der Grundlage des zukünftigen Gesellschaftszwecks zu bewerten. Nicht alle Maßnahmen könnten vertragsbedingt sofort vollständig umgesetzt werden.
363. Abgesehen davon, dass der Rechnungshof im Rahmen seiner Gesamtbetrachtung (vgl. dazu Tz. 375) die Maßnahmen zur Erlössteigerung berücksichtigt hat, ist die Feststellung nicht hinreichender Aktivitäten zur Kostenreduzierung nicht widerlegt. Bezeichnenderweise wird auch im Konzept zur Neuausrichtung davon gesprochen, dass die Geschäftsführung beauftragt werde, die darin erneut genannten Maßnahmen einzuleiten. Über bereits eingeleitete Schritte wird dagegen nicht berichtet. Zeitnahe Aktivitäten zur Kostenreduzierung sind schon deshalb dringend erforderlich, weil nach den gemäß dem Konzept geplanten Betriebsergebnissen der Aufwand schon bis zum Jahr 2014 gegenüber 2009 um fast 2 Mio. Euro auf dann noch 15,2 Mio. Euro gesenkt werden soll.

### **Neuausrichtung der Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH**

364. Das Konzept der Neuausrichtung der HAB geht auf der Grundlage von Prognosen der Geschäftsführung nicht nur von den oben genannten deutlichen Verminderungen des Aufwands aus, sondern erwartet eine Konstanz im Bereich der Erträge. Diese sollen nach starken Einbußen in den Vorjahren von 2010 bis 2014 um rund 700.000 Euro steigen.

Als Maßnahmen im Bereich der Erlöspotenziale werden genannt:

- Kooperationen mit anderen Trägern zur Erzielung von anteiligen Erträgen für Bildungs- und Vermittlungsgutscheine,

- Personalleihe an andere Träger und / oder die Stadt,
- höhere Bewerbungsfrequenzen um Ausschreibungen,
- Durchführung von Arbeitsgelegenheiten (Regie- und Kooperationsarbeitsplätzen),
- Qualifizierung von Jugendlichen im Rahmen von Sonderprogrammen,
- Interessenbekundungsverfahren im Rahmen des Europäischen Sozialfonds und
- Neuausrichtung des Kerngeschäfts.

Zunächst müssten wesentliche Strukturänderungen eingeleitet werden, deren Erfolge erst nach einer gewissen Zeit messbar würden. Mit Ablauf des Geschäftsjahres 2012 solle dann feststehen, ob sich die HAB zu einem wirtschaftlich tragfähigen Unternehmen habe entwickeln können.

### Neuausrichtung des Kerngeschäfts

365. Ein Erfolg des Projekts „Stabilisierungsphase“ ist nach den Ausführungen der BWA wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Umstrukturierung. Die Stabilisierungsphase knüpft an bisherige Maßnahmen im Bereich der Arbeitsgelegenheiten an.
366. Für Langzeitarbeitslose werden von t.a.h. aus Bundesmitteln finanzierte Arbeitsgelegenheiten bereitgestellt, über die eine Verbesserung der Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden soll. Bei Kunden mit multiplen Vermittlungshemmnissen ist vorgesehen, zur Befähigung für eine Beschäftigung mit maximal 30 Wochenstunden als besondere Arbeitsgelegenheit zunächst eine Vorbereitungsphase zu absolvieren, die dem Abbau der persönlichen Problemlagen dient. Auch die Vorbereitungsphase wird über Trägerpauschalen aus Bundesmitteln finanziert.
367. Ergänzend hierzu hat die BWA die Stabilisierungsphase geschaffen, die der HAB als alleinigem Anbieter seit dem 1. Mai 2010 übertragen worden ist und von der Stadt über eine jährliche Zuwendung von bis zu 1,2 Mio. Euro finanziert wird. Die Maßnahme soll die Vorbereitungsphase ergänzen und beinhaltet spezielle Qualifizierungsstunden, die nach Angaben der BWA bisher nicht im Rahmen der Vorbereitungsphase durchgeführt wurden. Hierdurch soll die Erwerbsfähigkeit von Menschen im Bezug von SGB II-Leistungen erhalten und ein Abgleiten in die von der Stadt zu finanzierende Sozialhilfe verhindert werden.<sup>7</sup> Gleichzeitig ist vorgesehen, bisherige Sozialhilfeempfänger so weit zu befähigen,

---

<sup>7</sup> Als erwerbsfähig gilt gemäß § 8 Absatz 1 SGB II, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.

dass sie die Erwerbsfähigkeit wiedererlangen und damit in das aus Bundesmitteln finanzierte Leistungssystem des SGB II wechseln.

368. Die BWA geht davon aus, dass zukünftig in größerem Umfang als bisher Bezieher von Leistungen nach dem SGB II als nicht mehr erwerbsfähig eingestuft würden, da ab 2011 t.a.h. diese Einstufung selbst vornähme. Dem Rechnungshof wurde als Fallpotenzial die Zahl von rund 3.000 Personen genannt. In ihrem Zuwendungsbescheid gegenüber der HAB hat die Behörde als Kennzahl die erfolgreiche Betreuung von 500 Personen aufgenommen und darauf hingewiesen, dass eine Refinanzierung des jährlichen Zuwendungsbetrags gewährleistet sei, wenn 150 Personen über einen Zeitraum von zwei Jahren in Leistungsbezug nach dem SGB II gehalten werden könnten.
369. *Keine valide Datenbasis für das neue Kerngeschäftsfeld* Nach den Feststellungen des Rechnungshofs gibt es keine Erhebung über die Anzahl der Personen, die als Zielgruppe für die Maßnahmen in Betracht kommen. Unterlagen hierzu konnte die BWA dem Rechnungshof im Prüfungsverfahren nicht vorlegen. Im Konzept zur Neuausrichtung sowie in den Projektunterlagen finden sich keine Angaben. Zwar besteht vom Grundsatz her die Möglichkeit, dass Leistungsbezieher nach dem SGB II die Erwerbsfähigkeit als Voraussetzung für den weiteren Leistungsbezug verlieren. In welchem Umfang dies bisher der Fall ist und für die Zukunft droht, kann jedoch nicht durch valides Datenmaterial belegt werden. Ebenso wenig besteht Klarheit darüber, in welchem Umfang dies schon durch die bisherigen Maßnahmen der Vorbereitungsphase verhindert und nicht auf das zusätzliche Angebot der Stabilisierungsphase zurückzuführen sein wird.
370. *Stabilisierungsphase für den Gesamtumsatz von begrenzter Bedeutung* Weiterhin ist die Stabilisierungsphase für das Unternehmen in wirtschaftlicher Hinsicht von begrenzter Bedeutung, da mit ihr nur rund 9% der Erlöse generiert und 4% des Personals gebunden werden. Dieser Anteil lässt sich nicht ohne Weiteres steigern, da die Teilnehmerzahl der Stabilisierungsphase mit der feststehenden Platzzahl für die Vorbereitungsphase korrespondiert. Die Stabilisierungsphase kann daher allenfalls in sehr begrenztem Umfang dazu beitragen, die bisher rückläufige Erlössituation des Unternehmens aufzufangen.
371. Nach Einschätzung des Rechnungshofs bestehen damit erhebliche Risiken hinsichtlich der Tragfähigkeit des „Neuen Kerngeschäfts“, seiner Eignung zur Sanierung der HAB sowie am Eintreten der angenommenen Entlastungen für den Haushalt der Stadt. Der Rechnungshof hat gefordert, das Konzept der Stabilisierungsphase eingehend zu überprüfen.
372. Die Behörde hat hierzu erwidert, dass der Erfolg erst nach Ablauf der Erprobungszeit Ende 2011 zu beurteilen sei. Die Bewertung des Rechnungshofs sei verfrüht und beruhe auf Vermutungen.

Der Rechnungshof verweist auf die von ihm aufgezeigten Risiken, die daraus resultieren, dass die BWA für die vorgesehene Maßnahme bislang keine valide Datenbasis geschaffen hat. Dies mag für eine Entscheidung, in diesem Handlungsfeld fachpolitisch tätig

zu werden, gegebenenfalls hinzunehmen sein. In Bezug auf die HAB geht es jedoch darum, ein tragfähiges Zukunftskonzept zu entwickeln, um darauf die auch nach Auffassung der Behörde notwendige Sanierung zu gründen. Dem wird mit der Zuweisung eines Geschäftsfeldes auf unklarer Datenbasis, welches zudem in nächster Zukunft je nach Ergebnis der Evaluation wieder zur Disposition gestellt wird, nicht hinreichend Rechnung getragen.

### Weitere erlöswirksame Maßnahmen

373. Eine Bewertung der weiteren erlöswirksamen Maßnahmen war dem Rechnungshof im Rahmen des Prüfungsverfahrens nicht möglich, weil die BWA hierzu weder Unterlagen vorlegen konnte noch im Konzept zur Neuausrichtung der HAB nähere Angaben enthalten sind, wie sich die Erlösprognose in Hinblick auf die einzelnen Geschäftsfelder zusammensetzt und welche quantifizierbaren Annahmen für diese jeweils entwickelt wurden. Hierzu konnten dem Rechnungshof auch keine anderweitigen Unterlagen vorgelegt werden.

*Fehlende Erläuterungen zu den Maßnahmen für die Erlössteigerung*

Der bloße Hinweis der BWA, seit dem Sommer 2010 sei eine verbesserte Zuweisungspraxis durch t.a.h. zu verzeichnen, die zu Verbesserungen auf der Ertragsseite führe, ist insoweit nicht ausreichend. Derartige Momentaufnahmen ersetzen eine fundierte Prognose, wie sie für ein Sanierungskonzept benötigt wird, nicht.

374. Weiterhin hat der Rechnungshof festgestellt, dass die in dem Konzept zur Neuausrichtung mitgeteilten Werte und Erläuterungen der Betriebsergebnisse bis einschließlich 2014 teilweise unzutreffend sind, weil von jährlich mindestens 1,07 Mio. Euro Zuwendungen für die Ausbildung von Jugendlichen als Erträge ausgegangen wird. Gemäß einer von der BWA getroffenen Entscheidung ist jedoch vorgesehen, den Ausbildungsbetrieb mit sinkenden Zuwendungen auslaufen zu lassen, sodass spätestens im Jahr 2014 in diesem Bereich keinerlei Erträge mehr zu verzeichnen sein werden.

*Teilweise unzutreffende Daten in der Konzeptdarstellung*

### Zusammenfassende Bewertung

375. Angesichts der bisher zögerlichen Einleitung der Maßnahmen zur Verbesserung der Aufwandssituation, der nicht geklärten Rahmenbedingungen für das neue Kerngeschäft der Stabilisierungsphase, der nicht weiter spezifizierten Auswirkungen weiterer Geschäftsfelder auf die Ertragsprognose und der insgesamt nicht validen Datenlage kann der Rechnungshof bisher noch kein hinreichend tragfähiges Konzept zur dauerhaften Sanierung erkennen. Insoweit können auch Risiken für den Haushalt der Stadt auftreten, sei es im Zusammenhang mit der Wahrnehmung zuwendungsfinanzierter Fachaufgaben, sei es in Hinblick auf Verantwortlichkeiten aus der Rolle der Gesellschafterin eines öffentlichen Unternehmens.

*Bisher kein hinreichend tragfähiges Konzept*

Der Rechnungshof hat die BWA aufgefordert, ihre bisherigen Überlegungen unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof dargelegten Bedenken und Hinweise zu überarbeiten.

376. Die BWA verweist demgegenüber auf den vorgesehenen stufigen Prozess bis 2012, der vom Aufsichtsrat auf der Grundlage differenzierter Analysen u. a. der Quartalsberichterstattung und der jährlichen Berichte der Wirtschaftsprüfer begleitet werde. Notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen sollen durch diesen und zusätzlich durch monatliche Gespräche des Fachamts der BWA mit der Geschäftsführung erkannt und aufgelegt werden.
377. Diese Vorgehensweise ist nach Einschätzung des Rechnungshofs zwar zur Risikominimierung geeignet. Sie vernachlässigt jedoch die bereits jetzt erkennbaren Unzulänglichkeiten des Sanierungskonzepts. Der Rechnungshof betont die Notwendigkeit, die für eine tragfähige Sanierung des Unternehmens notwendigen Grundlagen zeitnah zu entwickeln, statt die Lösung des Problems erneut in die Zukunft zu verlagern und zunächst die weitere Entwicklung abzuwarten. Das Unternehmen benötigt angesichts der beabsichtigten Fortführung bereits heute eine tragfähige Perspektive.

### **Voraussetzungen der Beteiligung**

378. Die Freie und Hansestadt Hamburg soll sich gemäß § 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur beteiligen, wenn ein wichtiges staatliches Interesse vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Entsprechende Anforderungen gelten auch bei der Prüfung der Frage, ob eine einmal eingegangene Beteiligung beizubehalten ist.

Das Vorliegen eines wichtigen, nicht auf andere Weise besser und wirtschaftlicher zu erreichenden staatlichen Interesses wird in dem Konzept zur Neuausrichtung mit der Wahrnehmung des „Neuen Kerngeschäfts“ durch die HAB und dem Beitrag zur Entlastung des Hamburger Haushalts begründet.

379. Der Rechnungshof hat hierzu festgestellt, dass
- die HAB in nahezu allen Geschäftsfeldern mit anderen Trägern konkurriert, die gleichartige Leistungen anbieten, und die durchzuführenden Aufgaben daher auch ohne kapitalmäßige Beteiligung der Stadt erbracht werden könnten,
  - für das „Neue Kerngeschäft“ der HAB nicht bekannt ist, ob andere Anbieter die wahrzunehmenden Aufgaben besser oder günstiger anbieten könnten, weil die BWA auf eine entsprechende Markterkundung verzichtet hat,
  - Haushaltsentlastungen durch Vermeidung von Sozialhilfezahlungen trägerunabhängig eintreten würden und
  - die von der Behörde gewünschte Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung nicht nur über eine Beteiligung der Stadt an dem Unternehmen, sondern auch durch entsprechende Vorgaben im Zusammenhang mit der Gewährung öffentlicher Mittel erreicht werden könnte.



380. Der Rechnungshof sieht die bisherige Begründung als unzureichend an. Er hat die BWA daher aufgefordert, insbesondere die Gründe, weshalb das „Neue Kerngeschäft“ nicht auf andere Weise besser und wirtschaftlicher wahrgenommen werden kann, qualifiziert zu benennen. Im Rahmen einer solchen Gesamtbetrachtung wird auch zu berücksichtigen sein, dass die gegenüber einer Neugründung besondere Situation eines bereits existierenden Unternehmens besteht, bei dem eine Beendigung der Tätigkeit oder Veräußerung der städtischen Anteile nicht ohne Weiteres möglich ist. Dabei spielt auch die Frage der Zukunft der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Rolle.

*Keine hinreichende Begründung der Beibehaltung der Beteiligung*

381. Die Behörde hat erklärt, eine hinreichende Begründung abgegeben zu haben. Die Beibehaltung der Beteiligung sei gerechtfertigt, da die HAB Zwecke erfülle, die mit verschiedenen staatlichen Interessenlagen verbunden seien. Eine Markterkundung für die eingeführte Stabilisierungsphase könne erst nach deren Erprobung durchgeführt werden, da erst dann die Kosten bekannt seien, die für eine Kosten-Nutzen-Abwägung gemäß § 7 LHO notwendig seien.

Der Rechnungshof hat bereits dargelegt, dass es gemäß § 65 LHO nicht allein auf staatliche Interessen ankommt, die mit dem Unternehmenszweck verbunden sind. Darüber hinaus muss die Behörde im Rahmen einer nachvollziehbaren Begründung ausführen, weshalb sich diese Zwecke nicht anderweitig besser und wirtschaftlicher erfüllen lassen. Angesichts der in Hamburg vorhandenen Trägerlandschaft im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ist es jedenfalls nicht fernliegend, dass Alternativen zur Auftrags-erfüllung durch die HAB in Betracht kommen. Markterkundungen kommen auch bei neuen Vorhaben schon im Vorwege und nicht erst nach Erprobungen in Betracht. Dies bestätigen diverse Interessebekundungsverfahren der BWA im Bereich der Arbeitsmarktpolitik.

### **Zielbild der Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH**

382. Der Rechnungshof hatte bereits 2008 (vgl. Fn. 5) angesichts der Bedeutung für die Steuerung eines öffentlichen Unternehmens das Fehlen eines aktualisierten Zielbildes beanstandet. Der Senat hatte in seiner Stellungnahme (vgl. Fn. 6) zugesagt, im Zusammenhang mit der bis zum 30. Juni 2009 vorgesehenen Erarbeitung der Grundsätze zur Neustrukturierung auch eine Aktualisierung des Zielbildes vornehmen zu wollen.

Hierzu ist es bisher nicht gekommen. Die BWA hat zugesagt, das Zielbild nunmehr in der ersten Jahreshälfte 2011 zu aktualisieren.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Innovative Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

Behörde für Wirtschaft und Arbeit

**Bei den von team.arbeit.hamburg im Auftrag der Behörde für Wirtschaft und Arbeit durchgeführten Modellprojekten bestehen erhebliche Mängel im Zuwendungsverfahren. Die Behörde ist ihrer Verpflichtung zur Aufsicht gegenüber team.arbeit.hamburg und zur Durchführung von Erfolgskontrollen nur unzureichend nachgekommen.**

**Bereitgestellte Haushaltsmittel werden nur zum Teil für den vorgesehenen Zweck eingesetzt. Eine Überprüfung der Notwendigkeit und Bedarfsgerechtigkeit der Veranschlagung ist erforderlich.**

### Förderung innovativer Modellprojekte

383. Die Stadt hat Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.)<sup>1</sup> zwischen 2006 und 2010 Haushaltsmittel in Höhe von rund 7,9 Mio. Euro zur Finanzierung des Programms „Innovative Modellprojekte zur Integration Arbeitsloser“ zugewiesen. Nach der von t.a.h. zur Umsetzung erlassenen Förderrichtlinie dient das Programm der zeitlich befristeten Erprobung neuer innovativer Förderansätze, um erfolgreiche Projekte anschließend in die Regelförderung zu übernehmen. Die Förderrichtlinie besagt zum Verfahren, dass Anträge an die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) zu richten sind und t.a.h. nach pflichtgemäßem Ermessen über die von der BWA befürworteten Anträge entscheidet. Die BWA hat mitgeteilt, es sollten im hamburgischen Interesse liegende Projektideen gefördert werden, für die weder der gesetzliche Handlungsrahmen des Sozialgesetzbuches Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – (SGB II) noch die Fördersystematik der BWA eine Umsetzungsmöglichkeit vorsieht. Seit 2006 sind sechs Projekte mit einem Volumen von rund 3,4 Mio. Euro gefördert worden.
384. Soweit t.a.h. hamburgische Haushaltsmittel verwaltet, ist sie nach den geltenden Vereinbarungen zur Einhaltung der für die Stadt geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen verpflichtet. Die für die Bewirtschaftung der Mittel zuständige BWA hat sich nach § 34 in Verbindung mit § 7 LHO von der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung zu überzeugen. Sie ist gegenüber t.a.h. aufsichtführende Behörde und damit befugt, auch die Ordnungsmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung zu prüfen.

---

<sup>1</sup> Bis 31. Dezember 2010: team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II.

385. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das von t.a.h. praktizierte Verfahren der Gewährung und Abwicklung von Zuwendungen nicht § 44 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften entsprach, zum Beispiel
- lagen in keinem der geförderten Projekte Vermerke über die Antragsprüfung vor,
  - mangelte es durchweg an einer hinreichenden Konkretisierung des Zuwendungszwecks und der Festlegung wirkungsorientierter Zielsetzungen,
  - wurden in keinem Fall die dem Bescheid zwingend beizufügenden Nebenbestimmungen zur Projektförderung übersandt,
  - lagen Verwendungsnachweise nur unvollständig vor,
  - erfolgten in keinem Fall ausreichende Prüfungen der Verwendungsnachweise.
- Mängel im Zuwendungsverfahren*
386. Der Rechnungshof hat keinerlei Unterlagen vorgefunden, die belegen, dass sich die BWA bei der t.a.h. von der Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Mittelverwendung überzeugt hätte. Die BWA hat dazu erklärt, die Erfahrungen mit den Projekten seien in verschiedenen Gesprächsrunden mündlich kommuniziert worden. Projektbezogene Abrechnungen durch t.a.h. hat die Behörde bisher nicht für erforderlich gehalten. Es lagen ihr keinerlei Informationen über die Mittelverwendung für abgeschlossene Modellprojekte vor.
- Keine projektbezogenen Abrechnungen durch t.a.h.*
- Eine nach § 7 Absatz 4 LHO zwingend erforderliche Erfolgskontrolle des Programms wurde bisher nicht durchgeführt. Weder in der Förderrichtlinie noch durch eine hinreichende Konkretisierung in den Bewilligungsbescheiden wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen.
- Keine Erfolgskontrolle*
387. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet. Er hat die BWA aufgefordert, bei der Abwicklung von Programmen und Projekten durch t.a.h. eine haushaltsrechtlich korrekte Abwicklung sicherzustellen, sich regelmäßig von der Ordnungsmäßigkeit wie der Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung und der Mittelverwendung zu überzeugen sowie im Übrigen Erfolgskontrollen durchzuführen und dies jeweils zu dokumentieren.
388. Die für das Förderprogramm geltenden Kriterien wurden in der Praxis zu großen Teilen nicht eingehalten. So
- wurden Projekte entgegen der Förderrichtlinie mehrmals verlängert und
  - wurde ein Projekt erneut gefördert, obwohl die Förderrichtlinie dies ausschließt.
- Förderkriterien nicht eingehalten*
- Die behördeninterne Zielsetzung, erfolgreiche Projektansätze in die Regelförderung zu übernehmen, wurde nur in einem Fall umgesetzt.

- Notwendigkeit der Förderung überprüfen*
389. Angesichts dieses Ergebnisses, der lediglich sechs innovativen Förderansätze, die aus diesem Programm gefördert wurden (vgl. Tz. 383), und vor dem Hintergrund der seit dem 1. Januar 2009 bei der Bundesagentur für Arbeit bestehenden Möglichkeit, aus Bundesmitteln „freie Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ nach § 16 f SGB II u. a. auch für innovative Projekte zu gewähren, hat der Rechnungshof eine Überprüfung der Notwendigkeit des Programms und des damit verbundenen Einsatzes Hamburger Haushaltsmittel gefordert.
390. Die Behörde hat mitgeteilt, im Rahmen einer Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme werde das Programm „Innovative Modellprojekte zur Integration Arbeitsloser“ eingestellt; bereits bewilligte Projekte liefen aus. Sie hat zudem zugesagt, bei künftigen Programmen
- Förderkriterien präzise zu handhaben,
  - den haushaltsrechtlichen Beanstandungen Rechnung zu tragen,
  - Zuwendungsverfahren enger zu begleiten und
  - die Erfolgskontrolle von Programmen zu gewährleisten.

### **Innovative und flankierende Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik**

- Nur geringer Anteil der Mittel zweckentsprechend eingesetzt*
391. Seit dem Jahr 2004 werden im Einzelplan der BWA weitere Mittel für „Innovative und flankierende Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik“ bereitgestellt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von den im Zeitraum von 2007 bis 2009 veranschlagten Mitteln in Höhe von 4,35 Mio. Euro lediglich rund 2,6 Mio. Euro abgeflossen sind. In diesem Zeitraum wurden davon nur 286.000 Euro, d. h. 11 %, für flankierende Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ausgegeben. Desweiteren wurden abweichend vom erläuternden Vermerk im Haushaltsplan, wonach der Zuwendungsanteil bei diesem Titel 50 % betragen soll, tatsächlich deutlich weniger als 10 % hieraus für Zuwendungen bewilligt.
- Zum großen Teil sächliche Verwaltungsausgaben bestritten*
392. Fast 89 % der ausgezahlten Mittel wurden entgegen der Zweckbestimmung für verschiedene sächliche Verwaltungsausgaben und anderweitige Fachaufgaben in Anspruch genommen. So wurde zum Beispiel mit 1,9 Mio. Euro der weitaus größte Teil dafür verwandt, Verwendungsnachweise für Zuwendungen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds prüffähig aufbereiten und anschließend extern von Wirtschaftsprüfern prüfen zu lassen. Verwendungsnachweisprüfungen sind jedoch typische Verwaltungstätigkeiten im Rahmen des Zuwendungsverfahrens. Diese Kosten gehören damit zu den sächlichen Verwaltungsausgaben.

Weitere Zahlungen erfolgten für Rechtsgutachten, Personalkosten oder Fachaufgaben wie zum Beispiel Existenzgründungsberatungen, für die speziellere Titel im Haushaltsplan eingestellt waren.

393. Angesichts der über Jahre hinweg geringen Höhe des Mittelabflusses ist der Titel entgegen § 11 Absatz 2 LHO nicht bedarfsgerecht veranschlagt und wird seit längerem nicht mehr für innovative Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik genutzt. Im Übrigen fehlt eine Begründung, weshalb neben dem Förderprogramm „Innovative Modellprojekte zur Integration Arbeitsloser“ (vgl. Tz. 383 ff.) zusätzlich weitere Mittel in einem fast gleichlautenden Titel veranschlagt wurden.

394. Bei der Mittelverwendung hat die Behörde nicht beachtet, dass Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden dürfen, Ausgaben bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen sind und bei Vorliegen eines Titels mit einschlägiger spezieller Zweckbestimmung die Inanspruchnahme eines Titels mit allgemeiner Zweckbestimmung ausgeschlossen ist. Sie hat damit gegen §§ 17 Absatz 1, 35 Absatz 2 und 45 Absatz 1 LHO (Grundsätze der sachlichen Bindung, Haushaltsklarheit und Spezialität) verstoßen.

*Haushaltsrechtliche Grundsätze nicht beachtet*

Der Rechnungshof hat die haushaltsrechtlichen Verstöße beanstandet. Er hat die BWA aufgefordert, die Veranschlagung von Mitteln an den für den Verwendungszweck tatsächlich zu leistenden Ausgaben auszurichten, Reduzierungen zu prüfen sowie bei der Mittelverwendung die haushaltsrechtlichen Grundsätze umfassend einzuhalten.

395. Die Behörde hat hierzu ausgeführt, in der Vergangenheit habe sie den Begriff „flankierende Maßnahme“ nach dem „Verursacherprinzip“ ausgelegt und nach dieser Sichtweise angenommen, administrativen Aufwand im Zusammenhang mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beim geprüften Titel verbuchen zu können. Im Interesse der Haushaltsklarheit werde sie zum einem Ausgaben künftig entsprechend dem Vorschlag des Rechnungshofs verbuchen. Zum anderen beabsichtige sie, im Rahmen der Überarbeitung des Haushaltsplanentwurfs 2011/2012 die Mittel für den administrativen Bereich klarer getrennt auszuweisen, um den haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Mittelverwendung zu entsprechen. Die BWA hat darüber hinaus zugesagt, die Höhe der in den nächsten Haushalten zu veranschlagenden Mittel im Rahmen der derzeitigen Konsolidierungsanstrengungen zu überprüfen.

## Wirtschaft und Beteiligungen

### Mittelstandsförderung

Behörde für Wirtschaft und Arbeit

**Programme der Mittelstandsförderung überschneiden sich inhaltlich. Die mit ihnen erzielten Effekte können nur unzureichend nachgewiesen werden. Bei Bagatellförderungen steht der Vollzugaufwand außer Verhältnis zum möglichen Erfolg.**

**Eine Fördereinrichtung kann wegen ihrer ungünstigen Kosten-Nutzen-Relation aufgegeben werden. Zuständigkeiten, Abläufe und Bemessung der Entgelte zwischen Behörde und den übrigen Aufgabenträgern bedürfen der Überprüfung.**

396. Hauptziel der Mittelstandsförderung ist die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Die Vielzahl der Förderprogramme und weiterer Aktivitäten ermöglichen die Förderung eines Unternehmens von der geplanten Gründung bis zur Abwehr seiner drohenden Schließung.

#### Förderungsangebot

397. Die einzelnen hamburgischen Programme, die teils von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) selbst, teils in deren Auftrag von verschiedenen Einrichtungen umgesetzt werden, sind in einem länger währenden Prozess aufgewachsen. In der Folge sind Themenfelder inzwischen mehrfach besetzt: So fördert zum Beispiel die Innovationsstiftung Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowohl in einem eigenen Förderprogramm aus den Erträgen des Stiftungskapitals als auch aus Mitteln des Programms für Innovation der Behörde, für das die Stiftung als Projektträger fungiert.

*Bedarf von Förderprogrammen und inhaltliche Überschneidungen überprüfen*

Vor diesem Hintergrund hält es der Rechnungshof unter Wirkungs- und Vollzugsgesichtspunkten für geboten, den Bedarf aller Förderprogramme und mögliche Überschneidungen – auch zu Programmen anderer Träger wie zum Beispiel des Bundes – regelmäßig zu überprüfen.

