

# Jahresbericht 2012

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2010

Hamburg, den 5. Januar 2012

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	1-4
Beschränkung der Prüfung	5
<b>I. Haushaltsrechnung 2010</b>	
Allgemeine Bemerkungen	6-11
Jahresergebnis	12
Vermögensübersicht	13
Haushaltsüberschreitungen	14
Beteiligung und Information des Parlaments	15-28
<b>II. Nachhaltigkeit im staatlichen Handeln</b>	29-79
<b>III. Hamburger Museumsstiftungen</b>	80-133
<b>IV. Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Klimaschutz und Umwelt</b>	
Hamburger Klimaschutzkonzept	134-167
Energiemanagement der Justizvollzugsanstalten	168-180
Internationale Gartenschau 2013	181-194
Altlastsanierung Radeland	195-203
<b>Bauen und Erhalten</b>	
Nachhaltiges Bauen	204-227
Unterhaltungskosten im Hochbau	228-245
Erhaltung von Brücken und Tunneln	246-268
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen	269-274
Folgebelastrungen im Ingenieurbau und Grünbereich	275-279
Berufliche Mediensschule	280-299
Polizeischießanlage	300-323

## Textzahlen

**Soziales und Integration**

Integration von Zuwanderern	324-344
Weiterentwicklung in der Kindertagesbetreuung	345-373
Förderung schwerbehinderter Menschen im Arbeitsleben	374-394
Qualifizierung und Beschäftigung Gefangener	395-431
Staatliche Heimaufsicht	432-444

**Wohnen**

Familienfreundlicher Wohnungsbau	445-453
Stadteigene Wohnungen	454-462
Öffentlich-rechtliche Unterbringung	463-488
Übernahme von Mietschulden	489-496

**Bildung, Wissenschaft und Sport**

Ressourceneinsatz in Berufsschulen	497-520
Schulen in freier Trägerschaft	521-549
Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Hochschulen	550-568
Wissenschaftliche Weiterbildung	569-578
IT in der Universität Hamburg	579-591
Sportförderung	592-616

**Wirtschaft und Beteiligungen**

Europäischer Landwirtschaftsfonds	617-630
Hamburg Messe und Congress GmbH	631-640
Beauftragung der GWG Gewerbe GmbH	641-646
Bäderland Hamburg GmbH	647-650

Textzahlen

**Personal und Innere Verwaltung**

Darstellung des Personalbestands	651-661
Langzeiterkrankte	662-677
Landesbetrieb Verkehr	678-690
Kosten von Abschiebungs- und Polizeihaft	691-706
Verträge mit Dataport	707-721
IT-Verfahren KIOSK	722-733

**Finanzen und Steuern**

Nachhaltige Finanzwirtschaft	734-747
Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2010	748
Kostenpauschalen für Verwaltungsgemeinkosten	749-758
Ermittlung des Personalbedarfs Hamburger Finanzämter	759-778
Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer	779-794
Unterhaltszahlungen ins Ausland	795-804

## Abkürzungen

AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BAP	Büroarbeitsplatzpauschale
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BLH	Bäderland Hamburg GmbH
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
CCH	Congress Center Hamburg
DGNB	Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e.V.
DKRZ	Deutsches Klimarechenzentrum GmbH
EBZ	EnergieBauZentrum
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums
EM	Energiemanagement
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
f & w	f & w fördern & wohnen AöR
GRW	Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens
GS	Grundschule
GWG Gewerbe	GWG Gewerbe Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HIBB	Hamburger Institut für Berufliche Bildung
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HmbSfTG	Hamburgisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft
HmbWBG	Hamburgisches Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz
HFV	Hamburger Fußballverband e.V.
HMC	Hamburg Messe und Congress GmbH

HPA	Hamburg Port Authority AÖR
HPELR	Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007 bis 2013
HSB	Hamburger Sportbund e.V.
HU-Bau	Haushaltsunterlage – Bau –
HVV	Hamburger Verkehrsverbund GmbH
IGS	Internationale Gartenschau 2013
IMPF	IMPF Hamburgische Immobilien und Management Gesellschaft mbH
IT	Informationstechnik(en)
JB	Behörde für Justiz und Gleichstellung
JVA	Justizvollzugsanstalt
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KIOSK	Kaufmännisches Informations-Online-Service-Kontor
KSK	Hamburger Klimaschutzkonzept
LBV	Landesbetrieb Verkehr
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
LRV	Landesrahmenvertrag „Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen“
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
PÄD	Personalärztlicher Dienst
SAGA	SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg
SchwBav	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabenverordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
TUHH	Technische Universität Hamburg-Harburg
UHH	Universität Hamburg
VBU	Vermieterbauunterhaltung
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
VwGZ	Verwaltungsgemeinkostenzuschlag
VZÄ	Vollzeitäquivalent
ZLV	Ziel- und Leistungsvereinbarungen