398. Es werden auch Bagatellförderungen bewilligt: Aus dem Programm für Existenzgründung und Mittelstand ist zum Beispiel die Sicherung von 36 Arbeitsplätzen mit insgesamt 1.125 Euro gefördert worden. In zwei weiteren Förderfällen mit je 1.170 Euro Fördersumme wurden jeweils 24 Arbeitsplätze neu geschaffen. Damit beträgt die arbeitsplatzbezogene Förderung in diesen Fällen durchschnittlich 31 bzw. 49 Euro pro Arbeitsplatz.

Bei derart geringen Förderbeträgen ist die Verhältnismäßigkeit zum Vollzugaufwand fraglich. Auch das Risiko von Mitnahmeeffekten ist nicht auszuschließen. Zur Vermeidung von Bagatellförderungen hält der Rechnungshof eine Anhebung der Minimalförderhöhe von derzeit 1.000 Euro für prüfenswert.

*Bagatellförderungen vermeiden*

## Abwicklung

399. Die Abwicklung der Förderungen, die im Auftrag der BWA durch Projektträger erfolgt, ist durch einen aufwendigen Verfahrensablauf geprägt. Die Vorbereitung des Antrags wird von der jeweils beauftragten Fördereinrichtung vorgenommen, die Erteilung des Förderbescheids erfolgt grundsätzlich durch die BWA, die weitere Abwicklung liegt dann zum Teil wieder bei den Fördereinrichtungen.

*Programmabwicklung vollständig Externen übertragen*

Solche organisatorischen Differenzierungen beinhalten unnötigen Abstimmungsaufwand, Doppelarbeit und Zeitverluste. Um dies zu vermeiden, bedürfen die Abläufe und Zuständigkeiten der Überprüfung. Der Rechnungshof hat die Prüfung empfohlen, ob die bisher noch in der BWA wahrgenommenen Förderaktivitäten einschließlich der Bescheiderteilung vollständig auf externe Einrichtungen übertragen werden können.

400. Die mit der Programmdurchführung beauftragten Projektträger haben unterschiedlich ermittelte Entgelte für ihre Aufwendungen erhalten. Die BWA hat teils fallzahlenbezogene Pauschalen, teils prozentuale Fördersummenanteile und teils auch fallzahlenunabhängige jährliche Festbeträge gezahlt.

*Entgelte für die Programmdurchführung an Kosten ausrichten*

Eine nicht an den Kosten der Arbeiten ausgerichtete Erstattung ist schon methodisch nicht am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientiert.

401. Auch für die Programme der Mittelstandsförderung gilt das Gebot angemessener Erfolgskontrollen. Voraussetzung für deren Durchführung ist aber, dass für die einzelnen Maßnahmen messbare Ziele vorgegeben sowie hinreichende Informationen über die erreichten Effekte und den Ressourcenverbrauch sichergestellt sind.

Nicht für alle von der BWA verantworteten Förderprogramme liegen solche operationalisierten Zielvorgaben vor, sodass die Zielerreichung teilweise nicht überprüft werden kann. Auswertungen mit Branchenbezug sind darüber hinaus erschwert, weil die Branchen in den Fördereinrichtungen unterschiedlich definiert und erfasst werden.

*Erfolgskontrollen derzeit nur mit eingeschränkten Ergebnissen möglich*

Ebenso sind Mehrfachzahlungen nicht ausgeschlossen, wenn bei mehrfacher Förderung eines Unternehmens die betroffenen Arbeitsplätze in jedem genutzten Förderprogramm gesondert gezahlt werden. Auf dieser Grundlage ermittelte Kennzahlen in den Produktinformationen des Haushaltsplans sind nur bedingt aussagekräftig. Zur Vermeidung unzutreffender Interpretationen muss

zumindest ergänzend auf Mehrfachförderungen hingewiesen werden.

*Konzept für Erfolgskontrollen entwickeln*

Angesichts dieser Defizite könnten Erfolgskontrollen derzeit nur zu eingeschränkt aussagefähigen Ergebnissen führen. Der Rechnungshof hat die BWA aufgefordert, ein den Anforderungen der LHO gerecht werdendes Konzept zur Erfolgskontrolle zu entwickeln.

## **Wirtschaftlichkeit einer Fördereinrichtung**

402. Eine Fördergesellschaft finanziert und betreut mit zwei Geschäftsführern ohne weiteres Personal sehr junge Technologieunternehmen. Sie beabsichtigte, zwischen 2007 und 2009 jährlich bis zu sechs Investments einzugehen, hat sich tatsächlich seit 2007 aber lediglich an sieben Unternehmen mit einer Gesamtsumme von 300.000 Euro beteiligt. Das in vier dieser Beteiligungen investierte Kapital in Höhe von 175.000 Euro ist nach Beendigung der Beteiligungen mit dem Gesamtverkaufserlös von 250.000 Euro an sie zurückgeflossen. Diesem Gewinn standen im fraglichen Zeitraum Personal- und Sachkosten von insgesamt 500.000 Euro gegenüber.

Neben der Verwaltung der verbliebenen drei Beteiligungen wickelt die Einrichtung seit 2009 ein anderes Förderprogramm ab. Bis zum Ende des 1. Quartals 2010 hat sie hier insgesamt 27 Förderanträge bearbeitet.

*Fortbestand der Gesellschaft überprüfen*

Vor dem Hintergrund der geringen Unternehmensgröße, der nicht erreichten Beteiligungszahlen und der Kosten-Nutzen-Relation der Fördergesellschaft beurteilt der Rechnungshof deren Notwendigkeit kritisch und hat die Behörde zu einer Überprüfung aufgefordert.

## **Überarbeitung der Mittelstandsförderung**

403. Angesichts der festgestellten Mängel und Schwachstellen ist eine grundlegende Überprüfung der Mittelstandsförderung notwendig. Für den Bereich der innovationsorientierten Förderung hat die BWA mittlerweile strategische Leitlinien entwickelt. Damit soll ein klar strukturiertes Fördersystem entwickelt werden, um künftig Doppelförderungen sowie die Unübersichtlichkeit von Fördermitteln, -anträgen, -bedingungen und Ansprechpartnern zu vermeiden. Ein derartiges Vorgehen ist auch für den übrigen Bereich der Mittelstandsförderung geboten.

## **Neue Geschäftsfelder der Hamburgischen Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH**

404. Die Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH (HWF) hat – neben ihrer Kernaufgabe als zentrale Anlaufstelle für alle Unternehmen, die im Wirtschaftsraum Hamburg expandieren,



sich umstrukturieren oder neu ansiedeln wollen – damit im Zusammenhang stehende neue Geschäftsfelder aufgebaut. Dies sind neben der Organisation von Immobilienmessen die Beratung von Unternehmen beim Verkauf von Altimmobilien sowie die Durchführung von Standortanalysen bei der Ansiedlung und Verlagerung von Unternehmen. Diese Leistungen sind für die Unternehmen kostenpflichtig. Die Erlöse sollen insbesondere der verbesserten Finanzierung der HWF dienen.

Die geltende Satzung lässt gewinnorientierte Aktivitäten der HWF auf den genannten Geschäftsfeldern nicht zu. Die Gesellschaft ist nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet und darf keine eigenen Risiken übernehmen. Durch finanzielle Vorleistungen, Haftungs- und Prozessrisiken bei der Übernahme entgeltlicher Aufträge sind finanzielle Risiken für die HWF jedoch nicht auszuschließen.

*HWF-Satzung anpassen und Risiken minimieren*

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die erforderliche Satzungsänderung unverzüglich herbeizuführen und für die neuen Aufgabenfelder zumindest Maßnahmen zur Risikominimierung zum Beispiel durch Gründung einer Tochtergesellschaft zu treffen.

## Hamburger Wirtschaftszentrum

405. Neun Wirtschaftsförderungseinrichtungen sind 2007 räumlich im Hamburger Wirtschaftszentrum zusammengeführt worden. Von der Konzentration an einem Standort hatte sich die Behörde sowohl Verbesserungen für die Kunden als auch in der Betreuung der Fördernehmer, in der fachlichen Zusammenarbeit und durch die gemeinsame Nutzung der Ressourcen versprochen.

Das vorhandene Synergiepotenzial ist noch nicht konsequent genutzt worden. So hat das Wirtschaftszentrum in den drei Jahren seines Bestehens zum Beispiel keine gemeinsame IT-Nutzung geschaffen oder auch nur einen zentralen Besucherempfang eingerichtet.

*Synergiepotenzial konsequent nutzen*

## Stellungnahme der Verwaltung

406. Die BWA hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt:
- Es sollen strategische Leitlinien für die Mittelstandsförderung entwickelt und die Förderprogramme durch inhaltliche Schwerpunktsetzung konzentriert werden.
  - Die einzelnen Förderprogramme sollen regelmäßig auf ihren Bedarf hin überprüft werden. Hierzu soll ein Konzept zu maßnahmen- und programmbezogenen Erfolgskontrollen erarbeitet werden, in dem u. a. für alle Förderprogramme operationalisierte Zielvorgaben, die Messung der Zielerreichung, einheitliche Branchencodierungen und Methoden für die Kennzahlenerhebung definiert werden.
  - Die Minimalförderhöhe im Förderprogramm für Existenzgründung und Mittelstand soll überprüft werden.

- Das Erstattungssystem für die mit der Programmdurchführung beauftragten Einrichtungen soll mit dem Ziel einer Vereinheitlichung überprüft und überarbeitet werden.
- Der Fortbestand der geprüften Fördereinrichtung soll aufgabenkritisch untersucht werden.
- Die Abläufe und Zuständigkeiten bei der Genehmigung von Förderanträgen sollen überprüft werden.

Darüber hinaus hat die BWA zugesagt, über die bei der HWF getroffenen Maßnahmen zur Risikominimierung zu berichten und eine aktualisierte Satzung vorzulegen.

Die Möglichkeiten einer Realisierung von Synergieeffekten will die BWA in Zusammenarbeit mit den im Wirtschaftszentrum ansässigen Einrichtungen prüfen und dem Rechnungshof über geplante Synergiemaßnahmen und deren Umsetzung informieren.

## IT-Einsatz im Hafen

Behörde für Wirtschaft und Arbeit /  
Hamburg Port Authority AöR

**Die Hamburg Port Authority hat die Wirtschaftlichkeit eines eigenen IT-Betriebs nicht geprüft, obwohl externe Dienstleister die benötigten Leistungen grundsätzlich anbieten.**

407. Mit Dataport AöR (Dataport) steht den norddeutschen Trägerländern auch für ihre Tochterorganisationen des öffentlichen Rechts ein eigener IT-Dienstleister zur Verfügung.

Obwohl die entsprechenden Dienstleistungen von Dataport angeboten werden, betreibt die Hamburg Port Authority AöR (HPA) Datennetze und ein eigenes Rechenzentrum, administriert Computer, Drucker und Telefonanlagen mit eigenem Personal und unterhält ein eigenes SAP-System einschließlich eines Customer Competence Centers (CCC). Eine Untersuchung darüber, ob diese eigene, selbst betriebene IT-Infrastruktur im Vergleich zur Fremdvergabe wirtschaftlich ist, liegt nicht vor. Die HPA hat aufgrund der Aufforderung des Rechnungshofs zugesagt, die Wirtschaftlichkeit unter Einbeziehung der Option einer Vergabe zu überprüfen.

*Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für eigene IT-Infrastruktur liegt nicht vor*

408. Die IT-Investitionen bei der HPA werden sowohl über Investitionszuwendungen, über besondere IT-Mittel und über Sonderinvestitionsprogramme (zum Beispiel zur Konjunkturförderung) direkt aus dem Haushalt der Stadt als auch aus Mitteln der HPA im Rahmen ihres Wirtschaftsplans finanziert. Aus den dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen geht die Mittelherkunft bei investiven IT-Vorhaben nicht differenziert hervor. Dies ist jedoch erforderlich, um Mehr- oder Minderkosten der Maßnahme zutreffend abrechnen zu können. Die HPA hat aufgrund der Aufforderung des Rechnungshofs zugesagt, die Finanzierungsquellen der Investitionsmaßnahmen differenziert nachzuweisen.

*Finanzierungsquellen differenziert nachweisen*

409. Im Rahmen der Gründung der HPA sind die vom Haushalt der Stadt bezahlten gebäudeübergreifenden Datennetzwerke im Hafengebiet der HPA zugeschlagen worden. Ein Teil dieser Infrastruktur könnte aber dem Sondervermögen Telekommunikation (SV TK-Netz) gehören, dem die entsprechende Infrastruktur zugeordnet ist und dessen Wert wiederum in die Bilanz der Stadt einfließt. Die ungeklärten Eigentumsverhältnisse des Datennetzwerks können Auswirkungen auf die Bilanzierung des Anlagevermögens sowohl bei der HPA, bei dem SV TK-Netz als auch bei der Freien und Hansestadt Hamburg haben. Der Ansatz von Vermögensgegenständen in der Bilanz bei unklaren Eigentumsverhältnissen entspricht nicht den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Bilanzierung. Die HPA hat aufgrund der Aufforderung des Rechnungshofs zugesagt, in Abstimmung mit der Finanzbehörde offene Bilanzierungsfragen zu klären.

*Auswirkungen auf Bilanz nicht auszuschließen*

## Hamburger Verkehrsverbund

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

**Die wettbewerblichen Aktivitäten von hamburgischen Verkehrsunternehmen außerhalb des HVV-Gebiets können nach einer Ende 2009 in Kraft getretenen EU-Verordnung ein Risiko für die Direktvergabe von Nahverkehrsleistungen an diese Unternehmen darstellen.**

**Der Betrieb der Gleichstrom-S-Bahn sollte mit dem Ziel einer deutlichen Verringerung des Zuschussbedarfs vergeben werden.**

410. Gesellschafter der Hamburger Verkehrsverbund GmbH (HVV GmbH) sind Gebietskörperschaften, die Unternehmen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) mit Verkehrsleistungen auf dem Hamburger Landesgebiet bzw. im Umland beauftragen. Aufgaben der HVV GmbH sind u. a. Organisation und Verwaltung des ÖPNV, Tarifgestaltung, Fahrplannerstellung, Einnahmenaufteilung unter den beauftragten Unternehmen und Unterstützung der Gesellschafter bei der Ausschreibung von Verkehrsleistungen. Hamburg hält mit 85,5 % die Mehrheit der Anteile an der HVV GmbH.
411. Nach der Ende 2009 in Kraft getretenen, unmittelbar geltenden EU-Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007 sollen Leistungen im ÖPNV grundsätzlich im Wettbewerb vergeben werden. Eine Direktvergabe an öffentliche hamburgische Verkehrsunternehmen ist insbesondere unter der Voraussetzung möglich, dass das begünstigte Verkehrsunternehmen nicht auf anderen Verkehrsmärkten im Wettbewerb steht. Hiervon sind in Hamburg zwei Unternehmen betroffen. Die Stadt hat für hamburgische Verkehrsunternehmen von einer bis zu zehnjährigen Übergangsfrist der EU-Verordnung Gebrauch gemacht, sodass eine Entscheidung des Senats über das künftige Verfahren für die Vergabe von Verkehrsleistungen erst für 2019 getroffen werden muss.

*Voraussetzungen für Direktvergabe rechtzeitig prüfen*

Die Behörde hat auf den entsprechenden Hinweis des Rechnungshofs zugesichert, rechtzeitig vor einer möglichen Direktvergabe an hamburgische Verkehrsunternehmen die Voraussetzungen zu prüfen, um Rechtsklarheit zu schaffen und gegebenenfalls die notwendigen Schritte einzuleiten.

412. Nach den oben genannten EU-Maßgaben stellt sich auch für das Netz der Gleichstrom-S-Bahn (GSB) mit Beendigung des bis 2017 laufenden Vertrags die Frage nach der künftigen Leistungsvergabe entweder direkt an den jetzigen Betreiber oder im Wege des Wettbewerbs. Derzeit trifft hier ein Nachfrage- auf ein Angebotsmonopol, weil faktisch nur der derzeitige Anbieter mit seinem speziellen Wagenbestand in der Lage ist, die GSB zu bedienen. Hierfür erhält er von der Stadt nachfrageunabhängig einen jährlichen

Zuschuss von rund 70 Mio. Euro, führte im Geschäftsjahr 2009 aber gleichzeitig einen Überschuss von rund 40 Mio. Euro (ohne Einmaleffekt rund 30 Mio. Euro, Vorjahr: rund 24 Mio. Euro) an den Mutterkonzern ab. Eine wettbewerbliche Vergabe könnte insoweit Einsparungen ermöglichen, erforderte jedoch einen erheblichen zeitlichen Vorlauf, um die tatsächlichen Voraussetzungen für die Verkehrsübernahme durch ein anderes Verkehrsunternehmen zu schaffen.

*Einsparpotenzial für die Stadt beim S-Bahn-Vertrag*

Der Rechnungshof hat empfohlen, auch hier frühzeitig die maßgeblichen Fragen abschließend zu klären. Darüber hinaus hält der Rechnungshof es für vorzugswürdig, mit jedem künftigen Betreiber grundsätzlich nachfrageorientierte Verträge abzuschließen, bei denen das Einnahmerisiko anders als derzeit beim jeweiligen Verkehrsunternehmen liegt.

Die Behörde hat sich dieser Auffassung angeschlossen.

413. Bislang ist weder in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt noch bei der HVV GmbH eine – bei allen finanzwirksamen Maßnahmen zwingende – Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Vergabe von Verkehrsleistungen durchgeführt worden.

*Bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt*

Der Rechnungshof hat die Behörde daher aufgefordert, zum Beispiel durch Entwicklung verschiedener Szenarien oder mit Hilfe einer Nutzwertanalyse die Folgekosten einer direkten Vergabe von ÖPNV-Leistungen gegen die einer wettbewerblichen abzuwägen.

Die Behörde hat dargelegt, dass erst nach Anpassung des Personenbeförderungsrechts an die EU-Verordnung Klarheit darüber bestehe, ob Anträge auf Direktvergabe im Sinne der europarechtlichen Vorschriften zu prüfen seien. Insoweit bestehe bislang auch kein Anlass für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Angesichts der unmittelbaren Geltung der EU-Verordnung und ihrer absehbaren Auswirkungen auf das deutsche Recht sieht der Rechnungshof keine Veranlassung, einstweilen von den rechtlich ohnehin gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abzusehen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Justiz und Innere Sicherheit

### Betreuungsangelegenheiten

Justizbehörde / Behörde für Soziales, Familie,  
Gesundheit und Verbraucherschutz /  
Finanzbehörde / Bezirksamt Altona

**Zum Schutz betreuter Personen müssen Gerichte und Behörden Informationen über Pflichtverletzungen von Betreuern systematisch austauschen.**

**Eine Konzentration aller Betreuungsangelegenheiten bei der Justiz könnte die Aufsicht über die Betreuer stärken und eine einheitliche Steuerung der Gesamtaufgabe ermöglichen.**

**Die Justizbehörde schöpft Einsparpotenziale durch Vergütungsvereinbarungen mit Sachverständigen nicht aus.**

414. Das Amtsgericht bestellt für Volljährige, soweit diese ihre rechtlichen Angelegenheiten nicht selbst besorgen können, im notwendigen Umfang Betreuer (§ 1896 Bürgerliches Gesetzbuch [BGB]), überwacht deren Tätigkeit und entlässt sie. Zu seiner Unterstützung bezieht es Sachverständige und die beim Bezirksamt Altona angesiedelte Betreuungsbehörde ein. Jede geeignete Person kann Betreuer werden. Steht ein geeigneter Ehrenamtlicher nicht zur Verfügung, werden beruflich tätige Vereins-, Behörden- oder selbstständige Betreuer bestellt.

Die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG) anerkennt und fördert Betreuungsvereine und ist Fachbehörde gegenüber dem Bezirksamt Altona in betreuungsbehördlichen Angelegenheiten.

Die Justizbehörde übt insbesondere die Aufsicht über die Gerichte aus und nimmt Aufgaben der Justizverwaltung wahr.

415. Die Bemühungen des Bundesgesetzgebers von 2005, die seit einer grundlegenden Reform von 1992 ständig ansteigenden Ausgaben der Landesjustizverwaltungen<sup>1</sup> insbesondere für Berufsbetreuungen zu senken, haben keine Wirkung entfaltet.<sup>2</sup> Bei den Hamburger Gerichten waren Ende 2009 23.600 (September 2010: 23.700) Betreuungen anhängig.<sup>3</sup> Die Ausgaben für Vergütungen

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 47 ff.

<sup>2</sup> Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Rechtliche Betreuung in Deutschland, Evaluation des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, S. 158, Bundesanzeiger Verlag 2009.

<sup>3</sup> Jeweils stichtagsbezogen.

und Auslagen von Betreuern sowie Sachverständigen und Verfahrenskosten stiegen von 17,6 Mio. Euro (2005) auf 22,7 Mio. Euro (2009). Der Anteil der Ausgaben für Berufsbetreuer daran betrug 2009 16 Mio. Euro. Bei den von Januar bis September 2010 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum entstandenen Mehrausgaben von 1,1 Mio. Euro entfielen 71 % auf selbstständige Berufsbetreuer. Die darüber hinaus anfallenden Personalkosten bei Behörden und Gerichten von jährlich 11 Mio. Euro werden weder in hamburgische noch bundesweite Betrachtungen einbezogen.

## Eignung der Betreuer

416. Sachverhalte, die Zweifel an der Eignung der Betreuer begründen, sind teilweise unerkannt oder für die Betreuer folgenlos geblieben. Der Rechnungshof ist auf Konstellationen gestoßen, in denen der Berufsbetreuer

*Eignungsmängel  
blieben unerkannt*

- von der Betreuungsbehörde neu vorgeschlagen und vom Gericht bestellt wurde, obwohl er sich – zum Beispiel durch Untätigkeit zum Vermögensnachteil des Betreuten – als ungeeignet erwiesen hatte,
- trotz Anklageerhebung wegen strafrechtlicher Verstöße in einem Betreuungsverhältnis in weiteren Betreuungen bestellt blieb,
- bis zu 100 Betreuungen im Jahr führte, womit die vom Bundesgesetzgeber gewollte persönliche Betreuung infrage steht,
- für Betreute bestimmte Zahlungen auf ein Verwahrkonto des Betreuungsvereins leitete, dessen Vorstand er angehörte, und darüber hinaus den weiteren Verbleib der Mittel nicht nachwies,
- über Monate hinweg zum Teil mit Zwangsgeldandrohung vom Gericht dazu angehalten werden musste, Betreuungshandlungen vorzunehmen und gerichtlichen Anordnungen nachzukommen.

Dass bei der Prüfung der Eignung eines vorgeschlagenen Betreuers besondere Aufmerksamkeit geboten ist, um die notwendige Fürsorge zu gewährleisten und schon den Anschein von Einflussnahme auf den Wunsch nach einem bestimmten Betreuer auszuschließen, macht ein Beispiel deutlich, in dem eine Ärztin für zahlreiche Patienten eine Betreuung anregte und in einer Vielzahl dieser Fälle denselben Betreuer vorschlug, mit dem sie den Patienten zuvor in ihrer Praxis zusammengeführt hatte.

417. Den Einsatz von Betreuern, deren Eignung Anlass zu Zweifeln gibt, begünstigt insbesondere der Umstand, dass Behörden bzw. Gerichte keinen Überblick über Pflichtverletzungen bei der Aufgabenwahrnehmung von Betreuern und über die Anzahl der im Einzelfall übernommenen Betreuungen haben, weil die beteiligten

*Informations-  
grundlagen und  
-austausch  
unzureichend*

Stellen ihre Erkenntnisse nicht immer in vorgeschriebener oder der Sache nach gebotener Weise austauschen.

So sind schon die Zahl der Berufsbetreuer, der ihnen jeweils übertragenen Betreuungen sowie die Höhe ihrer Vergütungen weder der Justizbehörde noch den Gerichten oder der Betreuungsbehörde bekannt. Auswertungen mit dem IT-Verfahren MEGA<sup>4</sup> sind hierzu nicht möglich; einschlägige Daten der Justizkasse werden nicht ausgewertet. Die Justizbehörde ging Anfang 2009 von rund 11.600 Berufsbetreuern aus.<sup>5</sup> Später musste sie einräumen, dass sie statistische Daten dazu nicht erfasse.<sup>6</sup> Bei der Betreuungsbehörde waren rund 380 Berufsbetreuer registriert; tatsächlich hat die Justizbehörde 2009 an rund 650 selbstständige Betreuer Zahlungen geleistet. Bereits 1996 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Justizbehörde keinen amtsgerichtsübergreifenden Überblick über die Betreuer hat.<sup>7</sup>

Erkenntnisse der Betreuungsbehörde über pflichtwidrig handelnde Betreuer erreichen in der Regel nur jenen Richter, der die dahingehenden Ermittlungen auch beauftragt hat. Ein System, das die Informationen weiteren Gerichten zugänglich macht, in deren Zuständigkeitsbereich der Betreuer ebenfalls tätig ist oder werden könnte, ist nicht eingerichtet. Nur wenn alle relevanten Tatsachen bekannt werden, liegen Gerichten die Grundlagen für eine allein am Wohl der Betreuten zu orientierende Bestellung von Betreuern vor.

Der Rechnungshof hat die Justizbehörde im Interesse verbesserter Entscheidungsgrundlagen und einer Risikominimierung aufgefordert, im Zusammenwirken mit der Betreuungsbehörde die Möglichkeiten eines gerichtsübergreifenden und mit der Betreuungsbehörde vernetzten Informationssystems zu prüfen und dabei die Zahlungsdaten der Justizkasse einzubeziehen.

418. Die Justizbehörde sieht keinen ursächlichen Zusammenhang zwischen einem Überblick über eventuelle Pflichtverletzungen oder der Anzahl übernommener Betreuungen eines Betreuers und der Feststellung seiner Eignung im Einzelfall. Dass die Anzahl aller in Hamburg eingesetzten Berufsbetreuer nicht bekannt ist, sei für das jeweilige Betreuungsverfahren unerheblich. Maßgeblich seien die Angaben des Betreuers, auf deren Grundlage das Gericht dessen konkrete Eignung beurteile.

Gleichwohl will die Justizbehörde zusammen mit den Gerichten und der Betreuungsbehörde die Möglichkeit eines vernetzten Informationssystems prüfen.

<sup>4</sup> **Mehrländer-Gerichts-Automation** (im Entwicklungsverbund mit Brandenburg und Schleswig-Holstein).

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/2141 vom 10. Februar 2009, S. 3.

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/3846 vom 11. September 2009, S. 2.

<sup>7</sup> Jahresbericht 1997, Tzn. 52 bis 54.



## Mitteilungspflichten

419. Die Betreuungsbehörde duldet, dass eine Vielzahl von Berufsbetreuern ihrer Pflicht zur jährlichen Meldung der Betreuungen und Einkünfte nicht nachkommt, und verfügt damit nicht in ausreichendem Umfang über notwendige Erkenntnisse zu prüfungsbedürftigen Häufungen von Betreuungen in einer Hand. So wird nicht sichergestellt, dass sich der Betreuer allein zeitlich hinreichend mit den Angelegenheiten des Betreuten befassen kann.
- Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Betreuungsbehörde aufgefordert, bestehende Meldepflichten bei den Berufsbetreuern durchzusetzen bzw. die gebotenen Konsequenzen zu ziehen.
- Die Betreuungsbehörde will prüfen, wie die Erfüllung der Mitteilungspflichten von Berufsbetreuern sichergestellt werden kann.
420. Die Gerichte teilen der Betreuungsbehörde entgegen der bundeseinheitlichen Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) nicht immer die Bestellung oder den Wechsel von Betreuern mit. Insbesondere ergeht keine Information, wenn der Betreute verstirbt, da die Vorschrift diesen Fall nicht regelt.
- Auch die Staatsanwaltschaft ist ihrer Mitteilungspflicht gegenüber Gerichten nach der bundeseinheitlichen Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) nicht vollen Umfangs nachgekommen. Für eine Information der Betreuungsbehörde enthält die MiStra keine Regelung.
- Der Rechnungshof hat die Justizbehörde gebeten, die Einhaltung der Mitteilungsvorschriften sicherzustellen und auf Bundesebene die Beseitigung von Lücken in den Mitteilungsvorschriften zu bewirken.
421. Die Justizbehörde will die Gerichte für die Einhaltung der MiZi sensibilisieren und eine Anpassung der Vorschrift prüfen. Mitteilungen der Staatsanwaltschaft an die Betreuungsbehörde hält sie nicht für angezeigt, da zum Beispiel eine Anklageerhebung gegen den Betreuer nicht zwingend zu dem Schluss führe, dass er generell nicht geeignet sei. Insoweit seien die Unschuldsvermutung und die Berufsfreiheit des Betreuers zu berücksichtigen. Zudem träfen die Gerichte die Entscheidung sowohl über eventuelles strafbares Verhalten als auch über die zukünftige Eignung als Betreuer.
422. Der Rechnungshof sieht in einem Verzicht auf Informationen an die Betreuungsbehörde einen Widerspruch zu dem im Mittelpunkt des Verfahrens stehenden Wohl des Betreuten, das eine sorgfältige Auswahl des Betreuers erfordert.
- Mitteilungspflichten  
nicht beachtet*
- Regelungslücken  
schließen*

## Aufsicht über Betreuer

- Aufsicht durch Aufgabenübertragung stärken*
423. Bei der von ihnen wahrgenommenen Beaufsichtigung der Betreuer erhalten Rechtspfleger Kenntnis von Pflichtverletzungen. Dazu erteilte Auflagen blieben unerfüllt und angedrohte Zwangsgelder wirkungslos. Die Betreuer reagierten vielfach erst, nachdem der Richter befasst wurde, dem die Entlassung eines Betreuers vorbehalten ist. Das Auseinanderfallen von Erkenntnis bei Rechtspflegern und Handlungskompetenz bei Richtern führt zu Reibungsverlusten, die eine wirksame Aufsicht beeinträchtigen. Von der Möglichkeit, diese Aufgabenzersplitterung durch Aufgabenübertragung vom Richter auf den Rechtspfleger (§ 19 Rechtspflegergesetz)<sup>8</sup> zu beseitigen, will die Justizbehörde weiterhin keinen Gebrauch machen, weil sie die Bestellung und Entlassung von Betreuern nach dem Prinzip der Einheitsentscheidung und zur Vermeidung weiterer Aufgabenzersplitterungen beim Richter belassen möchte. Sie beabsichtigt jedoch, den Weg zu einer verbesserten Kommunikation aller am Verfahren Beteiligten im Einzelfall fortzusetzen.

Der Rechnungshof hält eine verbesserte Kommunikation für einen wichtigen Schritt, um die pflichtgemäße Ausübung der Betreuungstätigkeit zu gewährleisten. Er sieht darüber hinaus aber die Möglichkeit der Aufgabenübertragung zur Stärkung der Aufsicht als vorrangig zu verfolgende Lösung.

## Förderung von Betreuungsvereinen

424. Die BSG fördert Betreuungsvereine mit jährlichen Zuwendungen von rund 1 Mio. Euro für die Beratung ehrenamtlicher Betreuer und Aufklärung über Vorsorgevollmachten. Die Prüfung der Mittelverwendung beschränkt sie dabei auf die Einhaltung der Zweckbestimmung. Der weiteren Pflicht, jährlich Kosten und Finanzierung ihrer gesamten Verwaltungs- und Betreuungsarbeit darzustellen (§ 1 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes [HmbAGBtG]), kommen die Betreuungsvereine nicht nach und die BSG fordert dies auch nicht ein.

Die BSG kann jedoch nicht allein durch die von ihr vorgenommene Plausibilisierung der Kosten der Querschnittstätigkeit der Vereine sowie der Transparenz der Finanzierung der Betreuungen durch pauschale Vergütungen erkennen, ob die Zuwendungen mit weiteren Einnahmen der Vereine über die Deckung der Kosten für die geförderten Zwecke hinaus zu Überschüssen führen.

*Förderrichtlinien nicht erlassen*

Auch ihrer Pflicht zum Erlass von Förderrichtlinien (§ 2 HmbAGBtG) ist die BSG nicht nachgekommen. Diese böten ihr die Grundlage, die Arbeit der Betreuungsvereine im Hinblick auf Förderungsziele vorzuprüfen und überprüfbar zu machen.

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2494 vom 12. Februar 2004, S. 20 ff.

Der Rechnungshof hat die Untätigkeit der BSG beanstandet und sie aufgefordert, Förderrichtlinien zu erlassen sowie dafür zu sorgen, dass die Betreuungsvereine ihre Pflichten erfüllen.

425. Ein Betreuungsverein nahm seine Aufgaben wiederholt mangelhaft wahr (Tz. 416). Die Betreuungsbehörde, die Informationen zur Arbeit der Vereine gewinnt, kann auf diese nicht selbst Einfluss nehmen, weil die Anerkennung und Förderung der Vereine der BSG obliegt (Tz. 424). Von der Betreuungsbehörde benannte Mängel blieben folgenlos, weil die BSG sie nicht aufgriff.

426. Die Förderung von Betreuungsvereinen ist grundsätzlich Durchführungsaufgabe der Betreuungsbehörden (§ 6 Betreuungsbehördengesetz). Die hamburgweite Wahrnehmung dieser Teilaufgabe durch die BSG ist nicht erforderlich, nachdem die Betreuungsbehörde zentral bei einem Bezirksamt angesiedelt ist. Mit der bestehenden Organisation wird allerdings der Grundsatz, Durchführungsaufgaben bei den Bezirksamtern anzubinden<sup>9</sup>, nicht umgesetzt.

*Aufgaben auf  
Bezirksamt Altona  
verlagern*

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Aufgaben der Anerkennung und Förderung der Betreuungsvereine von der BSG auf das Bezirksamt Altona als Betreuungsbehörde zu übertragen.

427. Die BSG will
- Förderrichtlinien erlassen,
  - die Betreuungsvereine auffordern, die Kosten für die Verwaltungs- und Betreuungsarbeit darzulegen und
  - die Aufgabenübertragung an das Bezirksamt Altona prüfen.

428. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Betreuungsvereine nicht nur die Kosten, sondern auch die Finanzierung ihrer Verwaltungs- und Betreuungstätigkeit darzustellen haben und die BSG dieses zu überprüfen hat.

### **Vergütungsvereinbarungen**

429. 2009 zahlte die Justizbehörde 36 Sachverständigen für 5.538 Gutachten insgesamt rund 2,3 Mio. Euro. Vergütungsvereinbarungen gemäß § 14 Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz, mit denen die Honorare deutlich hätten gesenkt werden können, hat sie nicht abgeschlossen.

*Vergütungsvereinbarungen bieten  
Einsparpotenzial*

Unzulässig gegenüber verschiedenen Gerichten mehrfach geltend gemachte Kilometerleistungen und Fahrzeiten wurden nicht erkannt, weil die Gerichte Leistungen derselben Sachverständigen unabhängig voneinander vergüten und Rechnungen nicht hinreichend spezifiziert sind.

<sup>9</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 vom 28. Juni 2005.

<sup>10</sup> Jahresbericht 2007, Tz. 68.

430. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Justizbehörde entgegen den Forderungen des Rechnungshofs und ihren Zusagen<sup>10</sup> Einsparmöglichkeiten durch den Abschluss von Vergütungsvereinbarungen mit häufig herangezogenen medizinischen Sachverständigen nicht genutzt und überhöhte Vergütungen Sachverständiger in Kauf genommen hat. Er hat sie aufgefordert,
- den Abschluss von Vergütungsvereinbarungen erneut zu prüfen und
  - Sachverständige zu spezifizierten Angaben anzuhalten und Rechnungen amtsgerichtsübergreifend nachgehend zu kontrollieren sowie zu viel gezahlte Beträge zurückzufordern.
431. Die Justizbehörde will die Abrechnungen prüfen und gemeinsam mit dem Amtsgericht ein System nachhaltiger Kontrolle entwickeln. Sie will auch den Abschluss von Vergütungsvereinbarungen mit medizinischen Sachverständigen erneut prüfen.

### **Behördenbetreuer**

432. Dem anhaltenden Kostenanstieg insbesondere durch Berufsbetreuungen (Tz. 415) könnte der vorrangige Einsatz von Behördenbediensteten als hauptamtlichen Betreuern entgegenwirken. Dazu müsste durch Änderung des BGB der bisherige Vorrang des Berufsbetreuers vor dem Behördenbetreuer aufgegeben werden. Ein Wechsel von Berufs- zu Behördenbetreuern wäre allerdings nur in einem langsam aufwachsenden Prozess möglich. Mit einer vollständigen Umstellung auf Behördenbetreuer wäre langfristig ein Einsparpotenzial in Hamburg von bis zu 1,6 Mio. Euro<sup>11</sup> im Jahr erreichbar. Darüber hinaus würde sich die Aufsicht über Behördenbetreuer einfacher und wirksamer gestalten lassen. Vor einer endgültigen Umstellung würde sich eine angemessene Erprobungsphase empfehlen.

#### *Behördeneigene Betreuer*

- Der Rechnungshof hat die Justizbehörde um Prüfung gebeten, ob durch eine Länderöffnungsklausel behördeneigenen Betreuern der Vorrang im Verhältnis zu Berufsbetreuern eingeräumt werden kann.
433. Die Justizbehörde ist der Auffassung, dass dem Einsatz von Behördenbetreuern der Grundsatz der persönlichen Betreuung entgegenstehe und eine Umstellung im Hinblick auf zusätzliche Kosten für Verwaltungs- und Leitungskräfte unwirtschaftlich wäre.
434. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Behördenbetreuer als natürliche Personen grundsätzlich für eine persönliche Betreuung

<sup>11</sup> Modellhafte Vergleichsrechnung des Stundensatzes (39,40 Euro) für Diplom-Rechtspfleger (Justizoberinspektor A 10, auf Basis von Normalarbeitskraft sowie Budgetwert der fortgeschriebenen Personalkostentabelle 2009 einschließlich Verwaltungsgemeinkostenzuschlag und Bildschirmarbeitsplatzpauschale) im Vergleich zum häufigsten Stundensatz (44,00 Euro, § 4 Absatz 1 Nr. 2 VVBG) für Berufsbetreuer.

geeignet sind (§ 1897 Absatz 2 Satz 2 BGB). Die Justizbehörde hat im Gegensatz zur Modellrechnung des Rechnungshofs ausschließlich die Kosten teurerer Tarifbeschäftigter und zusätzliche Verwaltungs- und Leitungskostenaufschläge zugrunde gelegt, die tatsächlich teilweise bereits im Verwaltungsgemeinkostenzuschlag berücksichtigt sind. Da bei der Betreuungsbehörde bereits fachliche Leitungskräfte vorhanden sind, die bei der Beschäftigung von Behördenbetreuern eingebunden werden könnten, greift die Betrachtung der Justizbehörde zu kurz und wird der Notwendigkeit, die steigenden Kosten zu begrenzen, nicht gerecht. Der Rechnungshof hält eine eingehendere Prüfung unter Berücksichtigung bei der Betreuungsbehörde bereits vorhandener Ressourcen für angezeigt.

### Einheitliche Ressortverantwortung

435. Die Verteilung von Zuständigkeiten und Arbeitsabläufen auf unterschiedliche Ressorts und die sich daraus ergebende getrennte Vorhaltung verfahrens- und steuerungsrelevanter Daten erschwert

- die Steuerung sowie eine umfassende und einheitliche Fachaufsicht und Kostenzuordnung sowie
- die Schaffung effizienter Strukturen und Abläufe,

wie es auch die Justizministerkonferenz festgestellt hat.<sup>12</sup> Der Rechnungshof hat den Behörden über die Zusammenführung von Aufgaben bei der Betreuungsbehörde hinaus (Tz. 426) empfohlen, die Zusammenführung aller mit rechtlicher Betreuung verbundenen Aufgaben im Justizressort zu prüfen, um eine einheitliche Verantwortung dafür herzustellen.

*Zusammenführung  
von Aufgaben  
prüfen*

436. Die Justizbehörde hat die Besonderheit der rechtlichen im Verhältnis zur sozialen oder pflegerischen Betreuung bestätigt, sieht aber in einer Aufgabenbündelung im Justizressort keine wirtschaftlichen oder organisatorischen Vorteile. Schon standortübergreifende IT-Lösungen könnten – die datenschutzrechtliche Zulässigkeit vorausgesetzt – den Zugriff auf verfahrens- und steuerungsrelevante Daten und eine einheitliche Kostenzuordnung ermöglichen.

437. Auch die BSG sieht in der Bündelung der Aufgaben bei der Justizbehörde weder Einsparpotenziale noch Verbesserungsmöglichkeiten für Strukturen und Abläufe. Bei der Prüfung anderer Hilfen anstelle der Bestellung eines Betreuers sei eine Vernetzung in den bezirklichen Strukturen und dem sozialen Unterstützungs- und Leistungssystem erforderlich. Die fachbehördliche Anbindung bei der BSG stärke die Sichtweise auf andere Hilfen. Sie halte Verbesserungen für Informationsflüsse und Koordination zwar zwischen Gericht und Betreuungsbehörde für denkbar, wenn diese Teil der

<sup>12</sup> Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht und Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Betreuungsrechts, Mai 2009, S. 51.

Gerichtsorganisation würde; dem stehe aber der Grundsatz der Gewaltenteilung entgegen. Die Betreuungsbehörde habe neben dem Gericht eine eigenständige Rolle im Betreuungsverfahren und hierbei umfängliche Beschwerderechte.

438. Der Rechnungshof sieht in standortübergreifenden IT-Lösungen einen ersten wichtigen Schritt, den mit der gegenwärtigen Zuständigkeitsverteilung einhergehenden Problemen zu begegnen. Ob dieser Schritt die mit dem Ziel einer einheitlichen Verantwortung verbundene Bündelung der Zuständigkeiten in einem einzigen Ressort ersetzen kann, bleibt allerdings abzuwarten und die Perspektive einer zusammengeführten Zuständigkeit deshalb einstweilen im Blick zu behalten. Der Grundsatz der Gewaltenteilung stünde einer Anbindung der Zuständigkeit für das Betreuungswesen im Justizressort jedenfalls nicht entgegen, denn auch Gerichten sind Aufgaben von Funktionsträgern mit eigenem Beschwerderecht nicht fremd. Bestehende Einblicke in die sozialen Strukturen der Bezirke und der Blick auf andere Hilfen müssten mit einer Verlagerung nicht aufgegeben werden. Der BSG bliebe es weiterhin unbenommen, auf die ihrer Aufsicht unterliegenden Stellen im sozialen Bereich einzuwirken, damit eine hinreichende Unterstützung Bedürftiger zur Vermeidung von Betreuung ermöglicht wird.

### Statistische Grundlagen

*Statistische Grundlagen noch immer unzureichend*

439. Die Justizbehörde hatte 1996<sup>13</sup> zugesagt, in MEGA ein Statistikmodul zu implementieren, das Senat und Bürgerschaft die Übersicht über Aufgabenentwicklung und finanzielle Auswirkungen von Gesetzen im Betreuungswesen ermöglicht. Die Gerichte erfassen solche Daten zwar seit 2007, allerdings händisch und ohne Abbildung aller Varianten der Betreuungsverfahren. Damit fehlt der Justizbehörde weiterhin ein vollständiger Überblick. Ein bundesweiter Vergleich wird durch fehlende Daten Hamburgs erschwert. Gerichte und Behörden können deshalb nicht beurteilen, wie sich Kosten und Erlöse künftig entwickeln können, welche Faktoren dafür ursächlich sind und welche finanziellen Auswirkungen Gesetzesänderungen nach sich ziehen. Die Bürgerschaft kann zu diesem gesellschafts- und haushaltsrelevanten Thema nicht fundiert informiert werden.
440. Der Rechnungshof hat den Statistikmangel beanstandet und die Justizbehörde aufgefordert, künftig Daten automatisiert und damit wirtschaftlicher zu erfassen. Er hat die Hinzuziehung externen Sachverständigen empfohlen.

Die Justizbehörde will prüfen, inwieweit sich eigene Statistiken weiterentwickeln lassen. Sie hat darauf hingewiesen, dass sie für Weiterentwicklungen von MEGA auf die Zustimmung anderer Länder angewiesen sei, wenn sie nicht aus dem Verbund austreten und alle Entwicklungskosten allein tragen wolle.

<sup>13</sup> Jahresbericht 1997, Tz. 54.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Problematik steigender Ausgaben für Betreuungen auch bei den Partnerländern des Entwicklungsverbundes besteht. Es bietet sich daher an, dass die Justizbehörde mit diesen in Verhandlungen tritt, ob die Probleme bei der automatisierten Erfassung von Statistikdaten künftig gemeinsam gelöst werden können.

Darüber hinaus hat er angeregt, die Bürgerschaft schon mit Blick auf die haushaltsmäßigen Folgen von Zeit zu Zeit über die Entwicklungen im Betreuungswesen zu unterrichten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

# Feuerwehrakademie

Behörde für Inneres und Sport

**Die Feuerwehrakademie wird unzureichend gesteuert. Sie erfüllt die vorgegebene Unterrichtsverpflichtung nicht. Sie hat Haushaltsreste angehäuft und Investitionsmittel weit vor der Realisierung der Maßnahme abgerufen. Inwieweit sie ihre Ziele erreicht und ihr Betrieb wirtschaftlich ist, kann sie mangels Kosten- und Leistungstransparenz nur unzureichend belegen.**

441. Die Feuerwehrakademie ist die zentrale feuerwehrtechnische und rettungsdienstliche Bildungseinrichtung der Freien und Hansestadt Hamburg und seit 2003 netto-veranschlagte Einrichtung nach § 15 Absatz 2 LHO. Ihr Bildungsauftrag ergibt sich aus den Anforderungen des Feuerwehr- bzw. des Rettungsdienstgesetzes sowie den fachspezifischen Ausbildungs- bzw. Prüfungsordnungen und Dienstvorschriften. Ihre Aufgabe besteht in der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Einsatzkräfte der Berufsfeuerwehr, der Freiwilligen Feuerwehren, der Jugendwehren, der Werkfeuerwehren (zusammen rund 6.300 Angehörige) sowie der in den Katastrophenschutz eingebundenen Behörden, Ämter und Hilfsorganisationen.

Die Aufgaben werden von ca. 90 Beschäftigten wahrgenommen und führten laut Jahresabschluss für das Wirtschaftsjahr 2008 zu einem Jahresfehlbetrag von rund 4,3 Mio. Euro.<sup>1</sup>

Daneben bietet sie Externen in einem Seminarprogramm speziell konzipierte Aus-, Fort- und Weiterbildungsleistungen gegen Entgelt an; die Einnahmen hieraus lagen 2008 bei rund 1,03 Mio. Euro.

## Steuerung und Überwachung

442. Die Aufsicht über die Einrichtung obliegt der Behörde für Inneres und Sport (BIS). Zur Überwachung der Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung hat sie einen Verwaltungsrat eingesetzt. Dieser hat in den vergangenen Jahren die halbjährlich vorgesehenen Tagungen wiederholt nicht durchgeführt und seine Erörterungen und Entscheidungen nur lückenhaft dokumentiert. Zudem fehlen steuerungsrelevante Grundlagen wie Ziel- und Leistungsvereinbarungen und aussagefähige Kennzahlen sowie eine Geschäftsordnung, welche die Grundsätze für die Leitung, das Verhältnis zwischen Einrichtung, Aufsicht führender Behörde und Verwaltungsrat sowie die erforderlichen Berichtspflichten und Kommunikationswege vorgibt.

<sup>1</sup> Gesamteinnahmen inklusive eines einmaligen Zuschusses aus dem Sonderinvestitionsprogramm (1 Mio. Euro) rund 2,7 Mio. Euro, Gesamtausgaben rund 7 Mio. Euro.



443. Das Berichtswesen ist weder hinreichend bestimmt noch verbindlich geregelt. Es bleibt damit hinter früheren<sup>2</sup> sowie den vor der Umwandlung gegebenen Zusagen der BIS zurück. Hierdurch besteht unter anderem das Risiko, dass Quersubventionierungen zwischen den Kernaufgaben und dem extern ausgerichteten Seminarprogramm nicht erkannt werden. Zudem wird eine unterjährige ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung und Überwachung erheblich eingeschränkt.

444. Der Rechnungshof hat die Steuerungsdefizite und fehlenden Grundlagen beanstandet und die BIS aufgefordert, wirksame Regelungen zu schaffen, die den Steuerungserfordernissen einer netto-veranschlagten Einrichtung Rechnung tragen. Er hat ferner gefordert, das Berichtswesen an den Leistungen des Lehrgangsplans auszurichten und diese durch aussagefähige Quantitäts-, Qualitäts-, Vergleichs- und Kostenkennzahlen controllingfähig zu machen.

*Grundlagen für  
Steuerung und  
Berichtswesen  
schaffen*

Die BIS hat zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen aufzugreifen und bis zum 31. März 2011 zu prüfen, inwieweit Ziel- und Leistungsvereinbarungen, das Berichtswesen sowie die Funktion des Verwaltungsrats optimiert werden können.

## **Ausbildungsbetrieb**

### **Seminarprogramm**

445. Die Feuerwehrakademie hat das ursprünglich nur zur Auslastung des eigenen Lehrpersonals entwickelte Seminarprogramm u. a. mit Blick auf die damit erzielbaren Einnahmen kontinuierlich ausgeweitet. Umfang, Inhalte und Ressourceneinsatz unterliegen keinem Zustimmungs- oder Genehmigungsvorbehalt der Feuerwehr.

Die Feuerwehrakademie kann weder aus dem Berichtswesen noch den Geschäftszahlen der Wirtschaftspläne oder Jahresabschlüsse herleiten, wie sich der Seminarbetrieb auf den Ausbildungsbetrieb und die Geschäftszahlen der Feuerwehrakademie insgesamt auswirkt. Damit fehlt der Nachweis, dass die seit Jahren im Wirtschaftsplan gegenüber der Bürgerschaft erklärte „100-prozentige Kostendeckung“ des Seminarbetriebs tatsächlich erreicht wird und Quersubventionierungen zwischen Kerngeschäft und Seminarbetrieb ausgeschlossen sind.

446. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des Seminarprogramms im Wirtschaftsplan nachzuweisen und nachvollziehbar zu belegen, dass es nicht zu Mehrbelastungen für den Haushalt führt.

*Kosten- und  
Leistungs-  
transparenz  
herstellen*

Die BIS hat mitgeteilt, dass sie eine Quersubventionierung zwischen dem Kerngeschäft und dem Seminarbetrieb nicht sehe. Die

<sup>2</sup> Jahresbericht 2000, „Einführung des Neuen Steuerungsmodells an der Landesfeuerweherschule“, Tz. 82 f.

im Wirtschaftsplan zum Seminarprogramm angegebenen Kennzahlen ermöglichten allerdings Fehlinterpretationen und würden deshalb um die Kennzahl „Teilnehmertage“ getrennt nach Lehrgangsteilen ergänzt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass verbesserte Kennzahlen für das Seminarprogramm allein die Wirtschaftlichkeit des Seminarbetriebs nicht nachweisen können. Hierzu bedarf es vielmehr einer vollständigen Darstellung der mit dem Kerngeschäft einerseits und dem Seminarbetrieb andererseits zusammenhängenden Kenn- und Geschäftszahlen im Wirtschaftsplan.

## Unterrichtsverpflichtung

447. Die nach einer Dienstanweisung der BIS vorgesehenen Lehrerunterrichtsstunden werden von den Lehrern der Akademie nur zu weniger als zwei Dritteln erteilt. Unter Berücksichtigung der auf Honorarbasis zusätzlich verpflichteten Gastdozenten wird das Unterrichtsstundensoll zu gut 70 % erreicht.

	2007	2008	2009
Lehrerunterrichtsstunden Lehrkräfte	35.231	37.740	37.562
Lehrerunterrichtsstunden Gastdozenten	3.634	4.590	5.466
Lehrerunterrichtsstunden gesamt pro Jahr	38.865	52.330	43.028
Lehrerunterrichtsstunden lt. Dienstanweisung	60.176	60.176	60.176
Quote Ist/Soll ohne Gastdozenten in %	58,5	62,7	62,4
Quote Ist/Soll mit Gastdozenten in %	64,6	70,3	71,5
Honorare Gastdozenten in Euro	166.629	213.421	118.618

Quelle: Daten der Feuerwehrakademie, Berechnungen des Rechnungshofs

Für den Rechnungshof folgt daraus entweder, dass mit den tatsächlich erteilten Unterrichtsstunden der mit den zu leistenden Stunden angestrebte Ausbildungserfolg nicht hergestellt werden kann, oder dass die Dienstanweisung eine überhöhte Stundenkapazität festschreibt. Auf jeden Fall leisten die Lehrkräfte der Feuerwehrakademie nicht das Maß an Unterrichtsstunden ab, nach dem der Bedarf an Lehrkräften bemessen worden ist.

Die Feuerwehrakademie hat geltend gemacht, dass ihre Lehrkräfte die vorgesehenen Stunden deshalb nicht erbrächten, weil sie zusätzlich neben der Unterrichtsverpflichtung anfallende dienstliche Tätigkeiten zu erbringen hätten.

Obwohl der Umfang der geleisteten Unterrichtsstunden und ihre Verteilung auf hauptamtliche und Honorarlehrkräfte in den vergangenen Jahren auch im Verwaltungsrat erörtert wurden, erfolgte keinerlei Nachsteuerung.

448. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Feuerwehrakademie seit Jahren nicht die durch die Dienstanweisung vorgegebenen Lehrerunterrichtsstunden erbringt, ohne dass Konsequenzen daraus gezogen worden sind. Er hat die BIS aufgefordert, den Unterrichtsbedarf sowie den Bedarf an weiterer dienstlicher Tätigkeit der Lehrer aufgabenkritisch zu überprüfen, den sich daraus ergebenden Bedarf an eigenen Lehrkräften und Honorarkräften abzuleiten und die Erfüllung der Unterrichtsverpflichtung sicherzustellen.

*Aufgabenkritik durchführen*

Die BIS hat zugesagt, die geforderte Aufgabenkritik vorzunehmen und die Werte der Dienstanweisung auf den Unterrichts- und Lehrerbedarf abzustimmen.

### Auslandsreisen

449. Die Feuerwehrakademie führt in der Ausbildung für den gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst Auslandsreisen<sup>3</sup> durch. Obwohl ein dienstlicher Bedarf nicht nachgewiesen ist, wurden hierfür Haushaltsmittel eingesetzt.

450. Der Rechnungshof hat die Durchführung derartiger Reisen infrage gestellt und die BIS aufgefordert, die Reisen auf das nachgewiesene dienstlich notwendige Maß zu beschränken.

Die BIS hat mitgeteilt, dass an den Auslandsreisen festgehalten werden solle, da diese seit jeher Bestandteil der Laufbahnausbildung und auch in anderen Bundesländern üblich seien. Zudem werde der internationale Erfahrungsaustausch gefördert und ein Einblick in die Organisation vergleichbarer Einrichtungen ermöglicht. Damit würden junge Nachwuchskräfte auf die Übernahme ihrer Führungsverantwortung vorbereitet. Für künftige Reisen würden bis zum 31. März 2011 Lernziele und Ausbildungsschwerpunkte formuliert und Durchführungsbestimmungen erarbeitet.

*Auslandsreisen überprüfen*

### Fahrschule

451. Obwohl im Fahrschulbetrieb jährlich Personal- und Sachkosten von rund 623.000 Euro (2007), 555.000 Euro (2008) sowie 650.000 Euro (2009) anfallen, konnte die Feuerwehrakademie dessen Leistungen im Vergleich zu Dritten nur eingeschränkt durch Quantitäts-, Qualitäts-, Vergleichs- und Kostenkennzahlen belegen. Damit fehlen grundlegende Betriebsdaten, anhand derer bewertet werden kann, ob sich durch Kooperationen mit anderen Behörden, Landesfeuerwehrschulen, externen Fahrschulen oder den mit dem Kraftfahrzeugverkehr befassten Organisationen, Aufträge an externe Leistungsanbieter oder die Neuorganisation des Fahrschulbetriebes eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung erreichen lässt.

<sup>3</sup> Osaka (2007), Athen und Bangkok (2008) sowie Lissabon (2009).

452. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, die erforderlichen Datengrundlagen herzustellen und diese sowie die erforderlichen Leistungen und Kooperationsmöglichkeiten in einem Betriebskonzept für die Fahrschule zu analysieren.
- Fahrschule an vergleichbaren Anbietern messen*

Die BIS hat zugesagt, dem Rechnungshof bis zum 31. März 2011 das Betriebskonzept vorzulegen.

## Wohnungen

453. Die Feuerwehrakademie mietet seit 2004 Wohnungen an und vermietet sie überwiegend an Teilnehmer des Seminarprogramms. Trotz Reduzierung von 23 auf 16 Wohnungen im Jahr 2008 betrug die Auslastung nur 26 % (2008) bzw. 45 % (2009). Es sind Kostenunterdeckungen von rund 67.882 Euro (2007), 42.206 Euro (2008) sowie 38.100 Euro (2009) entstanden (ohne Personal- und Sachkosten für das Wohnungsmanagement sowie die Möblierung der Wohnungen).
- Wohnraum nicht mehr selbst vermieten*

454. Der Rechnungshof hat die unwirtschaftliche Wohnraumvermietung beanstandet und die BIS aufgefordert, die bestehenden Mietverträge nach kritischer Überprüfung gegebenenfalls zu kündigen. Alternativ sollte die Möglichkeit geprüft werden, Raumkontingente bei gewerblichen Anbietern anlassbezogen zu reservieren, bei denen die Lehrgangsteilnehmer Räume gegen Rechnung selbst anmieten können.