## 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 2010 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (§ 97 Absatz 1 LHO). Der Bericht ist schon deswegen keine Zusammenfassung der gesamten Tätigkeit des Rechnungshofs.

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

2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 5. Januar 2012 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 2011, 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 2010.
3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 2009 in ihrer Sitzung am 15. Dezember 2011 Entlastung erteilt.
4. Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2009 in ihrer Sitzung am 15. Dezember 2011 Entlastung erteilt.

## Beschränkung der Prüfung

5. 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 2010

## Allgemeine Bemerkungen

6. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010 am 6. Dezember 2011 zugeleitet.<sup>1</sup>

### Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

7. Die Finanzbehörde hat die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der Bücher in einem automatisierten Verfahren erstellt. Die Gesamtrechnung dient dem Nachweis, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben mit der Gesamtsumme der durch die Bücher der Kasse einzeln nachgewiesenen Beträge übereinstimmen. Sie wurde – wie bereits in den Jahren zuvor – mithilfe 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).

8. Zur Haushaltsrechnung 2010 hat die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde, die im Auftrag des Rechnungshofs tätig wird, festgestellt, dass das außerhalb des Haushalts geführte „technische Geschäftskonto“, das zur Verrechnung der Zahlungsflüsse zwischen den doppisch buchenden Auswahlbereichen des Neuen Haushaltswesens und den Zuweisungstiteln des kameraleen Haushalts genutzt wird, für das Haushaltsjahr 2010 mit einem saldierten Bestand von rund 7,5 Mio. Euro abschließt. Die insoweit nicht erfolgte Verrechnung auf die entsprechenden Zuweisungstitel führt dazu, dass in der Haushaltsrechnung 2010 Ausgaben in dieser Höhe fehlen.

Zudem erfolgte – mangels ordnungsmäßiger Tagesabschlüsse – im Neuen Ressourcenverfahren keine den kassenrechtlichen Vorschriften entsprechende Buchungsüberwachung.

9. Die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde hatte bereits zur Haushaltsrechnung für 2009 festgestellt, dass

*Zu späte  
Verrechnung*

- aus dem Verwahrtitel für Kassenkredite geleistete Zinszahlungen von zusammen rund 730.000 Euro für Kassenkredite des Haushaltsjahres 2009 erst im Jahr 2010 auf den vorgeschriebenen Titel verrechnet wurden,

*Entschädigungsleistungen falsch verbucht*

- im Einzelplan 4 (Haushaltsplan 2009/2010 der damaligen Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz) Ende 2009 ausgezahlte, aber für den Monat Januar 2010 vorgesehene, Entschädigungsleistungen in Höhe von

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/2510 vom 6. Dezember 2011.

365.389 Euro entgegen § 72 Absatz 4 LHO nicht im Haushaltsjahr 2010, sondern noch im Haushaltsjahr 2009 verbucht wurden.

Dies führte dazu, dass die entsprechenden Ausgaben in der Haushaltsrechnung und der Gesamtrechnung 2009 und 2010 falsch dargestellt worden sind.

### Vollständige und ordnungsgemäße Belegführung

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

11. Der Rechnungshof hat im Übrigen im Rahmen der Prüfung „Sportförderung“ festgestellt, dass in acht von 86 geprüften Zuwendungsfällen der Jahre 2008 und 2009 zahlungsbegründende (Original-)Unterlagen fehlten. Auszahlungen in Höhe von insgesamt rund 857.000 Euro waren nicht vollständig und ordnungsgemäß belegt (Tz. 615).