Die BIS hat mitgeteilt, dass sie den Wohnraumbedarf vor der Notwendigkeit bewerten werde, den Lehrgangsteilnehmern eine kostengünstige Unterkunft bereitstellen zu können.

Der Rechnungshof hat deutlich gemacht, dass die nicht kostendeckende Bereitstellung von Unterkünften für Dritte nicht zu den Aufgaben einer staatlichen Einrichtung gehört.

## Geschäftsbetrieb

### Deckungsmittel

455. Die Feuerwehrakademie hat im Wirtschaftsplan aus Vorjahren noch verfügbare Deckungsmittel auf zuletzt 2,38 Mio. Euro (2009) – dies entspricht rund 41 % des für den Ausbildungsbetrieb jährlich benötigten Finanzbedarfs – angehäuft. Rückführungen an den Gesamthaushalt erfolgten nicht, vielmehr haben sich die Zuweisungen des Haushalts an den Wirtschaftsplan 2009 noch erhöht.

Obwohl sie die Mittel überwiegend für Investitionen verwenden will, hat die Feuerwehrakademie in ihren Finanzplänen seit mehreren Jahren keine entsprechenden Maßnahmen veranschlagt.

456. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen den Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung beanstandet und die BIS aufgefordert, die Kumulation von Deckungsmitteln auf das zwingend erforderliche Maß und zuvor definierte Zwecke zu beschränken.
- Deckungsmittel auf notwendiges Maß begrenzen*

Zudem sind diese auf den voraussichtlichen Finanzbedarf für Investitionen zu reduzieren und nicht mehr benötigte Mittel an den Gesamthaushalt zurückzuführen.

Die BIS hat zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen künftig zu beachten.

### Kosten- und Leistungsrechnung

457. Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) lässt derzeit eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung nur teilweise zu. Dies schränkt ihre Aussagefähigkeit insbesondere zur Entgeltkalkulation für das Seminarprogramm ein und hat zur Folge, dass Kosten-Über- oder Unterdeckungen bei einzelnen Produkten, Kostenträgern und Leistungen nicht erkennbar sind. Damit wird auf Entscheidungsgrundlagen verzichtet, die für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung und fundierte Finanz- und Fachverantwortung unentbehrlich sind.

458. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die KLR insbesondere für das Seminarprogramm so zu verfeinern, dass Kostenunterdeckungen und Quersubventionierungen frühzeitig erkannt werden können.

*Aussagekraft der KLR verbessern*

Die BIS hat darauf hingewiesen, dass die KLR der Feuerwehrakademie anhand eines eigens entwickelten Betriebsabrechnungsbogens sowie der geleisteten Lehrerunterrichtsstunden erfolge. Dies sei erforderlich, weil das Ressourcenverfahren SAP eine Verteilung der Personalkosten auf Kostenstellen und -träger nicht zulasse und für eine Vollkostenrechnung bzw. eine KLR nicht geeignet sei. Wie die KLR weiter optimiert werden könne, werde bis zum 31. März 2011 geprüft.

### Benchmarking

459. Die Feuerwehrakademie erbringt Aus-, Fort- und Weiterbildungsleistungen, die auch andere Landesfeuerweherschulen und externe Anbieter vorhalten. Den Aufbau eines damit naheliegenden Benchmarkings hat sie bisher nicht mit dem erforderlichen Nachdruck verfolgt. Damit wird sie den mit der Umwandlung in eine Einrichtung nach § 15 Absatz 2 LHO intendierten Zielen des Senats, nämlich die brandschutztechnische und rettungsdienstliche Aus-, Fort-, Weiterbildung und Erziehung, die Wirtschaftlichkeit sowie die Transparenz für Senat und Bürgerschaft zu verbessern, nicht gerecht.

460. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, ein Benchmarking aufzulegen, mit dem sie eigene Strukturen, Arbeitsprozesse, Kosten und Leistungen mit gleichgelagerten Bildungseinrichtungen vergleichen und optimieren kann.

*Aufbau eines Benchmarkings forcieren*

Die BIS hat dies zugesagt.

## Brandsimulationsanlage

461. Die für den Bau einer Brandsimulationsanlage vorgesehene Investitionssumme von rund 5,1 Mio. Euro soll u. a. durch einen Investitionszuschuss von 1,0 Mio. Euro aus dem Sonderinvestitionsprogramm Hamburg 2010 finanziert werden. Die Feuerwehrakademie hat den Zuschuss bereits im Dezember 2008 abgefordert. Sie hat damit entgegen den Verwaltungsvorschriften Nr. 4.4 zu § 15 Absatz 2 LHO einen Investitionszuschuss angefordert, obwohl zu diesem Zeitpunkt nur eingeschränkt belastbare Erkenntnisse vorlagen, wann und wie die Anlage ausgeschrieben, errichtet, betrieben und finanziert werden soll.

*Fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen*

462. Die Feuerwehrakademie hat Varianten wie Eigenbau, Ankauf oder Anmietung und mögliche Finanzierungsarten nicht in einer fundierten Untersuchung analysiert, bewertet und nachvollziehbar dokumentiert. Damit liegen zu den Risiko- und Optimierungspotenzialen, Liquiditätsvorteilen und Effizienzgewinnen sowie den möglichen Entlastungseffekten für den Haushalt bzw. Wirtschaftsplan keine verwertbaren Erkenntnisse vor.<sup>4</sup>

463. Der Rechnungshof hat den vorzeitigen Abruf von Investitionsmitteln und die fehlenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beanstandet. Er hat die BIS aufgefordert, Investitionsmittel ausschließlich nach Mittelbedarf abzufordern und vor Beteiligung der Bürgerschaft eine den Anforderungen des § 7 LHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Die BIS hat zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen künftig zu beachten und die geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umgehend zu erstellen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>4</sup> Jahresbericht 2005, Tz. 175 f. sowie Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010.

## Betriebsausgaben und Fahndungskosten bei der Polizei

Behörde für Inneres und Sport

**Die Behörde hat in großem Umfang Rechnungen bezahlt, ohne deren Berechtigung sachlich und rechnerisch geprüft zu haben. Verfahrensmängel und unklare Verantwortlichkeiten hat sie langfristig hingenommen.**

**Sie hat Verpflegung aus Haushaltsmitteln bezahlt, obwohl nach ihren eigenen Richtlinien Repräsentationszwecke nicht gegeben waren.**

464. Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) hat 2009 bei der Polizei rund 4,8 Mio. Euro Betriebsausgaben und rund 2,9 Mio. Euro Fahndungskosten bestritten. Bewirtschaftung und Auszahlung der Rechnungsbeträge wickelten dezentral diverse Dienststellen der Polizei ab.

### Anordnung von Zahlungen

465. Die Hälfte der Betriebsausgaben betraf Informations- und Telekommunikationsleistungen wie zum Beispiel die Nutzung von Datenleitungen. Die Rechnungen waren vielfach unzureichend adressiert, sodass sie den leistungsbeziehenden Organisationseinheiten bzw. den zuständigen Fachdienststellen häufig nicht zur Kenntnis kamen und diese damit weder die Notwendigkeit noch die tatsächliche Inanspruchnahme der Leistungen bestätigen konnten. Die BIS wies die Zahlungen in großem Umfang gleichwohl und damit ohne die vorgeschriebene Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Forderungen an. Aus entsprechenden Feststellungen der Innenrevision im Jahr 2007 hatte die Behörde keine Konsequenzen gezogen.
466. Der Rechnungshof hat die große Anzahl der Rechnungen ohne ordnungsgemäße Prüfung der BIS beanstandet. Er hat gefordert sicherzustellen, dass Rechnungen erst zur Zahlung angewiesen werden, nachdem die zuständigen Fachdienststellen diese auf ihre Richtigkeit überprüft haben. Er hat empfohlen, die mit der Bewirtschaftung befassten Bediensteten auf die Bedeutung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen hinzuweisen, zugleich aber auch bei den IT-Dienstleistern auf eindeutig adressierte Rechnungen hinzuwirken.

*Zahlungen ohne vorherige Prüfung*

## Übertragung von Bewirtschaftungsleistungen auf die Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH

467. Auf Basis eines Dienstleistungsrahmenvertrages beauftragte die BIS die Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH (IMPF) mit dem Gebäude- und Liegenschaftsmanagement. Hierbei anfallende Arbeiten wie zum Beispiel Reparaturen, Montagen, Transporte oder Umzüge erledigte die IMPF mit eigenem Personal oder mit Hilfe von Fremdfirmen. Den vom Vertrag umfassten Hausmeisterservice vergütete die BIS pauschal mit nahezu 600.000 Euro jährlich.

*Weitreichende Übertragung von Befugnissen ohne Kontrollmöglichkeit*

Weiter übertrug die BIS der IMPF die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Rechnungen über im Auftrag beschaffte Waren oder Dienstleistungen und stimmte später zu, dass die IMPF Aufträge von Polizeidienststellen mit einem Wert bis 500 Euro grundsätzlich ohne Mitwirkung der für die Zahlung verantwortlichen Polizeiverwaltung entgegennehmen und über die Durchführung selbst entscheiden durfte.

468. Die IMPF berechnete der BIS über die Pauschale hinaus eine Vielzahl von Hausmeisterdiensten, Beschaffungen und Instandsetzungen. Die Rechnungen wiesen Unstimmigkeiten (zum Beispiel fehlende Übereinstimmung von Angebots- und Rechnungspreis) und erkennbar überhöhte Forderungen auf. Im Falle der Hausmeisterleistungen war nicht ersichtlich, aus welchen Gründen diese separat berechnet und nicht vom Leistungsumfang der gezahlten Pauschale erfasst waren. Kopien der Rechnungen von Fremdfirmen reichte die IMPF regelmäßig nicht an die BIS weiter.

469. Die Polizeiverwaltung nahm keine abschließende Kontrolle der Rechnungen vor. Vielmehr beglich sie die Forderungen ohne weitere Überprüfung, obwohl sie vielfach mangels Auftragsdaten oder eindeutiger zahlungsbegründender Unterlagen Anlass und Notwendigkeit der Auszahlung nicht beurteilen konnte.

Die Übertragung der Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit führte dazu, dass die IMPF sogar die Richtigkeit eigener Leistungen gegenüber der BIS bestätigte.

470. Der Rechnungshof hat die weitreichende Übertragung der Befugnisse auf die IMPF ohne angemessene Kontrollmöglichkeiten beanstandet und die BIS aufgefordert,

- Umfang und Ausgestaltung der Beauftragung zu überprüfen,
- eigene Leistungen der IMPF zukünftig ausnahmslos selbst zu kontrollieren,
- zu Rechnungen von Fremdfirmen Belege zu verlangen und eine abschließende verantwortliche Kontrolle der Bescheinigungen der IMPF auf Basis dieser Rechnungen sicherzustellen.

*Prüfung in eigener Sache künftig abschließen*



## Besonderer Aufwand aus dienstlicher Veranlassung

471. Nach einer internen Richtlinie der BIS dürfen Ausgaben zu Repräsentationszwecken nur für die Betreuung auswärtiger Gäste und nach vorheriger schriftlicher Genehmigung getätigt werden. In allen anderen Fällen soll die Bewirtung grundsätzlich unterbleiben. Insgesamt soll sich der Repräsentationsaufwand am Grundsatz maßvoller Zurückhaltung orientieren.
472. Die BIS bezahlte bei behördeninternen Veranstaltungen wie zum Beispiel Tagungen, Arbeitsgruppensitzungen oder Personalauswahlverfahren entgegen ihrer Richtlinie wiederholt Getränke und Verpflegung als Aufwand aus dienstlicher Veranlassung, obwohl Repräsentationszwecke nicht gegeben waren. Die BIS bekräftigte die Fehler noch, indem sie Genehmigungen für unstatthafte Ausgaben nachträglich erteilte.
473. Der Rechnungshof hat die Praxis der BIS, die das Gebot maßvoller Zurückhaltung nicht erfüllt, beanstandet. Er hat gefordert, die Einhaltung ihrer Richtlinie sicherzustellen und künftig Aufwendungen für Bewirtungen nur noch für nach außen gerichtete Repräsentationszwecke und nur in unbedingt notwendigem Umfang zu tätigen.

*Unzulässige Bewirtung aus internem Anlass*

## Zahlungen aus Handkassen

474. Für die BIS waren über 50 Handkassen bewilligt, um für den Dienstbetrieb erforderliche Barzahlungen leisten zu können. Nur in sieben Fällen konnten die vorgeschriebenen Bewilligungsverfügungen vorgelegt werden. Im Übrigen war auch die Nachweisführung über die Handkassen überwiegend lückenhaft und teilweise widersprüchlich.
475. Der Rechnungshof hat die lückenhafte Nachweisführung beanstandet, die den Überblick der BIS über Verwendungszwecke und verantwortliche Mitarbeiter von Handkassen verhindert. Er hat gefordert, Handkassen regelmäßig zu überprüfen und vollständig zu dokumentieren.

*Kassen-Nachweise lückenhaft und widersprüchlich*

## Stellungnahme der Verwaltung

476. Die BIS hat die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen. Mit der IMPF hat sie bereits objektbezogene Leistungsverträge geschlossen, in denen u. a. die Hausmeisterleistungen konkret festgelegt sind. Die Geschäftsabläufe zur Prüfung der Informations- und Telekommunikationsdienstleistungen will sie neu regeln.

# Baumaßnahmen und Bauverwaltung

## Cruise Center II

Behörde für Wirtschaft und Arbeit /  
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /  
Fischereihafenentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG

**Der für das neue Cruise Center II der Bürgerschaft zunächst genannte Investitionsbedarf von 12,5 Mio. Euro war unzureichend ermittelt. Mehrkosten in einer Größenordnung von 15 Mio. Euro wären frühzeitig erkennbar gewesen.**

**Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist für die als geeignet angesehenen Standorte nicht durchgeführt worden.**

**Mehrkosten von rund 3,7 Mio. Euro werden durch Minderkosten an anderer Stelle des Gesamtvorhabens ausgeglichen; hiermit ist die Bürgerschaft nicht befasst worden.**

477. Die Bürgerschaft hat im Jahr 2007 beschlossen,<sup>1</sup> das Fischereihafenareal aufzuwerten und das wirtschaftliche Potenzial der Kreuzfahrtschiffahrt für Hamburg durch die Errichtung des Cruise Center II (CC II) zu nutzen. Das dazu vorgesehene neue Kreuzfahrtterminal am Edgar-Engelhard-Kai in Altona war mit einem Investitionsbedarf von 12,5 Mio. Euro für die Ertüchtigung des Liegeplatzes (Kaimauer und Liegewanne), des Bestandsgebäudes der ehemaligen Englandfähre und der auch anderweitig zu nutzenden Freiflächen geplant. Die Aufarbeitung von Fachfragen erfolgte durch die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), die Hamburg Port Authority AöR (HPA), das Bezirksamt Altona sowie die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA), bei der auch die übergreifende Koordination lag; beteiligt war auch die Finanzbehörde. Die operative Umsetzung liegt in der Hand der Anfang 2008 eigens hierfür gegründeten städtischen Fischereihafenentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG (FEG KG).

### Investitionsbedarf / Kapitaleinlagen

478. Die oben genannten Finanzmittel wurden 2007 durch die Bürgerschaft bewilligt und durch die BSU als Bareinlage in die FEG KG

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/7145 vom 9. Oktober 2007.

eingebraucht. In der weiteren Bearbeitung festgestellte Planungsmängel und die Änderung der baulichen Konzeption ergaben 2008 deutliche Mehrkosten in Höhe von 16,5 Mio. Euro, die nach Beschluss der Bürgerschaft<sup>2</sup> zu einer Kapitalaufstockung der FEG KG führten.

479. Die Mehrkosten hätten in einer Größenordnung von 15 Mio. Euro bereits Bestandteil des 2007 genannten Kostenrahmens sein können. So basierten Planung und Kostenermittlung für die Kaimauer auf überholten Grundlagen und technischen Standards. Diese Mängel wurden erst Mitte 2008 erkannt. Ebenso wurden die internationalen Standards für den Betrieb eines Kreuzfahrtterminals einschließlich Abfertigungsgebäude und eigener Gangway wie auch die voraussichtlichen Entsorgungskosten für Baggergut erst im Nachhinein berücksichtigt. Damit sind der Bürgerschaft 2007 unzureichend ermittelte Kosten angegeben worden. Erst nach Zustimmung der Bürgerschaft Ende 2007 sind Planung und Kostenermittlung der Kaimauer einer vertiefenden Prüfung unterzogen und dem Projekt internationale Standards zugrunde gelegt worden.
- Mehrkosten von 15 Mio. Euro frühzeitig erkennbar*
480. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der zugrunde gelegte Bedarf für die Bareinlage von 12,5 Mio. Euro nicht in der nach § 11 Absatz 2 LHO geforderten Qualität festgestellt wurde. Danach muss der Investitionsbedarf für erforderliche Baumaßnahmen mit der größtmöglichen Genauigkeit berechnet bzw. geschätzt werden. Die Bürgerschaft muss bei allen Vorlagen zu Entscheidungen über finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt grundsätzlich davon ausgehen, dass sie entsprechend den Vorgaben der LHO etatreif aufgestellt wurden und sich keine bereits ermittelbaren Mehrkosten ergeben.
- Unzureichende Kostenermittlung*
- Keine etatreife Entscheidungsvorlage*
481. Bei städtischen Baumaßnahmen wird die notwendige Etatreife und sachgerechte Wahrnehmung des Budgetrechts der Bürgerschaft durch eine baufachlich geprüfte und genehmigte Haushaltsunterlage Bau nach § 24 LHO erreicht. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass auch dann, wenn von Hamburg finanzierte Baumaßnahmen durch Dritte durchgeführt werden, vor Beteiligung der Bürgerschaft die nach § 11 Absatz 2 LHO geforderte größtmögliche Kostensicherheit hergestellt wird, indem Bau- und Kostenunterlagen im Sinne des in § 24 LHO definierten Anspruchs geprüft werden. Nur so kann die erforderliche Etatreife erreicht werden und die Bürgerschaft ihr Budgetrecht sachgerecht wahrnehmen.
- Größtmögliche Kostensicherheit gewährleisten*
482. Die BWA hat hierzu erklärt, dass mit der Bürgerschaftsdrucksache keine Baumaßnahme, sondern eine Kapitaleinlage angemeldet worden wäre. Deren Höhe sei mit der notwendigen Sorgfalt ermittelt worden und basiere auf plausiblen Kostenschätzungen von Experten. Die Beteiligung der Bürgerschaft im Oktober 2007 habe lediglich dazu gedient, einen Grundsatzbeschluss der Bürgerschaft zu erhalten, dass die Maßnahme gewollt sei. Hierauf sei auch in den bürgerschaftlichen Ausschusssitzungen zur Mittelverwendung und Mittelbemessung hingewiesen worden. Eine

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/1190 vom 30. September 2008.

detailliertere Prüfung hätte entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erst nach Zustimmung der Bürgerschaft erfolgen dürfen.

Zu den Kostensteigerungen nach der Bürgerschaftsbeteiligung Ende 2007 hat die BWA ausgeführt, dass die Detailplanung der Maßnahmen erst ab 2008 durch die FEG KG erfolgt sei; u. a. sei eine abschließende Entscheidung zur Gestaltung des Abfertigungsgebäudes getroffen und die Gangway vor dem Hintergrund betrieblicher Aspekte neu bewertet worden. Außerdem hätten die Entsorgungskosten für Baggergut erst 2008 berücksichtigt werden können, da sich die ursprünglich geplante Umlagerung des Baggerguts im Hafen nicht habe realisieren lassen. Mit den Bauarbeiten sei im Übrigen erst begonnen worden, nachdem die Bürgerschaft 2008 erneut im Detail mit der Kostensteigerung befasst worden sei.

483. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass die ursprüngliche Kostenermittlung nicht dem Anspruch des § 11 Absatz 2 LHO gerecht wird. Eine detaillierte Prüfung vor Beteiligung der Bürgerschaft wäre möglich und auch notwendig gewesen, weil deren Zustimmung nicht nur die Grundsatzentscheidung, sondern auch die Bereitstellung der Haushaltsmittel für die Kapitaleinlage umfasste.

Die Auffassung der BWA, dass bei einer Veranschlagung einer Bareinlage gegenüber einer Eigenbaumaßnahme eine geringere Qualität der Etatreife ausreiche, wird dem Budgetrecht der Bürgerschaft nicht gerecht und widerspricht den Grundsätzen eines kostenstabilen Bauens.<sup>3</sup> Dass mit der Maßnahme erst nach erneuter Befassung der Bürgerschaft begonnen wurde, ändert nichts an der wegen fehlender Etatreife um 15 Mio. Euro zu niedrigen Veranschlagung und Bewilligung Ende 2007.

Angesichts der Erklärung im Rahmen der parlamentarischen Beratung, dass zwar Mittelverschiebungen innerhalb des genannten Kostenrahmens möglich seien, die Gesamtsumme aber als ausreichend angesehen werde,<sup>4</sup> sind unvorhersehbare Kostensteigerungen von über 130 % durch die Detailplanung und innerhalb eines Zeitraumes von etwa elf Monaten nicht plausibel.

## Standortvarianten

484. Bestandteil der Planfeststellungsunterlagen für das CC II am favorisierten Standort Edgar-Engelhard-Kai war die Untersuchung acht alternativer Standorte. Nachdem fünf Standorte aus nautischen, technischen oder vertragsrechtlichen Gründen ausgeschlossen worden waren, verblieben die Standorte Edgar-Engelhard-Kai, Kirchenpauerkai und Holthusen kai. Der weitergehende Vergleich dieser Standorte enthielt unter dem Kriterium Kosten

*Variantenvergleich ohne  
Kostenangaben*

<sup>3</sup> Vgl. Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010, Tz. 34.

<sup>4</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7480 vom 28. November 2007.

lediglich qualitative Aussagen, jedoch keine Zahlenangaben. Abschließend wurde die Anpassung und Erweiterung der Anlagen am Edgar-Engelhard-Kai als „einzig zeitnahe und vor allem wirtschaftlichste Lösungsvariante“ bewertet.

Eine spätere Überprüfung des Standortes Kirchenpauerkai durch die HPA hatte dessen Vorteilhaftigkeit gegenüber der gewählten Variante unter verschiedenen Gesichtspunkten ergeben, zum Beispiel keine Erforderlichkeit eines Planverfahrens, Minimierung der Baggerarbeiten, Vorhandensein von 600 m Kaimauer.

485. Nach § 7 Absatz 2 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften sind für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, soweit die Maßnahme von der Freien und Hansestadt Hamburg gestaltet werden kann, zur Zielerreichung mehrere Möglichkeiten bestehen und damit die Entscheidung transparent gemacht wird.
486. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass für die drei als grundsätzlich geeignet vorgesehenen Standorte keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden ist, d.h. die für den Umfang des Projekts erforderlichen Herstellungskosten der verglichenen Varianten nicht entsprechend berücksichtigt worden sind. Auch wenn beim Standort Edgar-Engelhard-Kai bzgl. der strategischen Ziele und zeitlichen Vorgaben im Ergebnis deutliche Vorteile gesehen wurden, hätte eine entsprechende – insbesondere die finanziellen Randbedingungen umfassende – Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden müssen. Der Bürgerschaft ist damit die Möglichkeit vorenthalten worden, ihre Entscheidung auf der Basis einer transparenten Darstellung zu treffen.
487. Die BWA hat erklärt, dass die Eignung des gewählten Standortes auf Alternativenprüfungen im Zuge der Planfeststellung beruhe und die Alternative Kirchenpauerkai insbesondere aufgrund der bestehenden Nutzungen keine Lösung dargestellt habe.
488. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens erfolgte Standortbewertungen nicht dazu geeignet waren, die für die Wirtschaftlichkeit notwendigen Kostenbetrachtungen (einschließlich etwaiger Kosten einer Nutzungsänderung) zu ersetzen.

*Keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*

### **Abfertigungsgebäude**

489. Anstelle der ursprünglich geplanten Herrichtung des Bestandsgebäudes ist der Bürgerschaft im September 2008 mitgeteilt worden, dass nunmehr ein neues Abfertigungsgebäude mittleren Standards errichtet werden sollte. Die Kosten hierfür waren mit rund 4,3 Mio. Euro geschätzt und mit einer zusätzlichen Planungsreserve von 2 Mio. Euro versehen worden. Die besonderen Anforderungen an die hochbauliche Qualität sollten durch ein Gutachterverfahren sichergestellt werden. Vorgegeben wurden dabei u. a. die Nutzflächengröße mit 2.000 m<sup>2</sup>, eine leichte Dachkonstruktion und eine Kostenobergrenze von rund 4 Mio. Euro.

- Erhebliche Kostensteigerung durch Planungsänderungen*
490. Der aus dem Gutachterverfahren hervorgegangene Siegerentwurf vom Februar 2009 sah eine Nutzfläche von 3.000 m<sup>2</sup> und die Begehbarkeit des Daches als Eventdeck mit Kosten von insgesamt rund 5,4 Mio. Euro vor. Im Rahmen der weiteren Planung entwickelten sich die Kosten bis August 2010 auf über 8 Mio. Euro.
- Die Stadt hat die Bareinlage (vgl. Tz. 478) ausschließlich für die Investition geleistet, wie sie der Bürgerschaft als erforderlich dargestellt worden ist. Die durch die baulichen Veränderungen entstandenen oben angegebenen Mehrkosten beim neuen Abfertigungsgebäude sollen durch Minderkosten innerhalb des Gesamtbudgets ausgeglichen werden. Die Kostenprognose der FEG KG für die Gesamtmaßnahme (Stand: 31. August 2010) weist darüber hinaus Minderkosten in Höhe von voraussichtlich 2,8 Mio. Euro aus.
491. Bei öffentlichen Baumaßnahmen ist grundsätzlich jede Planungsänderung an die Bürgerschaft heranzutragen.<sup>5</sup> Auch Einsparungen, die sich bei einzelnen Teilprojekten ergeben, dürfen nicht ohne abermalige Befassung der Bürgerschaft für andere, über die von der Bürgerschaft beschlossenen Bedarfe hinausgehende Zwecke verwendet werden.
- Bei der Leistung der Bareinlage handelt es sich nicht um eine Baumaßnahme im Sinne des Haushaltsrechts; sie diene aber der Finanzierung einer öffentlichen Baumaßnahme durch eine eigens hierfür gegründete Gesellschaft.
- Der Rechnungshof hält es zur Wahrung des Budgetrechts deshalb für erforderlich, zukünftig auch bei Einlagen in städtische Unternehmen die Maßstäbe so anzuwenden, wie sie für öffentliche Maßnahmen gelten, und sicherzustellen, dass Einsparungen bei Baumaßnahmen nicht ohne Zustimmung der Bürgerschaft für zusätzliche Bedarfe verwendet werden. Auch wenn in diesem Fall keine rechtliche Verpflichtung zur Rückzahlung des nicht verbrauchten Teils der Kapitaleinlage besteht, geht der Rechnungshof davon aus, dass die BWA auf eine Rückzahlung hinwirkt.
- Unabhängig davon hält es der Rechnungshof für erforderlich, dass künftig der Senat die Bürgerschaft mit wesentlichen Planungsänderungen, wie hier bei dem finanziell bedeutenden Projekt CC II mit seinen erheblichen Kostenveränderungen, zeitgerecht befasst (vgl. VV zu § 17 (1 – 4) LHO).
- Minderbedarfe an den Haushalt zurückführen*
492. Die BWA hat darauf hingewiesen, dass seitens der Bürgerschaft für die Bareinlage kein Vorbehalt zu Planungsänderungen gemacht worden sei.
- Nach Auffassung des Rechnungshofs bestätigt der Hinweis der BWA die sachliche Notwendigkeit, das Budgetrecht der Bürgerschaft bei öffentlichen Baumaßnahmen zu sichern, wenn diese durch eine Kapitaleinlage finanziert werden.
- Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>5</sup> Vgl. VV-Bewirtschaftung Nr. 3.3.2.

## Mediencampus Finkenau

Behörde für Wissenschaft und Forschung /  
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

**Aufträge wurden ohne das vorgeschriebene europaweite Vergabeverfahren erteilt.**

**Durch den Verzicht auf entsprechende Vorgaben in der Wettbewerbsauslobung war die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Finanzmittel nicht sichergestellt.**

**Im Vorprüfbericht fehlten Darstellungen von Vergleichskennwerten zu Kosten und Flächen.**

**Den 1. Preis erhielt der Entwurf, der neben einer weiteren Arbeit die unwirtschaftlichsten Planungs- und Kostenkennwerte aufwies. Auch weitere Wettbewerbsarbeiten, die wesentliche Anforderungen nicht erfüllten, wurden prämiert.**

493. Die ehemalige Frauenklinik Finkenau wurde 2003 von der Stadt erworben und der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) zur Verfügung gestellt, um auf einem gemeinsamen Campus Ausbildungsangebote für die Bereiche Film, Medien und Design sowie Informationstechnologie zu konzentrieren und mit privaten Bildungseinrichtungen zusammenzuführen.

### Neubau Studiogebäude

494. Bei dem Neubau handelt sich um ein Gebäude mit fünf Filmstudios. Die mit der Haushaltsunterlage – Bau – (HU-Bau) vom Mai 2005 veranschlagten Gesamtkosten betragen rund 5,9 Mio. Euro.<sup>1</sup>
495. Die BWF übertrug der Sprinkenhof AG (SpriAG) im März 2004 die Baumanagementleistungen, einen Teil der Bauherrenkernleistungen sowie Planungsleistungen für das Gesamtbauvorhaben „Ehemalige Klinik Finkenau“. Sie bevollmächtigte die SpriAG, in ihrem Namen und auf ihre Rechnung Aufträge zu erteilen und abzuwickeln. Die Vereinbarung enthält keinen Hinweis darauf, dass dabei die Vorschriften des Bauhandbuchs (VV-Bau) einzuhalten sind.

*Hinweis auf einzuhaltende Vorschriften fehlt*

Im Frühjahr 2004 begann ein Architekturbüro mit den Vorplanungen. Erst im September 2005 schloss die SpriAG für die BWF mit dem Büro einen schriftlichen Vertrag ab. Er wurde stufenweise auf eine Gesamtauftragssumme von rund 307.000 Euro erweitert, die

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/2303 vom 24. Mai 2005.

in der Größenordnung der bereits weit vor Vertragsabschluss abschätzbaren Honorarkosten von rund 300.000 Euro lag. Ein Vergabeverfahren hat nicht stattgefunden.

496. Öffentliche Aufträge, deren Auftragswert für freiberufliche Leistungen oberhalb des Schwellenwerts der Vergabeverordnung (VgV) – seinerzeit 200.000 Euro – liegt, sind europaweit auszuschreiben. Bei der Schätzung des Auftragswerts ist von der anzunehmenden Gesamtvergütung für die vorgesehene Leistung auszugehen. Auftragserteilungen bedürfen der Schriftform und haben vor der Ausführung zu erfolgen.

Die VV-Bau ist bei der Planung, Beauftragung und Durchführung öffentlicher Hochbaumaßnahmen von Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg zu beachten und somit auch von einem im Auftrag des öffentlichen Bauherrn handelnden Dritten anzuwenden. Der öffentliche Bauherr hat insofern das Handeln der eingeschalteten Stelle zu begleiten, zu überwachen und gegebenenfalls zu korrigieren.

*Beauftragte  
ausreichend  
überwachen*

497. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF nicht ausreichend darauf geachtet hat, dass die von der SpriAG durchgeführte Beauftragung der Architektenleistungen den vergaberechtlichen Vorschriften entsprach. Er hat die BWF aufgefordert, künftig von ihr eingeschaltete Stellen ausreichend zu überwachen, um sicherzustellen, dass Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchgeführt werden.

### **Erweiterungsbau Mediocampus**

498. Die BWF lobte im September 2008 für die Neubaumaßnahme einen begrenzt offenen, einstufigen Realisierungswettbewerb mit vorgeschaltetem Bewerbungsverfahren aus. Wettbewerbsgegenstand sollte die hochbauliche Vorentwurfsplanung für das Erweiterungsprojekt sein. Die Durchführung des Wettbewerbsverfahrens betreute ein externes Planungsbüro, weitere Beteiligte als Sachverständige waren u. a. Vertreter der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU).

### **Auslobung**

499. In der Bekanntmachung zum Wettbewerb kündigte die BWF an, die weitere Beauftragung der Planungsleistungen von der Einhaltung einer Kostenobergrenze abhängig zu machen. In der Auslobungsunterlage, die den ausgewählten Teilnehmern übersandt wurde, fanden sich jedoch weder ein Kostenrahmen, konkrete Definitionen wirtschaftlicher Merkmale noch bindende Vorgaben wie Planungskennzahlen.
500. Der Rechnungshof hat beanstandet:
- Die BWF hat nicht durch sachgerechte wirtschaftliche Beurteilungskriterien und quantifizierte Vorgaben in der Wettbe-



werbsauslobung, wie zum Beispiel eine Kostenobergrenze und einen Flächenverhältniswert Nutzfläche/Bruttogrundfläche, sichergestellt, dass die Wettbewerbsteilnehmer eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Finanzmittel in ihren Planungen berücksichtigen. Infolgedessen standen der Vorprüfung keine entsprechenden Maßstäbe für eine Gegenüberstellung der Wettbewerbsarbeiten und dem Preisgericht keine ausreichend konkretisierten Beurteilungskriterien für eine sachgerechte Bewertung der Wettbewerbsarbeiten zur Verfügung.

*Keine Kosten- oder Wirtschaftlichkeitsvorgaben*

- Mit der Aufgabe des Kostenrahmens hat die BWF die Senatsaussage, dass die Festsetzung von Kostenobergrenzen im Wettbewerbsverfahren gängige Praxis sei,<sup>2</sup> missachtet. Gleichzeitig hat sie damit ihre Zusagen aus der Prüfung „Architektenwettbewerb für die HafenCity Universität“<sup>3</sup> zur Angabe einer Kostenobergrenze oder zu konkreten Planungskennwerten als hervorgehobener ausschussrelevanter Vorgaben nicht eingehalten.
- Mit dem Verzicht auf wirtschaftliche Beurteilungskriterien und bindende Vorgaben hat die BWF sowohl gegen die Wettbewerbsrichtlinien (Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF), Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens [GRW 1995]) als auch gegen einschlägige Vorschriften der Verwaltung verstoßen.

501. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, in Auslobungen wirtschaftliche Beurteilungskriterien mit entsprechenden bindenden Vorgaben vorzugeben. Die BSU als beratende Dienststelle bei der Vorbereitung und Durchführung eines Wettbewerbs muss darauf hinwirken, dass entsprechende Beurteilungskriterien in der Bekanntmachung und analog in der Auslobung benannt sowie diese anhand von bindenden Vorgaben definiert werden.

502. Der Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ hat bei der Behandlung des Jahresberichts 2010 ebenso die Notwendigkeit bekräftigt, dass

- bindende Vorgaben formuliert werden und
- schon in Wettbewerbsverfahren weitgehend dargestellt wird, inwieweit die verschiedenen Wettbewerbsarbeiten Vorgaben einhalten.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus in seiner Beratenden Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010 (Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010, Tz. 86) Handlungsempfehlungen zu Architektenwettbewerb-

<sup>2</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/181 vom 4. Mai 2004, Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2004, „Bau von Busbahnhöfen“, Tzn. 444 bis 462.

<sup>3</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/378 vom 20. Mai 2008, Stellungnahme des Senats.

ben gegeben, die sich nicht nur auf das wirtschaftliche Potenzial von Wettbewerben beziehen, sondern insbesondere auf die Berücksichtigung von bindenden Vorgaben zur Vermeidung von Kostensteigerungen.

## Vorprüfbericht

### *Formale Vorprüfung*

503. Der Gleichbehandlungsgrundsatz bedingt, dass die formalen Forderungen und bindenden Vorgaben auf alle Teilnehmer gleichmäßig angewendet werden. Wettbewerbsarbeiten, die gegen bindende Vorgaben der Ausloberin verstoßen, sind gemäß GRW 1995 von der Vorprüfung auszusondern und kommen im weiteren Verfahren für eine Preisverleihung oder einen Ankauf nicht in Betracht.

Die BWF hatte in den Auslobungsunterlagen zu den formalen Anforderungen an die Wettbewerbsarbeiten bindend vorgegeben, dass Arbeiten ohne geforderte Unterlagen, Berechnungen und Darstellungen vom Wettbewerb ausgeschlossen seien.

- Gegen das Gleichbehandlungsgebot der Wettbewerbs Teilnehmer verstoßen*
504. Entgegen der Wertung der Vorprüfung lagen bei einigen Wettbewerbsarbeiten, darunter auch beim 1. und 3. Preisträger, Planunterlagen unvollständig bzw. bestimmte Nachweise, wie in der Auslobung geforderte Systemschnitte und Stellplatznachweise, nur eingeschränkt vor. Die Vorprüfung hat gegen das Gleichbehandlungsgebot und gegen die Vorschriften der GRW verstoßen, indem sie die unvollständigen Wettbewerbsarbeiten für die Preisgerichtssitzung nicht aussonderte. Damit wurde die Möglichkeit eröffnet, dass drei Wettbewerbsarbeiten unzulässiger Weise Preise bzw. ein Ankauf zuerkannt wurden.

505. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF als Auftraggeberin und die BSU als beratende Dienststelle dies zugelassen haben.

Er hat sie aufgefordert sicherzustellen, dass zukünftig die Wettbewerbsarbeiten ordnungsgemäß

- auf Erfüllung der formalen Wettbewerbsforderungen sowie
- auf Einhaltung der bindenden Vorgaben

geprüft werden.

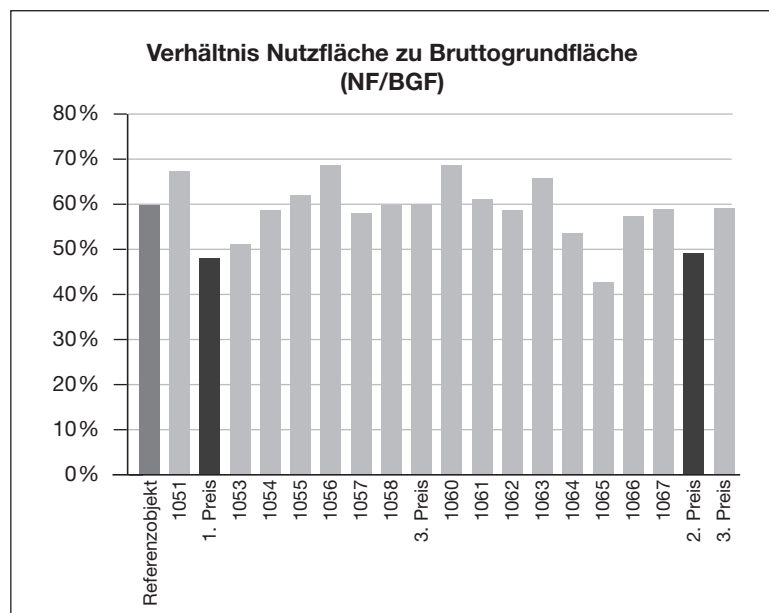
Er hat auch gefordert, dass Vorprüfberichte als Bewertungsgrundlage für das Preisgericht entsprechend den bindenden Vorgaben und den Beurteilungskriterien aufgestellt werden.

Bei externer Vergabe der Vorprüfung muss diese auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit kontrolliert werden.

### Inhaltliche Vorprüfung

506. Bei der Durchführung von Realisierungswettbewerben sind die nach GRW 1995 zulässigen Möglichkeiten des kostengünstigen Bauens voll auszuschöpfen. Dazu müssen Vorprüfberichte als sachlich umfassendes Bewertungsinstrument so aufgestellt sein, dass
- Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitskriterien und Investitionskosten transparent und durch Gegenüberstellung der Wettbewerbsarbeiten anschaulich dargestellt sind und
  - das Preisgericht die Wettbewerbsarbeiten sachgerecht auf der Grundlage der in der Bekanntmachung genannten und in der Auslobung beschriebenen Beurteilungskriterien bewerten und die BSU als Preisgerichtsmitglied ihrer Verpflichtung nachkommen kann, kostengünstige Lösungen zu erreichen.
507. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Vorprüfbericht Vergleichsdarstellungen von Kennwerten sämtlicher Wettbewerbsarbeiten einschließlich des Referenzobjekts fehlten. Er hat dies für drei Kennwerte (Nutzfläche/Bruttogrundfläche, Kostenabweichung Gesamtbaukosten, Kostenabweichung pro m<sup>2</sup> Nutzfläche) nachgeholt.

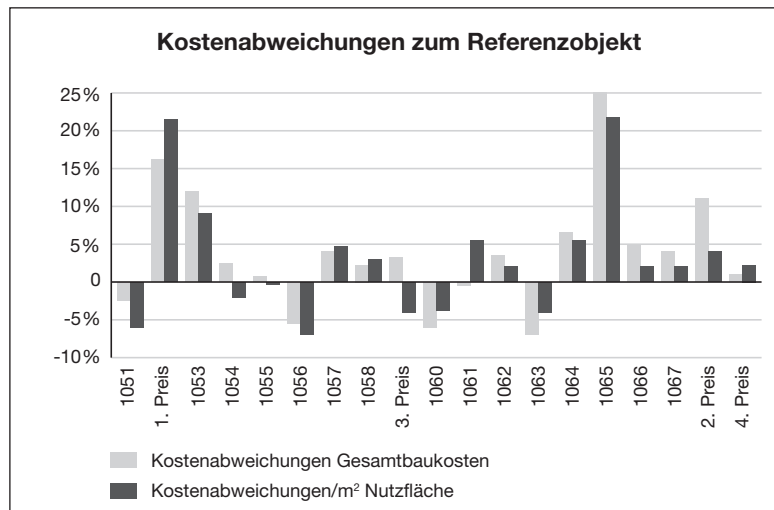
Die Auswertung des Flächenverhältnisses Nutzfläche/Bruttogrundfläche ergibt folgende Relation der Wettbewerbsarbeiten untereinander und gegenüber dem Referenzobjekt:



Quelle: Eigene Darstellung

Nach Auswertung der jeweiligen „Kostensumme“ und „Kosten/m<sup>2</sup> Nutzfläche“<sup>4</sup> ergeben sich im Vergleich zum Referenzobjekt folgende Abweichungen:

<sup>4</sup> Jeweils bezogen auf die Kostengruppen 300 und 400 nach DIN 276.



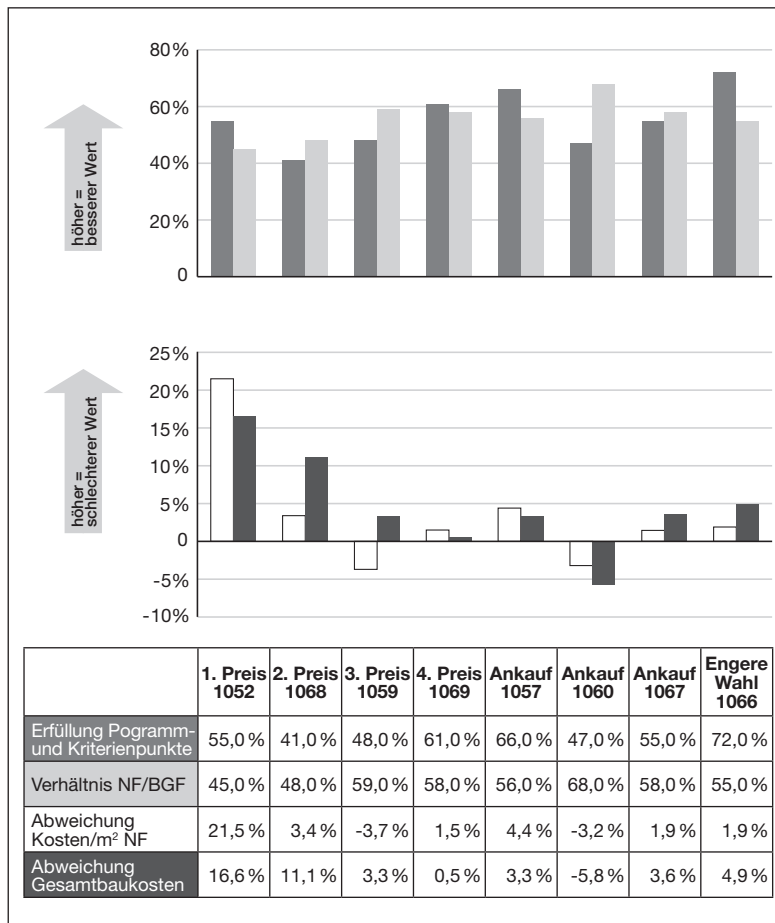
Quelle: Eigene Darstellung

508. *1. Preis für unwirtschaftlichen Entwurf* Die wirtschaftlichen Merkmale wurden in der Vorprüfungsunterlage unzureichend aufgearbeitet und nicht bzw. mangelhaft dargestellt. Damit fehlten dem Preisgericht wesentliche Bewertungsgrundlagen. Dieser Mangel war im Gesamtergebnis insofern erheblich, als der 1. und der 2. Preisträger wegen unwirtschaftlicher Planungskennwerte hätten ausgesondert werden müssen und darüber hinaus der vom Preisgericht ausgewählte 1. Preisträgerentwurf neben einer weiteren Wettbewerbsarbeit die höchsten Kostenkennwerte aller 19 Wettbewerbsentwürfe aufwies.
509. Der Rechnungshof hat die fehlenden Vergleichsdarstellungen von Planungskennzahlen und Baukosten der Wettbewerbsarbeiten im Vorprüfbericht beanstandet. Er hat die BSU aufgefordert, im Rahmen ihrer beratenden Tätigkeit einen Qualitätsstandard für Vorprüfberichte zu entwickeln und für zukünftige Wettbewerbe einzuführen.

## Preisgerichtsentscheidung

### *Zuerkennung der Preise*

510. Das Preisgericht hat gemäß der GRW 1995 die Aufgabe, „diejenigen Teilnehmenden auszuwählen, die die Anforderungen der Auslobung am besten erfüllen“.
511. Der Rechnungshof hat vier wesentliche Vergleichswerte „Erfüllung Programm- und Kriterienpunkte, Verhältnis Nutzfläche/Bruttogrundfläche und Abweichung Kosten/m² Nutzfläche und Abweichung Gesamtbaukosten“ gegenübergestellt:



Quelle: Eigene Darstellung

512. Das Preisgericht hat einstimmig unter Beteiligung der Vertreter der BWF und BSU einen Entwurf mit dem 1. Preis ausgezeichnet, der u. a. nur 55 % der von der Ausloberin geforderten Raum-, Funktions- und planungsrechtlichen Anforderungen erfüllte und die höchsten spezifischen Kosten/m<sup>2</sup> Nutzfläche aller 19 Wettbewerbsarbeiten aufzeigte.

*Preisgerichts-  
entscheidung  
fehlerhaft*

Auch der 2. Preisträger erfüllte nur 41 % dieser Programm- und Kriterienpunkte aus der Auslobung.

Demgegenüber wurde der lediglich in der „Engeren Wahl“ verbliebene Entwurf ausgeschieden, der mit 72 % erfüllter Programm- und Kriterienpunkte die ausgewählten Wettbewerbsarbeiten erheblich überbot, die spezifischen Kosten/m<sup>2</sup> Nutzfläche des Referenzobjekts nur geringfügig überschritt und in den schriftlichen Beurteilungen des Preisgerichtsprotokolls eine durchgängig positive Bewertung erhielt.

513. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Preise und Ankäufe
- an Wettbewerbsarbeiten vergeben wurden, die die Anforderungen der Ausloberin hinsichtlich wirtschaftlicher Baukosten und Flächenverhältnisse nicht erfüllten, und
  - nicht den Teilnehmenden zuerkannt wurden, die die Anforderungen der Auslobung am besten erfüllten.

*Unzureichende  
Berücksichtigung  
der Auslobungs-  
vorgaben durch  
Preisgericht*

514. Der Rechnungshof hat die BWF und die BSU als Mitwirkende im Preisgericht aufgefordert, ihren Entscheidungen die Beurteilungskriterien und insbesondere die wirtschaftlichen Vorgaben zugrunde zu legen, damit kostengünstige Lösungen erreicht werden.

#### *Weiterführende Empfehlungen des Preisgerichts*

515. Die Entwurfslösung soll „den unterschiedlichen Anforderungen, insbesondere Gestaltung, Wirtschaftlichkeit, Funktionalität und Umwelt in gleicher Weise gerecht werden“ (GRW 1995).

#### *Nachträgliche Änderung des Preisträgerent- wurfs*

Das Preisgericht empfahl der Ausloberin BWF, den Preisträgerentwurf so überarbeiten zu lassen, dass dieser im Nachhinein die aufgestellten Vorgaben aus dem Wettbewerbsverfahren erfüllen sollte. Im Ergebnis musste die Ausloberin nun ihre Anforderungen nachträglich gegenüber dem 1. Preisträger durchsetzen. Prämierte Entwürfe lassen jedoch in der Regel wenig Spielraum, zum Beispiel für den Baukörper oder die Gestaltung beeinflussende Planungsänderungen, die im Nachhinein überdies nur schwer zu realisieren sind.

Das Preisgericht hat gegen die GRW 1995 verstoßen, indem es bei seinen Bewertungen und Entscheidungen wesentliche Beurteilungskriterien und Vorgaben der Ausloberin außer Acht ließ.

516. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF und die BSU ihre als Preisrichter wahrzunehmende Verantwortung an die Ausloberin weitergereicht haben.

Der Rechnungshof hat die BWF und die BSU aufgefordert, zukünftig in Preisgerichten mit ihrem Entscheidungsverhalten darauf hinzuwirken, dass die Ausloberin eine anforderungsgerechte und überarbeitungsarme Wettbewerbslösung erhält.

#### **Stellungnahme der Verwaltung**

517. Die BWF und die BSU haben die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen nachzukommen.

## Veddeler Wasserkreuz

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /  
Behörde für Wirtschaft und Arbeit /  
Hamburg Port Authority AöR

**Für die Darstellung gegenüber der Bürgerschaft, dass eine kostengünstigere Lösung nicht realisierbar sei, fehlte der Beleg. Darüber hinaus wurde die Bürgerschaft unzureichend über die Gesamtkosten informiert.**

**Die vorzeitige Veranschlagung von Haushaltsmitteln hat in den Jahren 2008 und 2009 zu Resten von jeweils rund 27 Mio. Euro geführt.**

**Zu breite Geh- und Radwege auf den Straßenbrücken führten zu Mehrkosten von rund 100.000 Euro.**

518. Die zehn Eisenbahn- und Straßenbrücken des Veddeler Wasserkreuzes (Müggenburger und Niedernfelder Durchfahrt) sind abgängig.

Mit dem Haushaltsplan 2004 hatte die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) ursprünglich Mittel in Höhe von 5,4 Mio. Euro für eine Verfüllung der beiden Durchfahrten eingeworben. Aufgrund von Überlegungen zur städtebaulichen Entwicklung von Veddel und Wilhelmsburg wurde diese Maßnahme jedoch nicht umgesetzt. Stattdessen wurden unter Federführung der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) verschiedene Varianten der Erhaltung einer oder beider Durchfahrten untersucht. Seit März 2009 realisiert die Hamburg Port Authority AöR (HPA) mit veranschlagten Gesamtkosten von 40,5 Mio. Euro die erste Baustufe, in der die vier Hafeneisenbahn- und zwei Straßenbrücken erneuert werden. Beide Durchfahrten bleiben damit erhalten. Die vier Brücken der Deutschen Bahn (Venloer Brücken) sollen später in einer zweiten Baustufe erneuert werden.

### Unterrichtung der Bürgerschaft

#### Realisierbarkeit der Dammlösung

519. 2005 wurden für den Ersatz der abgängigen Brücken durch einen kostengünstigen Damm in der Niedernfelder Durchfahrt und vergleichsweise kostenaufwendige Brückenneubauten in der Müggenburger Durchfahrt die erforderlichen Haushaltsmittel veranschlagt. Der Senat hatte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass es aufgrund der hohen Mehrkosten von rund 10 Mio. Euro und der fehlenden Finanzierung nicht möglich sei, die

Offenhaltung beider Durchfahrten weiter zu verfolgen.<sup>1</sup> Die Hafenvirtschaft äußerte gegenüber dieser Lösung insbesondere deshalb Bedenken, weil sie hier u. a. im Zusammenhang mit der Eröffnung des Auswanderermuseums BallinStadt eine touristische Schiffsverbindung plante; die Zuschüttung würde zu Umwegen führen. Sie hatte ein Gutachten erstellen lassen, nach dem die Niedernfelder Durchfahrt mit Mehrkosten von 6 Mio. Euro durch Sanierungsmaßnahmen erhalten werden könnte, und angekündigt, sich an diesen beteiligen zu wollen. Daraufhin ersuchte die Bürgerschaft den Senat im Jahr 2006, über die bisher veranschlagten Mittel hinaus 3 Mio. Euro bereitzustellen.<sup>2</sup> Sie machte die Inanspruchnahme dieser Mittel und damit die Erhaltung der Durchfahrt allerdings davon abhängig, dass

- sich die Wirtschaft mit der Hälfte der geschätzten Kosten von 6 Mio. Euro an einer Sanierung der Brücken beteiligt,
- die Wirtschaft alle Mehraufwendungen, die darüber hinaus anfallen, übernimmt und
- hierüber zuvor eine Vereinbarung zwischen Senat und Wirtschaft abgeschlossen wird.<sup>3</sup>

520. Entgegen der Auffassung der Hafenvirtschaft stellte die HPA im Winter 2006/2007 fest, dass eine Sanierung der Brücken der Niedernfelder Durchfahrt nicht wirtschaftlich sein würde und ein Erhalt der Durchfahrt nur durch eine rund 11 Mio. Euro teurere Erneuerung der Brücken erreicht werden könne. Ab September 2006 war aus Gesprächen mit der Hafenvirtschaft zudem absehbar, dass die Verhandlungen zur privatwirtschaftlichen Beteiligung nicht vor dem dringend erforderlichen Baubeginn abgeschlossen sein würden und dass die von der Bürgerschaft in ihrem Ersuchen vorausgesetzte Beteiligungshöhe nicht erreicht würde. Diese hätte den über 3 Mio. Euro hinausgehenden Mehrkosten und damit einem Beitrag von rund 8 Mio. Euro entsprochen.

521. Im Mai 2007 teilte der Senat der Bürgerschaft mit, dass nun statt der Dammlösung ein rund 11 Mio. Euro teurerer Brückenneubau beabsichtigt sei.<sup>4</sup> Darüber hinaus erklärte der Senat im Juni 2007, eine wirtschaftliche Instandsetzung der Brücken sei nicht möglich, eine Dammlösung sei nicht realisierbar und private Finanzierungsbeiträge seien noch zu verhandeln.<sup>5</sup> Die Bürgerschaft bewilligte daraufhin die beantragten Mittel im Juli 2007.

522. Die Bürgerschaft kann ihr Etatrecht nur dann sachgerecht ausüben, wenn sie rechtzeitig, umfassend und zutreffend über alle entscheidungsrelevanten Fakten informiert wird. Zum Zeitpunkt des

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/3295 vom 29. November 2005.

<sup>2</sup> Bürgerschaftliches Ersuchen; vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4588 Antrag und Beschluss vom 28. Juni 2006.

<sup>3</sup> Bürgerschaftliches Ersuchen; vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/4588 Antrag und Beschluss vom 28. Juni 2006.

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/6282 vom 22. Mai 2007.

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/6476 vom 28. Juni 2007; Bericht des Haushaltsausschusses über die Drucksache 18/6282.



Einbringens der Bürgerschaftsdrucksache vom Mai 2007 waren weder die in Tz. 519 genannten Bedingungen zeitlich und finanziell erfüllt noch ihre Umsetzung sichergestellt. Nach dem von der Bürgerschaft formulierten Willen einer auf höchstens 3 Mio. Euro begrenzten Ansatzserhöhung hätte die – ehemals für ausschließlich machbar gehaltene – kostengünstige Dammlösung umgesetzt werden müssen. Es wäre deshalb unerlässlich gewesen, vor der Beteiligung der Bürgerschaft nachvollziehbar zu belegen, weshalb nunmehr diese Dammlösung nicht realisierbar erschien und nur noch die Möglichkeit verblieb, die Brücken zu erneuern.

523. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass ein solcher Beleg fehlte und die Unterrichtung der Bürgerschaft damit auf nicht abgesicherter Basis erfolgte.

*Notwendigkeit einer teureren Lösung nicht belegt*

### Darstellung der Gesamtkosten

524. Bei der Veranschlagung der Baumaßnahme zum Neubau aller Brücken wurden im Gegensatz zu der zuvor veranschlagten Dammlösung (vgl. Tz. 519) Baunebenkosten für vorlaufende Planungen zwar in der Haushaltsunterlage – Bau –, nicht aber in den Erläuterungen der jeweiligen – den späteren Veranschlagungen zugrunde liegenden – Drucksachen dargestellt.<sup>6</sup> Die Gesamtkosten sind einschließlich der vorlaufenden Planungskosten rund 1,2 Mio. Euro höher, als der Bürgerschaft mitgeteilt wurde.