*Zahlungen nicht vollständig belegt*

## Jahresergebnis

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

	Euro
Ist-Einnahmen	10.984.380.443,49
Ist-Ausgaben	10.984.380.443,49
Abschlussergebnis	0,00

## Vermögensübersicht

13. Der Rechnungshof hat die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31. Dezember 2010 geprüft.

*Differenzen  
zu den Kassen-  
büchern*

Bei einzelnen in der Vermögensübersicht angegebenen Werten bestehen zum Teil erhebliche Differenzen zu den Büchern der Kasse Hamburg. Dies betrifft nachrichtlich aufgeführte Beträge an Termingeldern und Kassenkrediten sowie zwei Titel, auf denen Rückzahlungen ausgereicherter Darlehen gebucht werden.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die Unstimmigkeiten in Zusammenarbeit mit der Kasse Hamburg aufzuklären und ihm über das Ergebnis zu berichten. Die Finanzbehörde hat zugesagt, gegebenenfalls notwendige Berichtigungen mit der Vermögensübersicht 2011 durchzuführen.

## Haushaltsüberschreitungen

14. In der Haushaltsrechnung 2010 sind zwei Haushaltsüberschreitungen in Höhe von insgesamt 2.291.838,42 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.

*Zwei Über-  
schreitungen  
in Höhe von  
insgesamt  
2.291.838,42 Euro*

## Beteiligung und Information des Parlaments

15. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Qualifizierung und Beschäftigung Gefangener“ festgestellt, dass die Behörde für Justiz und Gleichstellung die Bürgerschaft weder in der Gesetzesbegründung zur Schaffung eines Rechtsanspruchs auf die schulische und berufliche Bildung für jugendliche Gefangene noch in den Haushaltsplänen hinreichend über die Finanzierung und den Umfang der Projekte aus dem Europäischen Sozialfonds in Abgrenzung zu den vollzuglichen Pflichtaufgaben informiert hat. Insbesondere seitdem sie als Auswahlbereich an der Erprobung der Haushaltsreform teilnimmt, informiert sie Senat und Bürgerschaft in den Haushaltsplänen in immer geringer werdendem Umfang über die Qualifizierung und Beschäftigung Gefangener (Tzn. 423, 427).

*Unzureichende  
Informationen  
zur Qualifizierung  
und Beschäfti-  
gung Gefangener*

16. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Hochschulen“ festgestellt, dass die Bürgerschaft über die Ergebnisse der Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen, über die nach dem Hamburgischen Hochschulgesetz im Haushaltsplan zu berichten ist, nicht hinreichend informiert worden ist (Tz. 564).

*Nicht hinreichend  
über Ergebnisse  
der Ziel- und  
Leistungs-  
vereinbarungen  
berichtet*

17. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Weiterentwicklung in der Kindertagesbetreuung“ festgestellt, dass die Haushaltsmittel im Haushaltsplanentwurf 2011/2012 (Stand September 2010) zu niedrig veranschlagt worden sind. Die Fallzahlen in den zur Unterrichtung der Bürgerschaft dienenden Produktinformationen haben nicht mit jenen übereingestimmt, die der finanziellen Kalkulation zugrunde gelegt wurden. Die Bürgerschaft ist damit über die mit den geplanten Finanzmitteln erreichbaren Leistungen nicht sachgerecht unterrichtet worden (Tzn. 348 bis 359). *Veranschlagung zu niedrig*
18. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Schulen in freier Trägerschaft“ festgestellt, dass die Finanzhilfe für Ersatzschulträger im Haushaltsplan 2011/2012 für 2012 zu niedrig veranschlagt worden ist und die veranschlagten Mittel unter den gegebenen Voraussetzungen nicht auskömmlich sein werden (Tz. 542 f.). *Veranschlagung zu niedrig*
19. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Öffentlich-rechtliche Unterbringung“ beanstandet, dass im Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012 (Stand September 2010) die veranschlagten Erstattungen an f & w fördern & wohnen AöR für die Unterbringung Wohnungsloser nicht auskömmlich waren und auch im Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012 (Stand Mai 2011) keine Korrektur erfolgte (Tz. 487). *Veranschlagung zu niedrig*
20. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Hamburger Museumsstiftungen“ festgestellt, dass der jährliche Ankaufetat für Sammlungsobjekte deutlich höher veranschlagt worden ist, als es nach der Wirtschaftsplanung erforderlich gewesen wäre, und dass dieser überwiegend nicht der Zweckbestimmung entsprechend verwendet worden ist. Zudem wurde die Bürgerschaft nicht hinreichend über die finanziellen Auswirkungen der Einbeziehung der Museumsgebäude in das Gebäudemanagementkonzept informiert. Durch unzulässige Vorfinanzierungen wurden Verpflichtungen ohne Beteiligung der Bürgerschaft eingegangen (Tzn. 100 f., 110 und 123 f.). *Unzutreffende Informationen*
21. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Internationale Gartenschau 2013“ festgestellt, dass die Bürgerschaft über Wahrscheinlichkeit und Höhe einer Bürgerschaftsinspruchnahme nicht vollständig informiert worden ist und ihr die Folgekosten für den Park nicht bereits mit der erstmaligen Beantragung von Haushaltsmitteln konkreter dargestellt worden sind (Tzn. 183, 185 f. und 193). *Unvollständige Informationen über Risiken und Folgekosten*
22. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Berufliche Medienschule“ festgestellt, dass der Realisierungswettbewerb aufgrund nicht auskömmlicher Mittel entgegen dem Grundsatz der sachlichen Bindung aus Mitteln des Schulbaus finanziert wurde (Tz. 298). *Finanzierung aus unzulässigem Titel*
23. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Stadteigene Wohnungen“ festgestellt, dass Investitionsmittel in unzulässigerweise für Zwecke der Bauunterhaltung verwendet worden sind. Die Ausgaben hätten entweder nur aus dem Erfolgsplan oder aus dem Investitionsbudget nur nach Einwilligung der Bürgerschaft geleistet werden dürfen (Tz. 461). *Investitionsmittel unzulässig für Bauunterhaltung eingesetzt*

24. *Unzureichende Unterrichtung und Auszahlung gesperrter Mittel*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Polizeischießanlage“ festgestellt, dass die Bürgerschaft nicht über kostengünstigere Lösungen, einen erhöhten Flächenstandard sowie finanzielle Folgewirkungen der Maßnahme informiert wurde. Außerdem wurden Mittel ausgezahlt, obwohl diese nach § 24 Absatz 3 LHO gesperrt waren (Tzn. 303, 307, 309, 315 und 323).
25. *Über Folgekosten unvollständig informiert*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Nachhaltiges Bauen“ festgestellt, dass die jährlichen Folgekosten des Umbaus des Deutschen Klimarechenzentrums unvollständig ermittelt und in den Haushaltsunterlagen – Bau – sowie in den Erläuterungen zum Zahlenwerk des Haushaltsplans nicht dargestellt worden sind (Tz. 224).
26. *Zusage nicht eingehalten*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Erhaltung von Brücken und Tunneln“ festgestellt, dass trotz einer Zusage des Senats die Bürgerschaft weiterhin nicht über konkrete Ziele und über die Wirkung der für die Erhaltung der Brücken, Tunnel und sonstigen Ingenieurbauwerke eingesetzten Mittel unterrichtet worden ist. Infolge unzureichender Variantenbetrachtung bei einzelnen Baumaßnahmen waren für die Bürgerschaft zudem Einsparpotenziale von 3,9 Mio. Euro nicht erkennbar (Tz. 264 ff.).
27. *Keine etatreife Entscheidungsgrundlage und Frist für Bürgerchaftsbeteiligung nicht eingehalten*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Altlastsanierung Radeland“ festgestellt, dass die haushaltsrechtlich vorgegebene Haushaltsunterlage – Bau – bei der Veranschlagung der Maßnahme nicht vorlag, sodass die für die Entscheidung notwendige Etatreife nicht gegeben war. Außerdem wurde die Genehmigung überplanmäßiger Ausgaben bei der Bürgerschaft nicht fristgerecht beantragt (Tzn. 198 und 200 f.).
28. *Entscheidungsgrundlagen nicht transparent*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Familienfreundlicher Wohnungsbau“ festgestellt, dass die Bürgerschaft bei der Erhöhung des Subventionsbarwerts für die allgemeine Wohnraumförderung nicht hinreichend über die mit ihren Entscheidungen verbundenen finanziellen Auswirkungen informiert wurde. Des Weiteren war der Haushaltsansatz 2010 trotz einer Reduzierung der Planzahlen der geförderten Wohneinheiten nicht entsprechend gemindert worden, sodass im Haushaltsplan entgegen § 11 Absatz 2 LHO Ausgaben zu hoch veranschlagt worden sind (Tz. 449 ff.).