*Gesamtkosten um 1,2 Mio. Euro zu niedrig mitgeteilt*

525. Für die Ausübung des Budgetrechts ist es nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit unerlässlich, alle Kosten im Zusammenhang mit einer Baumaßnahme vollständig zu benennen. Die Bürgerschaft hatte im Dezember 2002 den Senat ersucht, auch bei den Tief- und Gartenbauabteilungen die Ingenieurleistungen bei den Investitionen zu veranschlagen.<sup>7</sup> Dadurch sollte eine – analog zum Hochbau – größere Kostentransparenz hergestellt werden. Der Senat hatte erklärt, zwar die getrennte Veranschlagung beibehalten zu wollen, aber die Planungsleistungen in den Erläuterungen zum Haushaltsplan aufzuführen.

526. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU und die BWA entgegen der Zusage des Senats, alle Planungskosten in den Erläuterungen aufzuführen, die vorlaufenden Planungskosten nicht ausgewiesen und damit die Bürgerschaft nicht über die tatsächlichen Gesamtkosten informiert haben.

527. Der Rechnungshof empfiehlt für eine verbesserte Transparenz, künftig regelhaft auch vorlaufende Baunebenkosten dem Maßnahmentitel hinzuzurechnen und diese Kosten nach der späteren Einrichtung des jeweiligen Einzeltitels auf den Titel zu übertragen, aus dem diese Kosten verauslagt wurden. Ein solches Vorgehen entspricht der seit längerem eingeführten und bewährten Praxis bei Hochbaumaßnahmen.

*Alle Baunebenkosten der Maßnahme hinzurechnen*

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 18/6282 vom 22. Mai 2007 und 19/1147 vom 23. September 2008.

<sup>7</sup> Bürgerschaftsdrucksache 17/1885 vom 3. Dezember 2002.

## Mittelabfluss

528. Da sich der Baubeginn der bereits im Haushaltsplan 2004 veranschlagten Maßnahme verzögert hatte, waren bis Ende 2007 Haushaltsreste von rund 16,1 Mio. Euro angefallen. Für das Haushaltsjahr 2008 wurden vor dem Hintergrund neuer Gesamtkosten von 40,5 Mio. Euro zusätzliche Mittel von 14,5 Mio. Euro veranschlagt, obwohl aufgrund des vorgesehenen Bauablaufs erkennbar war, dass diese 2008 und 2009 nicht mehr ausgegeben werden konnten. In der Folge sind in diesen Jahren jeweils rund 27 Mio. Euro vermeidbare Haushaltsreste entstanden.
- Vermeidbare  
Haushaltsreste  
von 27 Mio. Euro*
529. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU ihre Veranschlagung nicht der voraussichtlichen Ausgabenentwicklung angepasst und damit der haushaltsrechtlich geforderten größtmöglichen Genauigkeit nicht Rechnung getragen hat.

## Vermeidbare Mehrkosten

530. Zwei Straßenbrücken über die Niedernfelder Durchfahrt wurden mit kombinierten Geh- und Radwegen sowie Notgehwegen ausgeführt. Durch die Beschränkung auf Wegebreiten, wie sie die Regelwerke als Mindeststandards vorsehen, hätten Einsparungen von rund 100.000 Euro erzielt werden können.
- Vermeidbare  
Mehrkosten von  
100.000 Euro*
531. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO nicht beachtet wurden.

## Stellungnahme der Verwaltung

532. Die Behörden und die HPA haben die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, die Umsetzung seiner Empfehlungen hinsichtlich der Darstellung der Gesamtkosten zu prüfen.

# Justizvollzugsanstalten

Justizbehörde

**Vermeidbare Mehrkosten sind durch fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und diverse Mängel bei der Durchführung der Maßnahmen entstanden.**

## Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

533. Jährlich werden für die Sanierung und Modernisierung der Strafvollzugsanstalten rund 5 bis 9 Mio. Euro veranschlagt. Für die Grunderneuerung des Hauses 3 der Justizvollzugsanstalt (JVA) Fuhlsbüttel wurden 2005 Kosten in Höhe von 2,2 Mio. Euro ermittelt. Durch notwendige Planungsänderungen noch vor Baubeginn erhöhten sich die voraussichtlichen Kosten auf rund 3,2 Mio. Euro. Die Justizbehörde hatte nicht geprüft, ob ein Neubau eine wirtschaftliche Alternative gewesen wäre.
534. Die wegen hygienischer Mängel geschlossene Bäckerei der JVA Fuhlsbüttel sollte in ein vorhandenes Gebäude verlagert werden. Mit der Planung wurde ein Architekturbüro beauftragt, das für die erforderlichen Maßnahmen Kosten von rund 4 Mio. Euro berechnete. Auch in diesem Fall erfolgte durch die Justizbehörde vorher keine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Höhe der Verlagerungskosten veranlasste die Justizbehörde dann, die Planung für einen Neubau zu beauftragen. Die Kosten für die insoweit nutzlos gewordenen Leistungen des Architekten für die Detailplanung der Verlagerung betragen rund 80.000 Euro.
535. Für finanzwirksame Maßnahmen sind nach § 7 Absatz 2 LHO und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, sofern mehrere Möglichkeiten zur Zielerreichung bestehen, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Mitteleinsatz oder das Ergebnis haben.
536. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Justizbehörde es für Haus 3 und die Bäckerei versäumt hat, schon in der Projektvorbereitung im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Alternativen Grundinstandsetzung oder Neubau darzustellen und gegeneinander abzuwägen. Verzögerungen und Kosten wären vermeidbar gewesen. Allein bei der Bäckerei hätten Planungskosten des Architekten von rund 80.000 Euro vermieden werden können.

*Vermeidbare  
Planungskosten  
von rund  
80.000 Euro*

## Wirtschaftlichkeit der Durchführung

537. Auch die Durchführung der Baumaßnahmen wies Fehler und Mängel auf, die zu vermeidbaren Mehrkosten und unwirtschaftlichem Vorgehen geführt haben:

- Vermeidbare Mehrkosten von 180.000 Euro durch fehlenden Wettbewerb*
- Die unzureichende Projektplanung bei einem Gebäude der Untersuchungshaftanstalt (UHA) führte bei einem freihändig vergebenen Hauptauftrag in Höhe von rund 280.000 Euro zu Nachtragsbeauftragungen in Höhe von rund 890.000 Euro. Diese Leistungen wurden notwendig, weil die Entscheidung für die Sanierung aller Geschosse zu spät getroffen wurde. Da der Gesamtauftrag dem Wettbewerb entzogen wurde, sind vermeidbare Kosten entstanden, die der Rechnungshof mit rund 180.000 Euro ermittelt hat.
- ... von 150.000 Euro durch unzureichende Projektvorbereitung*
- Die unzureichende Tiefe der Projektvorbereitung hat bei der Grundinstandsetzung des Hauses 3 der JVA Fuhlsbüttel zu einem Baustopp geführt. Die dadurch entstandenen Kosten von mindestens 150.000 Euro hätten vermieden werden können.
- ... von 23.000 Euro durch Bindefristverlängerung*
- Die nicht zeitgerechte und ungenaue Projektvorbereitung eines Gebäudes der UHA führte zu einer zweimaligen Bindefristverlängerung im Vergabeverfahren infolge notwendiger Planungsänderungen. Die anschließende Vergabe an den nur noch zur Verfügung stehenden zweitplatzierten Bieter führte zu vermeidbaren Kosten in Höhe von 23.000 Euro.
- ... von 5.000 Euro durch undefinierte Stundenlohnarbeiten*
- Die Aufnahme von Stundenlohnarbeiten ohne Angabe der damit zu erbringenden Leistungen in Kostenberechnungen und Leistungsverzeichnissen verschiedener Maßnahmen führte zu einer fehlenden Transparenz innerhalb des Wettbewerbs mit der Gefahr von Angebotsmanipulationen und darüber hinaus zu vermeidbaren Kosten durch Honorarerhöhungen von rund 5.000 Euro.
- ... von 45.000 Euro durch Bündelung von Fachlosen*
- Die Bündelung von Fachlosen bei zwei Baumaßnahmen (Haus 2, JVA Fuhlsbüttel und UHA) führte zum Einsatz von Nachunternehmern. Die dadurch entstandenen Regiekostenanteile der Hauptunternehmer verursachten vermeidbare Kosten in Höhe von rund 45.000 Euro.
- Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung nicht beachtet*
- Durch die regelhafte Anwendung der Beschränkten – statt Öffentlichen – Ausschreibung bei Bauaufträgen sowie Lieferungen und Leistungen hat die Justizbehörde darauf verzichtet, ein wirtschaftliches Ergebnis zu erzielen, ohne dass geprüft und nachvollziehbar dokumentiert wurde, ob die Ausnahmevoraussetzungen gegeben waren.
- Fehlende Reaktion auf geringe Wettbewerbsbeteiligung*
- Trotz der geringen Abgabequote von weniger als 45 % der aufgeforderten Bieter bei der gewählten Vergabeart Beschränkte Ausschreibung wurde darauf nicht reagiert, zum Beispiel durch Wechsel zur Öffentlichen Ausschreibung, um zu einem die Wirtschaftlichkeit erhöhenden Wettbewerb zu gelangen.

## Stellungnahme der Verwaltung

538. Die Justizbehörde hat die Feststellungen, Beanstandungen und daraus abgeleiteten Forderungen des Rechnungshofs zur künftigen Fehlervermeidung anerkannt und zugesichert, diese zu beachten.

## St. Pauli Elbtunnel

Behörde für Wirtschaft und Arbeit /  
Hamburg Port Authority AÖR

**Die Verdopplung der Sanierungskosten auf 25 Mio. Euro wurde von der Hamburg Port Authority ohne qualifizierte Kostenberechnung in ihren Wirtschaftsplan aufgenommen.**

**Planungs- und Abrechnungsmängel haben zu vermeidbaren Mehrkosten geführt.**

539. Seit 1995 wird der 1911 in Betrieb genommene St. Pauli Elbtunnel in mehreren Bauabschnitten saniert. Der Rechnungshof hat Planungs- und Abrechnungsmängel bei der Durchführung der Grundinstandsetzung des Schachtgebäudes St. Pauli (3. Bauabschnitt) und der Tunnelröhren (Bauabschnitte 4 und 5) festgestellt.

### Mehrkosten

540. Die Kosten für die nacheinander durchzuführenden Sanierungen des Schachtgebäudes und der beiden Tunnelröhren wurden im Haushaltsplan 2005 in Höhe von rund 12 Mio. Euro veranschlagt. Drei Jahre später erhöhte die Hamburg Port Authority AÖR (HPA) in ihrem Wirtschaftsplan 2008 die Kosten auf 25 Mio. Euro. Grundlage hierfür war eine grobe Einschätzung des Schadensumfangs in den Tunnelröhren, in denen zu diesem Zeitpunkt noch nicht mit den Arbeiten begonnen worden war. Eine angemessen detaillierte Kostenberechnung für diese Mehrkosten konnte selbst im Frühjahr 2010 nicht vorgelegt werden.
541. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Senat und Bürgerschaft bei der ursprünglichen Veranschlagung infolge einer damals nicht sorgfältigen Schadensfeststellung bei den Tunnelröhren nicht über die tatsächlich für den St. Pauli Elbtunnel erforderlichen Kosten unterrichtet worden sind und auch zwei Jahre, nachdem der erhöhte Sanierungsbedarf festgestellt wurde, von der HPA immer noch keine qualifizierte Bedarfsbegründung und Kostenberechnung aufgestellt wurde. Er hat die HPA aufgefordert, dies nachzuholen.
542. Jedes städtische Unternehmen ist verpflichtet, sein Handeln an den Voraussetzungen für kostenstabiles und wirtschaftliches Bauen auszurichten. Für die HPA ist die Geltung der einschlägigen Bestimmungen der LHO für aus dem Haushalt Hamburgs – anteilig oder vollständig – finanzierte Infrastrukturmaßnahmen ausdrücklich angeordnet. § 14 Absatz 2 des Gesetzes über die Hamburg Port Authority (HPAG) verpflichtet sie dazu, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zu beachten, Bau- und Kostenunterlagen nach § 24 LHO sowie Ausführungsunter-

*Fehlende Bedarfsbegründung und Kostenberechnung*

lagen nach § 54 LHO aufzustellen und somit die Notwendigkeit von Planungsänderungen und deren kostensteigernde Wirkung abschließend zu prüfen. Erst dadurch kann eine transparente Mittelverwendung auch gegenüber Senat und Bürgerschaft gewährleistet werden.

Dies muss entsprechend auch für Investitionen in die Hafeninfrastuktur aus Mitteln der von Hamburg der HPA zugewandten „HHLA-Milliarde“ gelten.

### **Vermeidbare Kosten**

543. Nach der Aufstellung des Baugerüsts für die Sanierungsarbeiten am Schachtgebäude wurde von der HPA festgestellt, dass eine alte schadstoffhaltige Abdichtung der Kuppel aufwendig als Sonderabfall entsorgt werden musste. Die notwendigen Vorarbeiten zur Entsorgung führten zu einer Bauzeitverlängerung von zehn Wochen und zu längeren Vorhaltezeiten des Gerüsts mit Kosten von rund 50.000 Euro.
544. Insbesondere das Alter des Schachtgebäudes sowie seine Instandsetzung in den 1940er Jahren hätten zum Anlass genommen werden müssen, das Bauwerk sorgfältig zu untersuchen und vorhandene Baustoffe zu analysieren, damit nicht erst bei der Durchführung der Maßnahme Problembereiche erkannt werden. Eine Bauzeitverlängerung und die damit verbundenen Kosten hätten so vermieden werden können.
545. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Grundlagenermittlung nicht in dem erforderlichen Umfang und mit der notwendigen Sorgfalt durchgeführt wurde, sodass vermeidbare Kosten von rund 50.000 Euro entstanden sind.

*Vermeidbare Mehrkosten infolge unzureichender Planung*

### **Ausschreibungsmängel**

546. In das Leistungsverzeichnis für Korrosionsschutzarbeiten wurden 1.030 Arbeitsstunden sowie Zuschläge für 200 Überstunden und 200 Stunden Nachtarbeit aufgenommen, die im Stundenlohn vergütet werden sollten. Bei der beauftragten Firma betrug die Angebotssumme für voraussichtlich im Stundenlohn durchzuführende Arbeiten rund ein Viertel der Gesamtangebotssumme von rund 259.000 Euro.
547. Nach § 5 Nr. 2 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (Ausgabe 2006) dürfen Arbeiten im Stundenlohn nur vergeben werden, wenn es sich um Bauleistungen geringeren Umfangs handelt und diese überwiegend Lohnkosten verursachen. Stundenlohnarbeiten sind nur schwer gegenüber regulären Leistungspositionen abzugrenzen. Es besteht die Gefahr einer Überschneidung mit bereits vom Hauptauftrag abgedeckten Leistungen sowie der erhöhten Vergütung und damit vermeidbarer Mehrkosten.

548. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HPA die Aufnahme der Stundenlohnpositionen in das Leistungsverzeichnis in diesem nicht geringen Umfang zugelassen hat. Er hat die HPA aufgefordert, im Rahmen ihrer Baumanagementfunktion verstärkt darauf zu achten, dass Stundenlohnpositionen nur in angemessenem, besonders begründetem Umfang in Leistungsverzeichnisse aufgenommen werden.

*Stundenlohnarbeiten in unangemessenem Verhältnis zum Umfang der Bauleistungen*

### **Abrechnungsmängel**

549. Die Schlussrechnung über die Korrosionsschutzarbeiten wies Stundenlohnarbeiten im Umfang von rund 1.095 Stunden sowie Zuschläge für 460 Über- und Feiertagsstunden aus. Ihr lagen nur Bautagesberichte, jedoch nicht die erforderlichen Stundenlohnachweise bei, aus denen die für eine Anerkennung notwendigen Angaben hervorgehen.
550. Die Vorgaben über die Form und den Inhalt von Stundenlohnachweisen sowie die Erfordernisse und deren Anerkennung sind in § 15 Nr. 3 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B sowie unter Nr. 18 der Zusätzlichen Vertragsbedingungen geregelt und damit Vertragsbestandteil. Die vorgeschriebene Prüfung detaillierter Angaben und die regelmäßige Bescheinigung durch den Auftraggeber sind notwendig, um Unregelmäßigkeiten vorbeugen zu können.
551. Eine Vergütung der Stundenlohnarbeiten nur auf Grundlage der Bautagesberichte ist nicht zulässig. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HPA nicht während der Baudurchführung darauf hingewirkt hat, dass Nachweise über die Stundenlohnarbeiten wie vertraglich vereinbart angefertigt werden. Er hat die HPA aufgefordert, für die Schlusszahlung die von ihr zwischenzeitlich angeforderten Stundenlohnachweise hinsichtlich einer Anerkennung zu überprüfen.

*Vergütung von Stundenlohnarbeiten auf unzulässiger Grundlage*

### **Stellungnahme der Verwaltung und der Hamburg Port Authority AÖR**

552. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit und die HPA haben die Feststellungen, Beanstandungen und Forderungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesichert, diese künftig zu beachten.

## Photovoltaik-Anlagen

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /  
Behörde für Schule und Berufsbildung /  
Behörde für Kultur und Medien

**Bei der Aufnahme von Photovoltaik-Anlagen in das Klimaschutzkonzept hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt nicht hinreichend berücksichtigt, dass andere Maßnahmen bei gleichem Mitteleinsatz das maßgebliche Programmziel von CO<sub>2</sub>-Minderungen besser erreichen. Die Förderwürdigkeit einzelner Anlagen hat sie teilweise unzureichend geprüft.**

**In den Zuwendungsverfahren für die Förderung von Photovoltaik-Anlagen haben die jeweils zuständigen Fachbehörden die einschlägigen Vorschriften nicht hinreichend beachtet.**

553. Mit dem Klimaschutzkonzept verfolgt der Senat das Ziel, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß in Hamburg bis 2012 um jährlich 2 Mio. t gegenüber 2007 zu verringern. Bis 2020 sollen 40 % und bis 2050 80 % gegenüber 1990 eingespart werden. Daneben werden weitere, nichtquantifizierbare Ziele wie etwa die Bewusstseinsbildung für den Klimawandel und die Notwendigkeit des Klimaschutzes verfolgt. Mit der Beschlussfassung über das Klimaschutzkonzept<sup>1</sup> am 13. Dezember 2007 hat die Bürgerschaft dem Senat für die Umsetzung 25 Mio. Euro für das Jahr 2008 bewilligt. Für die Folgejahre sind im Haushaltsplan weitere rund 25 Mio. Euro pro Jahr bereitgestellt.
554. Bestandteil des Klimaschutzkonzepts ist ein Maßnahmenkatalog, der seit seiner ersten Aufstellung im Jahr 2007 von rund 270 konkreten Einzelmaßnahmen bis Ende 2009 durch Fortschreibung auf rund 370 Einzelvorhaben angewachsen ist. Für die Umsetzung von Maßnahmen müssen die Fachbehörden bei der für die Formulierung und Durchführung des Klimaschutzkonzepts zuständigen Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) die Mittelübertragung beantragen.

Die Förderung des Einsatzes von Photovoltaik (PV)-Technologie ist als Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Vermeidung durch Einsatz nichtfossiler Energieträger Teil des Klimaschutzkonzepts. Der Rechnungshof hat von insgesamt 95 im Maßnahmenkatalog 2009 aufgeführten PV-Anlagen 26 fertiggestellte Anlagen unterschiedlicher Größe mit einem Mittelvolumen von insgesamt rund 500.000 Euro hinsichtlich ihrer Wirksamkeit in Bezug auf Mitteleinsatz und CO<sub>2</sub>-Minderung untersucht.

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/6803 vom 21. August 2007.



## Photovoltaik und Klimaschutz

555. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BSU vor der Entscheidung über die Aufnahme der PV-Technologie in das Klimaschutzkonzept deren Wirtschaftlichkeit im Vergleich zu den übrigen Maßnahmen nicht anhand von konkreten Ziel- und Prioritätensetzungen untersucht und bewertet hat. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Kosten je vermiedener Gewichtseinheit (zum Beispiel Tonne) emittierten Kohlendioxids (CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten) für PV-Anlagen mit im Mittel rund 1000 Euro/t CO<sub>2</sub> besonders hoch sind und den Durchschnittswert für das gesamte Klimaschutzkonzept von rund 17 Euro/t CO<sub>2</sub> deutlich übersteigen, mit anderen Maßnahmen bei gleichem Mitteleinsatz also grundsätzlich höhere CO<sub>2</sub>-Minderungen erreichbar sind.
- Keine Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Förderung von PV-Anlagen*
556. Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die BSU bei der Umsetzung des Klimaschutzkonzepts ihre Entscheidung für die Förderung von PV-Anlagen im Einzelfall teilweise auf Basis unzureichender Angaben der Fachbehörden getroffen hat: Zwar hat die BSU von den Fachbehörden im Rahmen ihrer Anträge konkrete Angaben zu CO<sub>2</sub>-Minderung und Wirtschaftlichkeit gefordert, es dabei aber den Fachbehörden überlassen, wie diese die erforderlichen Angaben ermitteln, sodass die Maßnahmen untereinander bezüglich ihrer Zweck-Mittel-Relation nicht vergleichbar waren. Unvollständigen oder erkennbar falschen Angaben ist sie nicht weiter nachgegangen.
- Mangelhafte Prüfung der Förderanträge*
- Mit ihrer für die Beurteilung der Förderanträge seit März 2010 angewandten Bewertungsmatrix mit gewichteten Bewertungskriterien hat die BSU die Transparenz inzwischen erhöht und eine bessere Vergleichbarkeit der angemeldeten Maßnahmen erreicht. Allerdings erlaubt die Bewertungsmatrix für die – bei PV-Anlagen verhältnismäßig einfach zu ermittelnden – CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten immer noch keine angemessene Gewichtung.<sup>2</sup> Diese ist mit Blick auf das Hauptziel des Klimaschutzkonzepts, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß nachhaltig und umfassend zu senken, zumindest für quantifizierbare Maßnahmen dringend geboten.
- Gewichtung der CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten erforderlich*
557. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU sowohl bei der grundsätzlichen Entscheidung über die Aufnahme der PV-Technologie in das Klimaschutzkonzept als auch bei der über die Förderwürdigkeit einzelner PV-Anlagen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wonach mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen ist, nicht ausreichend beachtet hat.
- Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht eingehalten*
558. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert,
- bei künftigen Fortschreibungen des Klimaschutzkonzepts die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und für den Einsatz der PV-Technologie unter Berücksichtigung der günstigsten Zweck-Mittel-Relation Ziele und Prioritäten zu setzen,

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/4906 vom 22. Dezember 2009.

- künftig bei der Beurteilung von Fördermaßnahmen die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten angemessen zu gewichten und
- sicherzustellen, dass ihr von den Fachbehörden ausreichende und vergleichbare Angaben für die fachliche Bewertung beabsichtigter Fördermaßnahmen vorgelegt werden. Dazu sollte die BSU Maßstäbe für die geforderten Angaben wie zum Beispiel verbindliche Berechnungsmethoden für die CO<sub>2</sub>-Minderung und die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten vorgeben.

- Erfolgskontrolle für das Klimaschutzkonzept erschwert*
559. Zum Klimaschutzkonzept hat der Rechnungshof generell angemerkt, dass die BSU bei der Aufnahme von Maßnahmen in das Konzept insgesamt keine hinreichenden Ziele und Prioritäten zur Bewertung alternativer Maßnahmen gesetzt hat, um nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die günstigste Zweck-Mittel-Relation zu ermitteln. Nach Einschätzung des Rechnungshofs wird mangels konkreter Zielsetzungen zur CO<sub>2</sub>-Einsparung für Einzelmaßnahmen und Technologie-Cluster wie zum Beispiel PV- und Windkraftanlagen eine maßnahmenbezogene Erfolgskontrolle insgesamt nur schwer möglich sein.
560. Die BSU hat mitgeteilt, sie fordere seit März 2010 die Antragsteller in den Bewilligungsbescheiden zu Einzelmaßnahmen des Klimaschutzkonzepts ausdrücklich dazu auf, projektinterne Evaluierungen durchzuführen und Erfolgskontrollberichte zu erstellen. Sie werde das bisherige Verfahren zur Bewertung und Auswahl der Projektanträge überarbeiten und ein einheitliches operables Verfahren zur Erhebung der CO<sub>2</sub>-Minderungen auf Projektebene durchführen. Zudem werde sie im Jahr 2010 ein Evaluierungskonzept auf Projekt- und Programmebene einschließlich Vorort-Prüfungen entwickeln und 2011 umsetzen.

## Zuwendungsverfahren

561. Die Fachbehörden haben die aus dem Klimaschutzkonzept für die untersuchten PV-Anlagen zur Verfügung gestellten Mittel als Projektförderungen an Dritte im Wege von Zuwendungen bewilligt. Der Rechnungshof hat wie schon in früheren Jahren<sup>3</sup> erneut insbesondere folgende Mängel bei den Zuwendungsverfahren nach §§ 23, 44 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften festgestellt:
- Angemessenheit der Zuwendungen nicht dokumentiert*
- Die Behörde für Schule und Berufsbildung hat im Rahmen der Antragsprüfung die erforderliche Beurteilung auf Angemessenheit der Zuwendungen für die PV-Anlagen nicht dokumentiert.
- Zuwendungszweck unzureichend beschrieben*
- Die Behörde für Kultur und Medien (BKM) hat die mit der Zuwendung verfolgten Ziele im Förderbescheid nicht ausreichend konkretisiert. Weder gab es verbindliche Vorgaben für die Größe (zum Beispiel Leistung, Fläche) der PV-Anlage noch für die zu erreichenden CO<sub>2</sub>-Minderungen.

<sup>3</sup> Vgl. insbesondere Jahresbericht 2002, Tz. 22 ff. und Jahresbericht 2010, Tz. 47 ff.

- Die BKM hat den Verwendungsnachweis einer als Anteilfinanzierung gewährten Zuwendung nicht unverzüglich geprüft. Dadurch ist ihr entgangen, dass der Zuwendungsempfänger geringere Baukosten hatte als ursprünglich bewilligt und sie Erstattungsansprüche in Höhe von rund 15.000 Euro hätte geltend machen müssen.

*Mängel bei der  
Verwendungs-  
nachweisprüfung*

562. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörden aufgefordert, die Zuwendungsverfahren zukünftig ordnungsgemäß durchzuführen. Die BKM hat er darüber hinaus aufgefordert, umgehend die Erstattungsansprüche geltend zu machen.

Die Behörden haben die künftige Beachtung der maßgeblichen Vorschriften zugesagt. Die BKM hat inzwischen den Erstattungsanspruch gegenüber dem Zuwendungsempfänger geltend gemacht.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Kostenstabiles Bauen

### Beratende Äußerung

563. Der Senat hat den Rechnungshof im Juli 2009 ersucht, „die Ursachen der Kostenentwicklung beim Projekt Neubau ZOB Bergedorf zu prüfen und hierüber – auch unter dem Gesichtspunkt der für künftige, vergleichbar komplexe Vorhaben zu ziehenden Konsequenzen – zu berichten“.
564. Der Rechnungshof hat dieses Ersuchen aufgegriffen. In seiner Beratenden Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO vom 8. Juli 2010<sup>1</sup> hat er
- zusammenfassende Empfehlungen gegeben und Leitlinien für kostenstabiles Bauen formuliert,
  - sich zu häufig wiederkehrenden wesentlichen Mängeln im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen geäußert und Handlungsoptionen aufgezeigt,
  - über die Ergebnisse seiner Prüfung zur „Kostenentwicklung beim Neubau des ZOB Bergedorf“ berichtet.

Der Senat hat daraufhin eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt, die den Bericht möglichst schnell auswerten und die Empfehlungen überprüfen soll, um entsprechende Schlussfolgerungen ziehen zu können. Der Senat geht davon aus, im 2. Quartal 2011 eine dezidierte schriftliche Stellungnahme abgeben zu können.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010.

<sup>2</sup> Vgl. Protokoll der öffentlichen Sitzung des Haushaltsausschusses Nr. 19/52 am 14. September 2010.

## Finanzen und Steuern

### Liegenschaftliche Verträge mit Versorgungsunternehmen

Finanzbehörde

**Städtische Grundstücke werden von Versorgungsunternehmen teilweise ohne Kenntnis der zuständigen Behörde und ohne vertragliche Sicherung u. a. für Fernwärme- oder Gasleitungen genutzt. Inhalt und Vollzug geschlossener Verträge weisen Mängel auf. Hamburg zustehende Entgelte werden nicht vollständig erhoben.**

**Mängel in den Arbeitsprozessen bergen finanzielle Risiken. In zwei Fällen hat die Finanzbehörde rund 1,2 Mio. Euro nicht erforderliche Ausgaben für Leitungsverlegungen gezahlt.**

565. Die Finanzbehörde – Immobilienmanagement – regelt, vereinbart und vollzieht die Nutzungsüberlassung stadteigener Grundstücke für Einrichtungen verschiedener Versorgungsunternehmen (zum Beispiel für Leitungen für Gas, Strom, Fernwärme, Wasser, Netz- oder Verteilstationen).<sup>1</sup> In Rahmenverträgen sind allgemeine Nutzungsrechte und -pflichten der Vertragsparteien geregelt. In Einzelverträgen (sogenannten Gestattungsverträgen) sind konkrete Nutzungen einzelner Grundstücke vereinbart; sie setzen zudem die dafür bestimmten Regelungen aus den jeweiligen Rahmenverträgen in Kraft. Darüber hinaus werden zum Teil Nutzungsrechte an einzelnen Grundstücken durch Eintragungen ins Grundbuch dinglich gesichert.

Nutzen Versorgungsunternehmen städtische Grundstücke, steht der Stadt grundsätzlich ein Entgelt zu. Betreibt die Stadt – zum Beispiel um das Grundstück zu veräußern – die Verlegung von Leitungen oder Ähnlichem, kann auf sie eine Kostenbeteiligung zukommen.

Die jährlich in Rede stehenden Volumina liegen im Millionenbereich; zur konkreteren Ermittlung mangelt es an einer zuverlässigen Datengrundlage in der zuständigen Behörde.

#### Datenbestand

566. Unabdingbare Voraussetzung sowohl für funktionierende Prozesse des Grundstücksmanagements, insbesondere die Sicherstellung

<sup>1</sup> Nutzungen aufgrund der Allgemeinen Versorgungsbedingungen und von Konzessionsverträgen – zum Beispiel von Straßen und Grünflächen – waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

der rechtzeitigen Beteiligung der im Verfahrensablauf Mitwirkenden, als auch für die Richtigkeit der Entscheidung im Einzelfall ist ein vollständiger, synchroner und aktueller Datenbestand. Dieser muss Informationen u. a. darüber enthalten,

- welche städtischen Grundstücke von den Versorgungsunternehmen genutzt werden,
- welche Nutzungen durch Gestattungsverträge geregelt und
- welche Nutzungen dinglich gesichert sind.

*Notwendige Grundstücksinformationen lückenhaft*

Diese Informationen stehen der Finanzbehörde aber nur teilweise zur Verfügung. So ist die Gesamtzahl der Nutzungen von ihr ebenso wenig ermittelbar wie die hiermit belasteten Grundstücke. Vorhandene Informationen sind in verschiedenen Datenquellen (Akten, Karteien und IT-Systeme) erfasst und weichen zudem in den eingesetzten IT-Systemen voneinander ab. Ein erheblicher Teil der vom Rechnungshof zur Prüfung angeforderten Akten konnte nicht vorgelegt werden, weil sie nicht auffindbar waren.

567. Der Rechnungshof hat gegenüber der Finanzbehörde den unzureichenden Daten- und Aktenbestand beanstandet. Er hat gefordert, führende (IT-) Systeme zu bestimmen, den Daten- und Aktenbestand kontinuierlich zu vervollständigen bzw. zu aktualisieren und – vor dem Hintergrund der intensivierten Verkaufsbestrebungen Hamburgs – die von einem beabsichtigten Verkauf betroffenen Grundstücke kurzfristig einer Prüfung in Bezug auf bestehende Nutzungsrechte und sich hieraus ergebende kurzfristige Handlungsbedarfe zu unterziehen.

Die Finanzbehörde hat inzwischen die von Verkaufsüberlegungen betroffenen Grundstücke ermittelt, mit ihrer Überprüfung begonnen und zugesagt, die mangelhafte Datengrundlage im Rahmen eines bereits begleitend zum Prüfungsverfahren eingesetzten Projekts zur Neuorganisation des Immobilienmanagements spätestens bis Ende 2012 systematisch aufzuarbeiten.

## **Einnahmeerhebung**

568. Für die Nutzung von Grundstücken und die Bestellung dinglicher Rechte an Grundstücken ist nach §§ 63 Absatz 5 und 64 Absatz 5 LHO in Verbindung mit den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften die Erhebung von Entgelten vorgesehen. Gemäß § 34 Absatz 2 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. In den aktuellen Rahmen- und Gestattungsverträgen ist die Entgeltverpflichtung nicht durchgängig umgesetzt worden; nach der LHO mögliche Ausnahmen von der Entgelterhebung, insbesondere eine Zustimmung der Bürgerschaft im Einzelfall, liegen nicht vor.

*Unvollständige Einnahmeerhebung*

569. Der Rechnungshof hat die unvollständige Einnahmeerhebung beanstandet und gefordert, eine den Anforderungen der LHO entsprechende Strategie für künftige Vertragsabschlüsse und einen

Standardprüfprozess für die Einzelfallbearbeitung zu entwickeln sowie die bestehenden vertraglichen Grundlagen anzupassen.

Die Finanzbehörde hat dies zugesagt und erste Maßnahmen ergriffen. U. a. habe sie bereits Verhandlungen zur Anpassung bestehender Verträge aufgenommen. Sie will die Bürgerschaft erforderlichenfalls beteiligen, wenn auf die Erhebung von Einnahmen verzichtet werden soll.

570. Um die Entgelte für Nutzungen und dingliche Rechte erheben zu können, bedarf es einer Kalkulation der im Zusammenhang mit den Nutzungen entstehenden Aufwände und Erträge. Nach § 7 Absatz 5 in Verbindung mit § 15 Absatz 2 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften sollen daher in Einrichtungen wie dem Immobilienmanagement insbesondere für Entgeltkalkulationen betriebswirtschaftliche Instrumente eingeführt werden. Im Immobilienmanagement sind jedoch nur ansatzweise Kenntnisse über die Aufwände und die Erträge vorhanden. Insbesondere fehlen systematische Auswertungsmöglichkeiten.

*Fehlende Kalkulationsgrundlagen*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, die für eine rechtzeitige und vollständige Einnahmeerhebung erforderlichen Kalkulationsgrundlagen zu schaffen sowie betriebswirtschaftliche Instrumente insbesondere als Grundlage für eine Entgeltkalkulation einzuführen.

Die Finanzbehörde will dem nachkommen.

## Prozesse

571. Bei der Einräumung und Abwicklung von Nutzungsrechten an Grundstücken erfordert die Zusammenarbeit innerhalb der Finanzbehörde (insbesondere innerhalb des Immobilienmanagements) und mit weiteren Beteiligten (andere Fachbehörden, Bezirksämter) geregelte und aufeinander abgestimmte Abläufe. Nur so lassen sich den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechend unnötige Arbeitsschritte vermeiden, die Kenntnis aller entscheidungsrelevanten Sachverhalte sicherstellen sowie ein die Verhandlungsposition der Stadt beeinträchtigender Zeitdruck (zum Beispiel bei Verkäufen) verhindern.

572. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die zuständigen Stellen nicht immer, nicht ausreichend und nicht so rechtzeitig zusammenarbeiten, dass insbesondere die infolge einer Beendigung eingeräumter Nutzungsrechte sich ergebenden finanziellen Risiken minimiert werden können. Die Verfahrensabläufe haben sich zudem anhand der Unterlagen nicht immer nachvollziehen lassen.

*Finanzielle Risiken durch unstrukturierte Arbeitsprozesse*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, prozessuale Vorkehrungen zu treffen, damit die Abstimmung und Beteiligung innerhalb des Immobilienmanagements aber auch mit weiteren Beteiligten ausreichend und rechtzeitig sichergestellt sind, und für eine reversionssichere Dokumentation der Verfahrensschritte zu sorgen.

Die Finanzbehörde hat dem zugestimmt und zugesagt, sie werde im Rahmen des in Tz. 566 genannten Projekts spätestens bis Ende 2012 Arbeitsabläufe und Prozesse analysieren und diese neu festlegen.

## **Kostenübernahmen**

573. Grundsätzlich verbleiben die Einrichtungen der Versorgungsunternehmen dauerhaft auf dem jeweiligen städtischen Grundstück. Beabsichtigt die Stadt eine Nutzungsänderung oder den Verkauf des Grundstücks und erweist sich die Einrichtung dabei als störend, sind überwiegend die jeweiligen Versorgungsunternehmen verpflichtet, ihre Einrichtungen auf eigene Kosten zu verlegen.
574. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzbehörde in Einzelfällen – u. a. aufgrund ungenügender Prüfprozesse – Kosten der Verlegung übernommen hat, obwohl die Kostentragungspflicht bei den Unternehmen lag:
- In einem Fall hat die Behörde durch eine gegenüber einem Versorgungsunternehmen abgegebene Kostenübernahmeerklärung „gemäß Konzessionsvertrag“ hälftige Verlegungskosten von 557.000 Euro anerkannt und gezahlt. Weitergehende Prüfungen und Erwägungen sind nicht dokumentiert worden. Tatsächlich hat jedoch kein Fall eines Konzessionsvertrages vorgelegen, sondern nach der einschlägigen Rechtslage oblag die vollständige Kostentragung dem Versorgungsunternehmen.
  - In einem anderen Fall hat sich die Behörde mit 700.000 Euro an Leitungsverlegungskosten beteiligt. Sie hat die Übernahme der anteiligen Kosten damit begründet, dass es sich bei der Einrichtung um eine die Kostenübernahmeverpflichtung auslösende Grundstücksanschlussleitung handelte. Eine weitergehende Prüfung der Anspruchsgrundlagen des Versorgungsunternehmens und der Höhe der Kostenbeteiligung ist nicht durchgeführt worden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es sich zum Zeitpunkt der anteiligen Kostenübernahme jedoch nicht mehr um eine die Kostentragung durch die Stadt auslösende Grundstücksanschlussleitung handelte, weil die Einrichtung einen anderen Zweck erhalten hatte. Dies hätte seitens der Behörde im Rahmen des Verlegungsprozesses überprüft und hinsichtlich der Kostenbeteiligung mit der Folge einer Kostentragung durch das Unternehmen bewertet werden müssen.

Die Behörde hat ferner die Kosten für die Leitungsverlegung gegen eine gegenüber dem Versorgungsunternehmen bestehende höhere Forderung verrechnet und anschließend die verbleibende Einnahme netto verbucht.



575. Der Rechnungshof hat in beiden Fällen Verstöße gegen den Grundsatz der Notwendigkeit der Ausgabe gemäß § 34 Absatz 3 in Verbindung mit § 6 LHO festgestellt, weil die Kostenbeteiligungen nicht erforderlich gewesen sind, und daher die Ausgaben von rund 1,2 Mio. Euro beanstandet. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, die Fälle zu überprüfen und daraus Schlussfolgerungen für die künftige Aufgabenwahrnehmung zu ziehen.

*Unnötige Kostenbeteiligungen in erheblicher Höhe*

Ferner hat der Rechnungshof im zweiten Fall (Tz. 574) wegen der Verrechnung einer Einnahme mit einer Ausgabe die Nichteinhaltung des Bruttoprinzips nach § 35 LHO beanstandet. Die Ausgabe von 700.000 Euro ist aufgrund der Verrechnung nicht transparent. Die entsprechende Übersicht zur Haushaltsrechnung weist die Einnahme zu niedrig und die Ausgabe gar nicht aus.

Die Finanzbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, künftig die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen sicherzustellen und die Erwägungen für Einzelfallentscheidungen ordnungsgemäß zu dokumentieren.

### **Wahrnehmung städtischer Interessen**

576. Über die Mängel bei Einzelfällen hinaus hat sich gezeigt, dass gegenüber – teilweise großen – Versorgungsunternehmen hinsichtlich der Arbeitsprozesse, der Datengrundlagen, der juristischen Bearbeitungskapazität und der Intensität bei der Verfolgung der eigenen wirtschaftlichen Interessen ein strukturelles Defizit aufseiten der Stadt besteht.

*Städtische Interessen stärken*

Die Finanzbehörde will die Feststellungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Bearbeitung der liegenschaftlichen Verträge in das Projekt zur Neuorganisation des Immobilienmanagements einbringen (vgl. Tz. 567).

## Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen

Finanzbehörde  
– Steuerverwaltung –

**Die programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen ist noch nicht so organisiert, dass die beabsichtigte Entlastung der Bearbeiter von der Prüfung risikoarmer Angaben tatsächlich gewährleistet ist. Prüf- und Risikohinweise zu risikobehafteten Sachverhalten sind nicht sachgerecht bearbeitet worden.**

**Methodische Defizite bei der Bearbeitung der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Referenzfälle beeinträchtigen die Grundlagen zur Nachsteuerung des maschinellen Risikomanagements. Der Erkenntniswert sogenannter Abweichungsanalysen wird durch Fehlentwicklungen bei der Erfassung der Primärdaten geschmälert.**

577. Seit November 2007 werden Steuererklärungen, die in die Zuständigkeit des sogenannten Arbeitnehmerbereichs der Regionalfinanzämter fallen, programmgesteuert bearbeitet. Nach dem länderübergreifend einheitlichen Verfahrenskonzept sollen die Angaben des Steuerpflichtigen in einem ersten Arbeitsschritt einen sogenannten Risikofilter durchlaufen (maschinelles Risikomanagement). Entsprechend den Filterkriterien werden die jeweiligen Angaben entweder als risikoarm oder als risikobehaftet eingestuft.<sup>1</sup> Soweit eine Steuererklärung Angaben enthält, die als risikobehaftet gelten, wird sie zu deren manueller Prüfung ausgesteuert. Ist dies nicht der Fall, soll auch die weitere Bearbeitung programmgesteuert und ohne Mitwirkung eines Sachbearbeiters ablaufen. Die Steuerverwaltung will mit diesem Verfahren, das eine Konzentration der manuellen Sachbearbeitung auf risikobehaftete Angaben der Steuerpflichtigen ermöglicht, die Effizienz des Personaleinsatzes optimieren.

### Datenfreigabe bei risikoarmen Steuererklärungen

578. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine ausschließlich maschinelle Bearbeitung risikoarmer Steuererklärungen in der Praxis bisher ganz überwiegend nicht stattfindet. Auch diese Steuererklärungen muss der Bearbeiter – von wenigen Ausnahmen abgesehen –
- Keine vollautomatische Abwicklung risikoarmer Besteuerungsverfahren*

<sup>1</sup> Zu konzeptionellen Problemen des maschinellen Risikomanagements vgl. Jahresbericht 2009, Tz. 645 ff.

sehen – am Bildschirm aufrufen, um die Verarbeitung der für die Steuerfestsetzung erfassten Daten freizugeben und so den Anstoß zur maschinellen Produktion des Steuerbescheides zu geben. Dies widerspricht dem Verfahrenskonzept und läuft insbesondere der Zielsetzung zuwider, steuerfachlich qualifiziertes Personal von mechanischen oder technischen Aufgaben zu entlasten. Hinzu kommt, dass der Bearbeiter technisch nicht gehindert ist, einen zur Freigabe aufgerufenen Fall inhaltlich zu prüfen und die erfassten Daten entsprechend zu ändern. Dies führt dazu, dass sich an der bisherigen Arbeitsweise wenig ändert und weitere Arbeitskraft in die als risikoarm geltenden Fälle investiert wird, von denen der Bearbeiter eigentlich entlastet werden soll. Dem Anspruch, durch die programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen Kapazitäten zur Hebung der Bearbeitungsqualität in den risikobehafteten Fällen zu gewinnen<sup>2</sup>, wird diese Praxis nicht gerecht.

*Entlastungspotenziale ungenutzt*

579. Der Rechnungshof hat gefordert, das bei risikoarmen Steuererklärungen ganz überwiegend praktizierte System manueller Datenfreigabe alsbald durch ein System automatischer Datenfreigabe zu ersetzen und insofern den bislang nur für authentifizierte elektronische Steuererklärungen eingeschlagenen Weg fortzusetzen. Dazu bedarf es einer Aktualisierung der Buchungsordnung für die Finanzämter (BuchO), auf die die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – gegenüber dem Bund und den übrigen Ländern unverzüglich hinwirken sollte.

*Datenfreigabe automatisieren*

580. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass auch bei nicht authentifizierten elektronischen Steuererklärungen ohne risikobehaftete Angaben eine automatische Datenfreigabe geplant sei. Bei Steuererklärungen in Papierform sei ein ähnliches Verfahren vorgesehen. Ob eine Novellierung der BuchO nötig sei, werde geprüft. Gegebenenfalls werde die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – an den Bund und die übrigen Länder herantreten.

## **Bearbeitung risikobehafteter Steuererklärungen**

581. Falls einzelne Angaben des Steuerpflichtigen als risikobehaftet gelten, wird die Erklärung zur manuellen Überprüfung dieser Angaben angesteuert. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die entsprechenden Prüf- oder Risikohinweise nur in zwei von drei Fällen bearbeitet worden sind.

*Unzureichende Bearbeitung von Prüf- und Risikohinweisen*

Auch im herkömmlichen Verfahren ist es regelwidrig, Prüfhinweise zu übergehen. Bei der programmgesteuerten Bearbeitung von Steuererklärungen wiegt der Regelverstoß jedoch schwerer, weil er in einem Bearbeitungssystem geschieht, das die Hinweise mit einer ausdrücklichen Risikofeststellung verbindet. Hinzu kommt,

<sup>2</sup> Gegenüber dem Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ hatte die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – 2004 den Aufbau eines automationsgestützten Risikomanagements als integralen Bestandteil eines Konzepts zur Verbesserung der Arbeitsqualität in der Steuerverwaltung dargestellt. Vgl. dazu auch Bürgerschaftsdrucksache 18/1208 vom 12. November 2004, Bericht des Haushaltsausschusses, S. 9 ff.

dass die Ergebnisse der Hinweisbearbeitung für Zwecke der Qualitätssicherung im System ausgewertet werden, sodass Versäumnisse entsprechende Rückwirkungen haben. Die unzureichende Hinweisbearbeitung deutet darauf hin, dass die mit der Einführung der programmgesteuerten Bearbeitung verbundenen qualitativen Veränderungen in der Praxis nicht hinreichend wahrgenommen werden.

582. *Konzentration auf risikobehaftete Sachverhalte und Intensivbearbeitung der Risikohinweise sicherstellen* Der Rechnungshof hat konkrete Maßnahmen gefordert, um die programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen technisch so zu optimieren, dass sich der Bearbeiter auf die Bearbeitung der risikobehafteten Sachverhalte konzentrieren muss. Hinsichtlich des Bearbeitungsstandards hat er seine bereits früher erhobene Forderung nach einer Intensivbearbeitung der Prüf- und Risikohinweise wiederholt.<sup>3</sup>
583. Auch die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hält es für problematisch, wenn Risikohinweise unbearbeitet bleiben. Sie hat allerdings darauf hingewiesen, dass die Feststellungen des Rechnungshofs auch auf mangelnder Dokumentation tatsächlich vorgenommener Prüfungen beruhen könnten. Künftig werde der Bearbeiter technisch zu einer Dokumentation seiner konkreten Prüfungshandlungen gezwungen, ehe er mit der Fallbearbeitung fortfahren kann. Die Anregung, die Anforderungen an eine Intensivbearbeitung der Prüf- und Risikohinweise zu präzisieren, soll geprüft werden.

### **Bearbeitung von Referenzfällen**

584. Um die programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen für den Steuerpflichtigen unberechenbar zu machen und die Qualität des maschinellen Risikomanagements fortlaufend zu evaluieren, sind weitere, nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Steuererklärungen (Referenzfälle) ebenfalls manuell zu bearbeiten. In den Hamburger Finanzämtern sind diese Fälle „intensiv“ zu bearbeiten, was nach den Vorgaben der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – bedeutet, sich auf einzelne, überwiegend von den Bearbeitern selbst zu konkretisierende Prüffelder zu beschränken.
585. *Ungeeigneter methodischer Ansatz zur Bearbeitung von Referenzfällen* Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es den Bearbeitern in 108 von 140 Fällen nicht gelungen war, ein geeignetes Prüffeld zu finden, sodass es an dem nötigen Gegenstand der Intensivbearbeitung und damit zugleich an einer dem Evaluationsanspruch gerecht werdenden manuellen Bearbeitung mangelte. Dies zeigt die fehlende Eignung des methodischen Ansatzes zur Bearbeitung der Referenzfälle. Der Rechnungshof hat – auch vor dem Hintergrund des länderübergreifend maßgeblichen Verfahrenskonzepts – gefordert, die Vorgaben zur Bearbeitung der Referenzfälle dahingehend zu ändern, dass die Intensivbearbeitung jeweils die gesamte Steuererklärung erfassen muss.

<sup>3</sup> Vgl. Jahresbericht 2009, Tz. 645 ff. (Tz. 653).

586. Um den Unterschied zum bisherigen Verständnis der Intensivbearbeitung zu verdeutlichen, hatte der Rechnungshof bereits 2008 gefordert, die besonderen Anforderungen an die Bearbeitung der Referenzfälle unter dem Begriff der Referenzfallbearbeitung zusammenzufassen.<sup>4</sup> Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ist mit dem Versuch, die Standards länderübergreifend zu fixieren, auf Arbeitsebene gescheitert. Der Rechnungshof hat empfohlen, ihre damaligen Vorstellungen noch einmal förmlich in die zuständigen Gremien hineinzutragen und in diesem Sinne auch die gegenwärtige Diskussion über die Ausgestaltung einer Rechtsverordnung zur Handhabung des Untersuchungsgrundsatzes bei Einsatz automatischer Einrichtungen<sup>5</sup> zu nutzen.
587. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – teilt die Problemsicht des Rechnungshofs nicht. Auch bei Referenzfällen sei darauf zu achten, dass Aufwand und mögliche steuerliche Auswirkung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stünden. Eine intensive Prüfung aller Angaben eines Steuerpflichtigen sei bei Referenzfällen nicht realisierbar. Hinreichende Erkenntnisse zur Nachsteuerung des maschinellen Risikomanagements seien auch bei einer gegebenenfalls auf Teilbereiche beschränkten personen- und situationsbezogenen Prüfung gewährleistet. Ihre frühere Vorstellung, die Standards für eine Referenzfallbearbeitung länderübergreifend zu fixieren, verfolgt die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – nicht mehr. Über den strategischen Ansatz, mit dem Hamburg an der Ausgestaltung der Rechtsverordnung zur Handhabung des Untersuchungsgrundsatzes bei Einsatz automatischer Einrichtungen mitwirken wolle, habe die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – noch nicht abschließend entschieden.
588. Der Rechnungshof hält daran fest, dass die Qualität des maschinellen Risikomanagements nicht gesichert ist, wenn es von der Entscheidung des Bearbeiters abhängt, welche Angaben in Referenzfällen geprüft werden und welche Ergebnisse sodann in die Evaluation des Risikomanagements einfließen. Dass bei der Überprüfung von Angaben zum Beispiel bei der Entscheidung, inwieweit Belege angefordert werden, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren ist, steht außer Frage. Dies begründet indessen nicht die Notwendigkeit eines weiten Entscheidungsermessens des Bearbeiters darüber, ob er überhaupt Prüfungshandlungen vornimmt.

*Neue Initiative  
für Standards zur  
Referenzfall-  
bearbeitung  
ergreifen*

<sup>4</sup> Vgl. Jahresbericht 2009, Tz. 645 ff. (Tz. 658 f.).

<sup>5</sup> Die beabsichtigte Rechtsverordnung wird sich auf § 88 Absatz 3 Abgabenordnung (AO) stützen. Sie soll die Einhaltung der in § 85 AO verankerten Besteuerungsgrundsätze der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung, aber auch des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit insbesondere bei Einsatz vollautomatischer Besteuerungsverfahren absichern. Vgl. Bundestagsdrucksache 16/10940 vom 13. November 2008, S. 9 f. (Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Steuerfahrens [Steuerbürokratieabbaugesetz]).

## Überwachung der Qualität des maschinellen Risikomanagements

### Ersterfassung von Primärdaten

589. Die Qualität des maschinellen Risikomanagements wird auf der Grundlage von sogenannten Abweichungsanalysen überwacht. Bei diesen Analysen wird geprüft, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der Bearbeiter von den Angaben des Steuerpflichtigen abgewichen ist. Gegenstand der Abweichungsanalyse sind folglich alle ausgesteuerten und sodann manuell bearbeiteten Steuererklärungen. Stellen sich bei den Abweichungen in bestimmten Bereichen Häufungen ein, denen das maschinelle Risikomanagement bislang nicht hinreichend Rechnung trägt, müssen die Aussteuerungskriterien gegebenenfalls modifiziert werden. Dieser methodische Ansatz setzt voraus, dass vor allen Dingen die Primärdaten – also die Angaben der Steuerpflichtigen – „originalgetreu“ erfasst werden.
590. Die Vorgaben zur Erfassung von Primärdaten tragen diesem Grundsatz Rechnung. Anfängliche Korrekturen an den Primärdaten sind nur unter engen Voraussetzungen (zum Beispiel zur Berichtigung offensichtlicher Eintragungs- oder Übertragungsfehler) zulässig. Entscheidend ist, dass der Erklärungswille des Steuerpflichtigen nicht verfälscht wird.
591. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass etwa ein Viertel der geprüften Fälle nicht diesen Vorgaben entsprach. Ganz wesentlich trug dazu bei, dass die Bearbeiter selbst für die Primärdateneingabe zuständig waren. Mit veränderten Primärdaten versuchten sie entweder, drohende Prüf- und Risikohinweise zu vermeiden, oder die letzte Chance für manuelle Korrekturen zu nutzen, wenn sie annahmen, dass die Angaben als risikoarm eingestuft werden könnten und damit keiner späteren Prüfung mehr zugänglich wären.
592. Nach dem neuen Organisationsmodell VERA,<sup>6</sup> das in allen Regionalfinanzämtern mittlerweile realisiert worden ist, soll die Primärdatenerfassung sogenannten Eingangsstellen übertragen werden, falls sich der Vorsteher für die Einrichtung derartiger Stellen entscheidet. Der Rechnungshof hat dies als Chance für Verbesserungen anerkannt, zugleich aber darauf hingewiesen, dass das Konzept der Eingangsstellen in seiner heutigen Form der Veränderung bedarf, um den mit der Primärdatenerfassung verbundenen Anforderungen gerecht zu werden. Das bisherige Konzept, Eingangsstellen als Arbeitsgebiete ohne festen Geschäftsbereich für interne Serviceaufgaben zu führen und ihre Einrichtung zur Disposition der Vorsteher zu stellen, muss zumindest hinsichtlich der Primärdatenerfassung aufgegeben werden.
593. Nach Auffassung der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ist langfristig eine Vereinheitlichung der Eingangsstellen und ihrer Aufga-

*Unzulässige Sachbearbeitung bei der Erfassung von Primärdaten*

*Eingangsstellen können Primärdatenerfassung übernehmen*

*Neues Konzept für Eingangsstellen erforderlich*

<sup>6</sup> Vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 523 ff.

ben anzustreben. Auswirkungen auf die Personalausstattung der Eingangsstellen müssten abgewartet werden.

### Nachträgliche Änderung von Primärdaten

594. Bei Steuererklärungen, die zur manuellen Bearbeitung ausgesteuert worden sind, kann die Überprüfung der Angaben des Steuerpflichtigen zu Abweichungen von den erfassten Primärdaten führen. Diese Abweichungen sind als sogenannte Sekundärdaten zu erfassen. Ausgenommen sind Abweichungen, die sich aufgrund von extern zugesteuerten Daten ergeben<sup>7</sup> und durch nachträgliche Korrektur der Primärdaten zu erfassen sind. Mit dieser Vorgabe soll für Zwecke des Controllings sichergestellt werden, dass als Abweichung nur die dem Bearbeiter zuzurechnenden Beträge erfasst werden.
595. Die Vorgabe führt dazu, dass den Bearbeitern auch dann, wenn die Ersterfassung der Primärdaten zweckmäßigerweise nicht in ihren Händen liegt,<sup>8</sup> der Zugriff auf die Primärdaten ermöglicht werden muss. Hieraus resultiert die Gefahr, dass sich nicht nur die Übernahme externer Daten, sondern – regelwidrig – auch die Sachbearbeitung in der nachträglichen Änderung von Primärdaten niederschlägt. Der Rechnungshof ist auf Fälle gestoßen, in denen das Nebeneinander von Sekundärdateneingabe und nachträglicher Veränderung von Primärdaten zu einer Beliebigkeit bei der praktischen Handhabung der Datenerfassung geführt hat.
596. Der Rechnungshof hat – insbesondere vor dem Hintergrund negativer Auswirkungen auf die Abweichungsanalyse – gefordert, die Möglichkeit einer nachträglichen Änderung von Primärdaten zu beseitigen, und angeregt, bei den Sekundärdaten zwischen extern zugesteuerten und vom Bearbeiter selbst erarbeiteten Daten zu unterscheiden, um den Bedürfnissen des Controlling Rechnung zu tragen. Hinsichtlich der extern zugesteuerten Daten hat er empfohlen, die Übernahme zu automatisieren.
597. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – lehnt dies ab. Die Erfassung zugesteuerter Daten in einer speziellen Kategorie sei eine den Bearbeitern nicht vermittelbare zusätzliche Belastung. Die Abweichungsanalyse werde nicht beeinträchtigt, weil es bei der Zusteuerung externer Daten nicht auf das maschinelle Risikomanagement ankomme. Die notwendige Änderung der für das Verfahren maßgeblichen IT-Programme werde im Programmierverbund nicht die nötige Mehrheit finden. Eine automatisierte Übernahme extern zugesteuerter Daten scheitere an der teilweise unzureichenden Datenqualität.<sup>9</sup>
- Nachträgliche Änderung von Primärdaten problematisch*
- Extern zugesteuerte Daten als Sekundärdaten eigener Art erfassen und automatisiert übernehmen*

<sup>7</sup> Sie können sich aus Feststellungsmitteilungen, aus der Berücksichtigung von Verlustvor- oder -rückträgen, aus dem maschinellen Abgleich von Lohn- und Kirchensteuerdaten sowie aus der elektronischen Vorprüfung von elektronischen Steuererklärungen ergeben.

<sup>8</sup> Zu den damit verbundenen Problemen vgl. Tz. 589 ff.

<sup>9</sup> Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat in diesem Zusammenhang auf fehlerhafte Lohnsteuerbescheinigungen bei Namensgleichheit von Arbeitnehmern und unzuverlässige Rentenbezugsmitteilungen hingewiesen.

598. Der Rechnungshof hält daran fest, dass die Möglichkeit, Primärdaten nachträglich und gegebenenfalls auch regelwidrig ändern zu können, die Verlässlichkeit der Datenbasis für die Abweichungsanalysen infrage stellt. Eine relevante zusätzliche Arbeitsbelastung allein durch die Einführung einer weiteren Datenkategorie ist nicht erkennbar. Unzureichende Datenqualität gilt es zu beseitigen.

### Praxis der Abweichungsanalysen

- Neue Standardauswertungen verbessern Evaluationsmöglichkeiten*
599. Grundlage der Abweichungsanalysen zur Nachsteuerung des maschinellen Risikomanagements sind sogenannte Standardauswertungen. Obgleich die programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen in Hamburg bereits seit November 2007 stattfindet, ist das entsprechende Auswertungsmodul erst 2010 zur Verfügung gestellt worden. Mit den neuen Standardauswertungen verbessern sich die Möglichkeiten der Evaluation des maschinellen Risikomanagements entscheidend.
600. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will jedoch an einem Schwellenwert für die Abweichungsanalyse,<sup>10</sup> den der Rechnungshof hinsichtlich der bisherigen Auswertungsmethode kritisiert hatte, auch in Zukunft festhalten. Angesichts begrenzter Kapazitäten müssten Prioritäten gesetzt werden. Im Zusammenwirken mit den anderen Ländern sei gleichwohl ein effektives Qualitätsmanagement möglich. Ob die neuen Standardauswertungen – wie vom Rechnungshof erwartet – zu einer Verminderung des Auswertungsaufwands führen werden, sei fraglich.
601. Der Rechnungshof teilt die Skepsis hinsichtlich der erwarteten Verminderung des Auswertungsaufwands nicht. Das neue Verfahren liefert – anders als die frühere Eigenentwicklung – erstmals maschinell aggregierte Daten zu einzelnen Risikohinweisen bzw. Kennzahlen. Im bisherigen System hatte der Schwellenwert dazu geführt, dass 55 % der Referenzfälle mit und fast 90 % der Referenzfälle ohne zusätzlichen Risikohinweis von der Evaluation ausgeschlossen waren. Das ist bei einem Verfahren, das im Mittelpunkt der Qualitätssicherung für das maschinelle Risikomanagement steht, nicht hinnehmbar.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>10</sup> Fälle unterhalb dieses Wertes werden nicht in die Abweichungsanalyse einbezogen.



## **Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung**

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

**Die Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung erfordert einen hohen Aufwand bei der Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen. Diesen Anforderungen werden die Finanzämter nur bedingt gerecht.**

**Eine nach Fallgruppen differenzierte Pauschalierung des Abzugs von Werbungskosten könnte zu spürbaren Erleichterungen führen, bedarf aber angesichts verfassungsrechtlicher Vorgaben einer gründlichen Prüfung.**

**Kurzfristig sind Verbesserungen bei der Datenaufbereitung, der Vordruckgestaltung, der programmgesteuerten Bearbeitung von Steuererklärungen, der Sachverhaltsaufklärung und der Einhaltung geltender Bearbeitungsgrundsätze notwendig.**

602. Bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung liegt die Verantwortung für die zutreffende Festsetzung der Steuer regelmäßig in vollem Umfang bei den Veranlagungsstellen der Finanzämter. Eine Außenprüfung ist nur ausnahmsweise zulässig, und angesichts der Vielgestaltigkeit der Miet- und Pachtverhältnisse gibt es – anders als bei Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit oder bei den meisten Kapitalerträgen – auch keinen Steuerabzug an der Quelle.
603. Seit November 2007 werden Steuererklärungen von Arbeitnehmern programmgesteuert bearbeitet.<sup>1</sup> Dies bedeutet, dass nur die als risikobehaftet eingestufteten Steuererklärungen in die Hände von Sachbearbeitern gelangen sollen. Alle als risikoarm geltenden Steuererklärungen sollen ohne weitere Prüfung akzeptiert werden. Dieses Verfahren soll nach und nach auch bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung zum Einsatz kommen. In einem der geprüften Finanzämter fand eine programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen zu Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bereits statt.
604. Das bei programmgesteuerter Bearbeitung von Steuererklärungen nötige maschinelle Risikomanagement setzt voraus, dass alle für die Risikobewertung nötigen Daten zur Verfügung stehen und

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Tz. 577 ff. und Jahresbericht 2009, Tz. 645 ff.

*Unzutreffende Erfassung der Merkmale zur Objektunterscheidung*

gespeichert sind. Da ein periodenübergreifender Datenabgleich stattfindet, muss bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung auch ein objektbezogenes Unterscheidungsmerkmal, nämlich das Aktenzeichen, unter dem der Einheitswert eines Grundstücks festgestellt worden ist, erfasst werden. Da die Steuerpflichtigen entsprechende Angaben häufig unterlassen, muss das Finanzamt entweder bei ihnen nachfragen oder anderweitig recherchieren. Das ist in vielen Fällen nicht geschehen. Stattdessen ist durch schlichte Laufnummern ein Aktenzeichen fingiert worden.

*Verwaltungsinterne Recherche der Unterscheidungsmerkmale verbessern*

Der Rechnungshof hat diese Praxis wegen ihrer nachteiligen Auswirkungen auf das maschinelle Risikomanagement beanstandet und angesichts begrenzter Einwirkungsmöglichkeiten auf die Steuerpflichtigen gefordert, die Möglichkeiten der verwaltungsinternen Recherche zu verbessern. Andernfalls müsste ein früheres Mitteilungsverfahren zwischen den für die Einheitsbewertung und den für die Einkommensteuer zuständigen Finanzämtern reaktiviert werden.

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, Bayern habe nach einer Erörterung mit den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder den Auftrag erhalten, die Möglichkeiten einer sachgerechten IT-Lösung zu prüfen. Wegen des Zeitplans im IT-Projekt KONSENS<sup>2</sup> werde eine IT-gestützte Übergangsregelung erwogen.

*Unvollständige Erfassung von Einzelangaben zur maschinellen Risikoanalyse*

605. Der Vordruck zur Erklärung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sieht eine Vielzahl von Angaben vor, um die Einnahmen und die Werbungskosten zu spezifizieren. Der überwiegende Teil dieser Angaben kann maschinell ausgewertet werden und steht somit für das maschinelle Risikomanagement zur Verfügung. In mehreren Fällen haben Sachbearbeiter auf die Erfassung derartiger Einzelangaben verzichtet, sodass die Möglichkeiten einer maschinellen Risikoanalyse entsprechend eingeschränkt waren.

Die Finanzbehörde hat die Kritik akzeptiert. Soweit eine programmgesteuerte Bearbeitung stattfindet und die abschließende Zeichnung einer Steuerfestsetzung dem Sachgebietsleiter vorbehalten ist,<sup>3</sup> soll dieser künftig auf die Erfassung der spezifizierten Angaben achten.

*Besteuerungsrelevante Lücken in den Erklärungen der Steuerpflichtigen offengelassen*

606. Die Spezifikation von Einnahmen und Werbungskosten ist keine mit dem maschinellen Risikomanagement verbundene Neuerung, sondern seit jeher Voraussetzung für eine substantielle Sachbearbeitung, und zwar auch dann, wenn nach den Bearbeitungsgrundsätzen eine Schlüssigkeits- und Glaubhaftigkeitskontrolle ausreicht. In einer Vielzahl von Fällen haben die Finanzämter darauf verzichtet, relevante Lücken in den Erklärungen der Steuerpflichtigen zu schließen:

- Steuerpflichtige erklärten Aufwendungen als Werbungskosten, ohne Einnahmen aus der Umlage dieser Aufwendungen

<sup>2</sup> Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

<sup>3</sup> Im Regelfall zeichnet der Sachbearbeiter selbst, vgl. Abschnitt 4.3 Absatz 1 der Geschäftsordnung für die Finanzämter (FAGO) vom 3. Januar 2002, BStBl 2002 I S. 540 ff.

auf die Mieter anzugeben. Die Finanzämter prüften nicht, ob der Steuerpflichtige die Einnahmen aus der Umlage der Aufwendungen bei den übrigen Mieteinnahmen erklärt hatte oder entsprechende Angaben „vergessen“ wurden.

- In anderen Fällen verzichteten die Steuerpflichtigen auf gebäudebezogene Angaben (Wohnfläche, Zahl der Wohnungen) und Angaben zur Aufteilung der Mieteinnahmen auf die einzelnen Geschosse. Den Finanzämtern war es so nicht möglich, eine möglicherweise unentgeltliche oder verbilligte Überlassung von Wohnraum (zum Beispiel an Angehörige oder andere nahestehende Personen) zu erkennen und den Abzug von Werbungskosten gegebenenfalls zu beschränken. Die Ämter haben in der Regel nicht nachgefragt und damit mögliche fiskalische Nachteile in Kauf genommen.

Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang Fehlschlüsse eines Finanzamts aus den Vorgaben einer Dienstanweisung zum Umfang der Sachaufklärung problematisiert<sup>4</sup> und gefordert, für eine Änderung der Veranlagungspraxis zu sorgen. Er hält darüber hinaus eine Angleichung der maschinellen an die manuellen Verprobungsmöglichkeiten<sup>5</sup> für nötig.

*Maschinelle Verprobungsmöglichkeiten weiterentwickeln*

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass eine Neufassung der oben genannten Dienstanweisung beabsichtigt sei. Die mit dieser Angelegenheit befasste Arbeitsgruppe werde prüfen, welche Konsequenzen aus den Feststellungen des Rechnungshofs zu ziehen seien. Die manuellen Verprobungsmöglichkeiten kämen auch bei der programmgesteuerten Bearbeitung von Steuererklärungen zum Tragen. Die maschinellen Verprobungsmöglichkeiten würden verbessert.

607. Auch unabhängig von den im Erklärungsvordruck geforderten Angaben hat die Bearbeitung immer wieder unter unzureichender Aufklärung der besteuerelevanten Sachverhalte gelitten:

*Unzureichende Sachverhaltsaufklärung*

- Bei der Vermietung von Ferienwohnungen sind jährliche Verluste im vierstelligen Bereich akzeptiert worden, ohne der Frage nachzugehen, ob die Voraussetzungen für eine individuelle Prüfung der Einkunftserzielungsabsicht<sup>6</sup> des jeweiligen Vermieters erfüllt waren.
- Konkrete Anhaltspunkte wie etwa ein krasses Missverhältnis zwischen Mieteinnahmen und Schuldzinsen sind nicht zum

*Zulässigkeit einer Prüfung der Einkunftserzielungsabsicht nicht geklärt*

<sup>4</sup> Das Finanzamt hatte sich auf den Standpunkt gestellt, dass es stets dem Bearbeiter überlassen bleibe, sich unter Berücksichtigung der aktuellen Arbeitssituation für oder gegen weitere Ermittlungshandlungen zu entscheiden. Tatsächlich muss sich das Finanzamt in allen Fällen vergewissern, ob die Steuererklärungen vollständig ausgefüllt sind.

<sup>5</sup> Der Begriff Verprobung stammt aus der steuerlichen Betriebsprüfung und bezeichnet dort den Abgleich von erklärten Daten mit Vergleichsdaten. Es gibt verschiedene Verprobungsmethoden (zum Beispiel äußerer/innerer Betriebsvergleich, Zeitreihenvergleich, Vermögenszuwachs- und Geldverkehrsrechnung). Vgl. dazu Tipke/Kruse, Abgabenordnung, Anmerkung 17 ff. zu § 158 (Stand Mai 2010).

<sup>6</sup> Sofern die Einkunftserzielungsabsicht zu verneinen ist, entfällt die Möglichkeit, die insoweit entstandenen Verluste steuerlich geltend zu machen.

Anlass genommen worden, das Finanzierungskonzept zu überprüfen und gegebenenfalls die Einkunftserzielungsabsicht zu verneinen.

*Anerkennung von hohem Erhaltungsaufwand ohne Prüfung*

- Ausgaben, die die Steuerpflichtigen als sofort abzugsfähigen Erhaltungsaufwand deklariert hatten, wurden auch bei Überschreitung der in einer Dienstanweisung genannten Schwellenwerte ohne Prüfung anerkannt. In einem Einzelfall hielt der Bearbeiter bei einem hinsichtlich seiner Wohnfläche und der Zahl der Mieter nicht näher spezifizierten Mietwohngrundstück angeblichen Erhaltungsaufwand aus zwei aufeinanderfolgenden Jahren im Umfang von rund 220.000 Euro ohne jeglichen Beleg für „glaubhaft“.

*Unterlassene Prüfungen bei gemischter Nutzung von Grundstücken*

- Bei gemischter Nutzung von Grundstücken ließ das Finanzamt unschlüssige Angaben zum Umfang der Eigennutzung auf sich beruhen. In einem Einzelfall nahm es hin, dass der Eigentümer eines gemischt genutzten Grundstücks den gesamten Zinsaufwand den vermieteten Wohnungen und nicht anteilig auch seiner eigenen Wohnung zurechnete.

*Anhaltspunkte für verbilligte Wohnraumüberlassung an Angehörige übersehen*

- Trotz konkreter Anhaltspunkte (auswärtige Unterbringung des eigenen Kindes im Mehrfamilienhaus der Eltern) wurde die Möglichkeit einer verbilligten Wohnraumüberlassung an Angehörige nicht in Betracht gezogen. Die geltend gemachten Aufwendungen wurden vollen Umfangs als Werbungskosten anerkannt.

*Anerkennung von Aufwand bei vermietetem Wohnungseigentum ohne Vorlage der Wohngeldabrechnung*

- Bei vermietetem Wohnungseigentum wurde nicht überprüft, in welchem Umfang sogenannte Wohngeldzahlungen auf die nicht abzugsfähige Instandhaltungsrückstellung (§ 21 Absatz 5 Nr. 4 Wohnungseigentumsgesetz) entfielen. In aller Regel wurden fehlende Abrechnungen der Eigentümergemeinschaften nicht nachgefordert.

*Bearbeitungsgrundsätze einhalten und Erklärungsformulare ändern*

Der Rechnungshof hat eine konsequente Beachtung der in den geltenden Bearbeitungsgrundsätzen verankerten Vorgaben zur Sachaufklärung gefordert, darüber hinaus aber auch Änderungen in den Erklärungsvordrucken angeregt, um die Steuerpflichtigen nachdrücklicher als bisher auf ihre Darlegungspflichten hinzuweisen.

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat angekündigt, die Feststellungen des Rechnungshofs mit den zuständigen Hauptsachgebietsleitern der Finanzämter zu erörtern und auch im Rahmen einer an die Bearbeiter gerichteten Fachinformation für die nötigen Klarstellungen zu sorgen. Darüber hinaus wird sie die Vorschläge zur Änderung der Erklärungsvordrucke aufgreifen und an die gemeinsame Vordruckkommission der Länder herantragen.

608. Der Rechnungshof hat erneut festgestellt, dass Steuern unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt wurden, obwohl die verwaltungsinternen Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren.<sup>7</sup> Die

<sup>7</sup> So schon Jahresbericht 2010, Tz. 699 ff. (716).

Bearbeiter erkannten offenbar selbst, dass die Überprüfung der Steuererklärungen unzureichend war, und verschafften sich so die Option, das Versäumte später nachzuholen. Tatsächlich wurde die Nachprüfung in sehr vielen Fällen später nicht nachgeholt, sodass die Erklärungen auf Dauer ungeprüft blieben. Der Rechnungshof hat eine Änderung der Veranlagungspraxis und eine verbesserte Überwachung von Nachprüfungsvorbehalten bei verjährungsbedrohten Steuerfestsetzungen gefordert.

*Nachprüfungsvorbehalte bei verjährungsbedrohten Steuerfestsetzungen besser überwachen*

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat hinsichtlich der Überwachung von Nachprüfungsvorbehalten auf eine veränderte IT-Lösung hingewiesen, die 2011 zum Einsatz kommen soll.

609. Eines der geprüften Finanzämter hat den Standpunkt vertreten, dass die Sachbearbeitung nachträglicher Kritik weitgehend entzogen sei, weil der Bearbeiter seine Arbeitsweise nach den mengenmäßigen Gegebenheiten in seinem Arbeitsbereich ausrichten müsse und ihm dies auch so vorgegeben worden sei. Der Rechnungshof hat dieser Ansicht mit Nachdruck widersprochen und darauf hingewiesen, dass die auf den steuerlichen Einzelfall bezogene Konzentrationsmaxime nichts an der Verbindlichkeit der Vorgaben zur Intensivbearbeitung bzw. zur Schlüssigkeits- und Glaubhaftigkeitskontrolle ändert. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat angekündigt, mögliche Missverständnisse aufzugreifen. Insbesondere Risikohinweise<sup>8</sup> beinhalteten konkrete Prüfaufträge, die nicht – wie das Finanzamt gemeint habe – zur Disposition des Bearbeiters stünden.

*Arbeitslage relativiert nicht die Verbindlichkeit der Bearbeitungsgrundsätze*

610. Angesichts der Vielzahl von Problemen, die die Überprüfung der Steuererklärungen zu den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bereitet, stellt sich die Frage, ob die Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung einer grundlegenden Reform bedarf. Im Kern geht es darum, dass das Bestreben, „missbräuchlichen“ Gestaltungen die steuerliche Anerkennung zu versagen, zu einer Vielzahl von Prüfkriterien geführt hat, die im Massengeschäft der Steuerverwaltung nicht oder nur noch bedingt handhabbar sind. Der Rechnungshof hat auf der Grundlage ähnlicher Empfehlungen des Bundesrechnungshofs eine gegebenenfalls nach Fallgruppen differenzierte Pauschalierung des Abzugs von Werbungskosten angeregt, soweit dies in verfassungskonformer Weise möglich ist.

*Möglichkeiten einer Pauschalierung der Werbungskosten prüfen*

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hält den Vorschlag zwar für erwägenswert, steht ihm letztlich aber kritisch gegenüber. Sie will das Ergebnis der Erörterungen einer Länderarbeitsgruppe abwarten, die sich gegenwärtig mit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofs befasst.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>8</sup> Der Bearbeiter erhält Risikohinweise, wenn im Rahmen des maschinellen Risikomanagements festgestellt wird, dass bestimmte Angaben des Steuerpflichtigen einer Überprüfung durch den Sachbearbeiter bedürfen.

## Steuerliche Erfassung von Hunden

Finanzbehörde  
– Steuerverwaltung –

**Die den Bürger entlastende Bündelung von steuerlicher und ordnungsrechtlicher Meldepflicht lässt sich auch verwaltungsintern zur Vereinfachung des Steuerfestsetzungsverfahrens nutzen. Diese Chance ist bisher nicht wahrgenommen worden. Insbesondere bei einer Harmonisierung der Strukturen der IT-Unterstützung könnten alle besteuereungsrelevanten Daten aus dem Hunderegister übernommen und einem vollautomatischen Regelbesteuerungsverfahren zugrundegelegt werden. Notwendige Rechtsänderungen sollten in Angriff genommen werden.**

611. Das Halten von Hunden in Hamburg ist seit jeher steuerpflichtig. 2009 waren in Hamburg steuerlich 41.368 Hunde angemeldet. Das Aufkommen aus der Hundesteuer betrug 2009 rund 3 Mio. Euro. Alle Hunde sind spätestens zwei Wochen nach dem Erwerb bei dem zuständigen Finanzamt anzumelden (§ 15 Hundesteuergesetz [HuStG]).
612. Am 1. April 2006 ist das Gesetz über das Halten und Führen von Hunden in Hamburg (Hundegesetz [HundeG]) in Kraft getreten. Seither ist jeder, der in Hamburg einen Hund hält, verpflichtet, auch dem Bezirksamt die Hundehaltung anzuzeigen. Diese ordnungsrechtliche Anmeldung eines Hundes „beinhaltet“ die Anmeldung nach dem Hundesteuergesetz (§ 13 Absatz 1 Satz 3 HundestG 2009). Dem Hundehalter soll damit eine zweimalige Anmeldung des Hundes bei verschiedenen Behörden erspart werden.

Bei der ordnungsrechtlichen Anmeldung eines Hundes hat der Halter verschiedene Angaben zu seiner Person und zum Tier zu übermitteln. Diese Daten werden im Hunderegister erfasst und sind – soweit für Besteuerungszwecke erforderlich – dem zuständigen Finanzamt mitzuteilen.

613. Die Einbettung der steuerlichen Anmeldung in das neue ordnungsrechtliche Verfahren eröffnet die Möglichkeit, die Besteuerung des Haltens von Hunden grundlegend zu vereinfachen. Dies setzt aber voraus, dass das Hundesteuergesetz mit dem Hundegesetz synchronisiert und im Übrigen so umgestaltet wird, dass über steuerliche Ausnahmen oder Begünstigungen in einem gesonderten Antragsverfahren entschieden wird. Das Regelbesteuerungsverfahren könnte dann auf der Grundlage der im Hunderegister abgelegten Daten vollautomatisch abgewickelt werden. Die Arbeit in der Hundesteuerstelle des Finanzamts für Verkehrsteuern und
- Vollautomatisches Regelbesteuerungsverfahren bei Gleichlauf von Ordnungs- und Steuerrecht möglich*

Grundbesitz würde sich auf die Bearbeitung der oben genannten Anträge beschränken.

614. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat bislang keine Schritte unternommen, um das der Idee eines integrierten Anmeldeverfahrens innewohnende Rationalisierungspotenzial zu erschließen. Weder hat sie auf eine Novellierung des Hundesteuergesetzes hingewirkt noch hat sie die technischen Voraussetzungen für ein vollautomatisches Regelbesteuerungsverfahren geschaffen. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat im Gegenteil aufgrund des Fortbestandes der steuerrechtlichen Anmeldeverordnung (§ 15 HuStG) und einer insoweit unvollkommenen Gesetzeslage bis heute an der Möglichkeit einer gesonderten Anmeldung zur Hundesteuer festgehalten und im Übrigen auf die anderweitig gebundenen Personalkapazitäten ihres Automationsreferats hingewiesen.
- Rationalisierungspotenziale des integrierten Anmeldeverfahrens nicht erschlossen*
- Der Rechnungshof hat konkrete Empfehlungen zur Neufassung des Hundesteuergesetzes gegeben und in diesem Zusammenhang auch eine Änderung der steuerrechtlichen Anmeldeverordnung empfohlen.
615. Die gesonderten Anmeldungen zur Hundesteuer (vgl. Tz. 614) werden in tradierter Weise bearbeitet. Aufgrund der im Hundegesetz getroffenen Regelung, dass die ordnungsrechtliche Anmeldung eines Hundes auch dessen Anmeldung zur Hundesteuer umfasst, muss das Finanzamt aber auch die im Hunderegister erfassten Daten, soweit sie steuerrechtlich von Bedeutung sind (vgl. Tz. 612), auswerten. Da es immer noch nicht gelungen ist, eine elektronische Schnittstelle zu konzipieren, wird bis heute mit manuell auszuwertenden Excel-Tabellen gearbeitet.
- Steuerliche Auswertung des Hunderegisters ohne elektronische Schnittstelle*
616. Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Hundegesetzes mussten innerhalb eines Jahres mehr als 27.000 Datensätze mit den steuerlich erfassten Daten abgeglichen werden. Das gelang nur durch Einsatz zusätzlicher Arbeitskräfte in der mit sechs regulären Kräften besetzten Hundesteuerstelle. Auch wenn später der Datenübermittlung aus dem Hunderegister ein Datenabgleich mit den in der Steuerverwaltung erfassten Daten vorgeschaltet wurde, um sich von steuerlich bereits bekannten Fällen zu entlasten, besteht das verfahrenstechnische Problem einer nur mit Handarbeit zu bewältigenden Übertragung der Registerdaten in das Datenraster der Steuerverwaltung fort.
- Personalintensiver Datenabgleich*
617. Der Aufwand ließe sich entscheidend reduzieren, wenn die Steuerverwaltung nicht weiter halterbezogene Datensätze, sondern – wie die Bezirksämter im Hunderegister – für jeden Hund einen objektbezogenen Datensatz bilden und eine gesonderte Steuernummer zuteilen würde. Dies ist seit jeher bei der Besteuerung von Kraftfahrzeugen der Fall und wäre für eine vollautomatische Regelbesteuerung (vgl. Tz. 613) ohnehin zwingend.
- Halterbezogene durch objektbezogene Datensätze ersetzen*

## Stellungnahme der Verwaltung

618. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – stimmt dem Rechnungshof zu, dass das mit der Einführung der zusammengefassten Hundeanmeldung angestrebte Ziel, die Verwaltungsabläufe zu rationalisieren, von den beteiligten Behörden nicht konsequent verfolgt worden ist. Sie hat indes diverse Bedenken gegen die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Neufassung des Hundesteuergesetzes erhoben, zugleich aber eingeräumt, dass der Verzicht auf eine zeitgerechte Abstimmung von Hundegesetz und Hundesteuergesetz zu einem nicht unerheblichen Mehraufwand hinsichtlich des Abgleichs zwischen Hunderegister und steuerlichem Datenbestand geführt hat. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will prüfen, ob eine vollautomatische Steuerfestsetzung bei gleichzeitiger Aussteuerung von antragsbehafteten Steuerfällen (vgl. Tz. 613) wirtschaftlicher als das derzeit praktizierte und zwischenzeitlich weiter optimierte Verfahren der manuellen Auswertung von Excel-Tabellen ist. In die vergleichende Betrachtung sollen weitere Handlungsalternativen einbezogen werden.<sup>1</sup>

## Bewertung durch den Rechnungshof

619. Die Stellungnahme der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – zeigt, dass der Handlungsbedarf erkannt worden ist. Angesichts verschiedener Divergenzen im Detail bleibt allerdings offen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sie eine Novellierung des Hundesteuergesetzes anstrebt und welche Konsequenzen sich hieraus für die Bewertung der in Betracht gezogenen Handlungsalternativen ergeben. Der Rechnungshof begrüßt die Absicht, auch die Möglichkeit einer vollautomatischen Steuerfestsetzung zu prüfen, die ungeachtet des aktuellen Umstellungsaufwandes auf Dauer das größte Rationalisierungspotenzial birgt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>1</sup> Einbindung der Bezirksamter in das Besteuerungsverfahren durch Entgegennahme originär steuerrechtlicher Angaben, die – da ohne Bedeutung für das Hunderegister – direkt an das Finanzamt übermittelt werden. Gegebenenfalls auch Rückverlagerung der Zuständigkeit für die Festsetzung und Erhebung der Hundesteuer auf die Bezirksamter, die die Hundesteuer bis zum 31. Dezember 1975 verwalteten.



Hamburg, den 21. Januar 2011

Dr. Jann Meyer-Abich

Michael Otto-Abeken

Olde Friedrichsen

Joachim Mose

Philipp Häfner