## II. Nachhaltigkeit im staatlichen Handeln

**Nachhaltigkeit als Handlungsmaxime unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Komponenten ist in Hamburg derzeit erst in Ansätzen erkennbar.**

**Sie muss perspektivisch in der öffentlichen Verwaltung zu einem selbstverständlichen Bestandteil von Planungen und Umsetzungsschritten werden. Eine städtische Nachhaltigkeitsstrategie kann dabei hilfreich sein. Letztlich kommt es aber darauf an, über operative Ziele und konkrete Maßnahmen die stärkere Ausrichtung des staatlichen Handelns auf nachhaltig wirksame Lösungen zu erreichen.**

### Gliederung

#### **Klimaschutz**

Klimaschutzkonzept  
Maßnahmen

#### **Bauten und Infrastrukturvermögen**

Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen  
Nutzungsphase  
Handlungsbedarfe

#### **Soziales und Integration**

Ziele und Ressourcen  
Wirkung und Qualität

#### **Finanzwirtschaft und Steuereinnahmen**

Nachhaltige Finanzwirtschaft  
Sicherung der Einnahmen  
Vereinfachung des Steuerrechts  
Optimierung des Verwaltungshandelns

#### **Ausgegliederte Aufgabenbereiche**

#### **Fazit**

29. Die Forderung, in Staat und Gesellschaft den Ansatz der Nachhaltigkeit zu verfolgen, hat in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit zunehmend an Gewicht gewonnen. Insbesondere das seit Jahrzehnten gestiegene Bewusstsein für die ökologischen Risiken und Folgen unserer bisherigen Lebensweise dürfte dabei von erheblichem Einfluss sein. Außerdem verdeutlichen die gravierenden Risiken der Staatsverschuldung und die krisenhaften Entwicklungen der Finanzsysteme die Folgen eines nicht an Nachhaltigkeit orientierten

tierten Wirtschaftens. Schließlich rücken im Zuge der Globalisierung auch zunehmend die sozialen Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Entwicklungen in den Blick.

30. Der Begriff der Nachhaltigkeit wird auf eine 1713 erschienene Abhandlung des Oberberghauptmanns Hans Carl von Carlowitz in Freiberg/Sachsen zurückgeführt: Vor dem Hintergrund unkontrolliert und dramatisch abnehmender Waldbestände entwickelte sich für die in der damaligen Volkswirtschaft unentbehrliche Ressource Holz der forstwissenschaftliche Grundsatz, immer nur so viel Holz zu entnehmen, wie nachwachsen kann, sodass eine Regeneration des Waldes möglich ist.

Die heutige Bedeutung des Begriffs ist 1987 durch den Bericht der „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen“ geprägt worden. Sie bezeichnete Nachhaltigkeit als einen Zustand, in dem die Bedürfnisse der jetzigen Generation befriedigt werden, ohne zu riskieren, die Bedürfnisse zukünftiger Generationen zu gefährden.<sup>1</sup> Die Vereinten Nationen haben die Nachhaltigkeit auf einem Gipfeltreffen 1992 in Rio de Janeiro zu einem Leitbild für die globale Entwicklung erhoben und dieses 2002 in Johannesburg bekräftigt.

31. Auch wenn eine eindeutige Begriffsdefinition fehlt, so haben sich heute drei Komponenten der Nachhaltigkeit (Nachhaltigkeitsdreieck) herausgebildet:

- Die ökologische Nachhaltigkeit steht für das Ziel, Natur und Umwelt für die nachfolgenden Generationen zu erhalten; im Vordergrund steht derzeit der Klimaschutz.
- Die ökonomische Nachhaltigkeit erfordert, die Wirtschaftsweise so auszugestalten, dass Wohlstand und wirtschaftliche Ressourcen dauerhaft und tragfähig gesichert sind.
- Die soziale Nachhaltigkeit steht für eine Entwicklung der Gesellschaft, die Teilhabe und Chancengerechtigkeit für alle Mitglieder einer Gemeinschaft ermöglicht sowie auf eine lebenswerte Zukunft und den Ausgleich von Konfliktlagen abzielt.

Diese Ausprägungen werden in zunehmendem Maße nicht mehr isoliert betrachtet, sondern sollen integrativ zusammenwirken, wobei Synergien zu erzeugen und Zielkonflikte zu klären sind. Nachhaltigkeit ist nicht nur ein Maßstab für den privaten Sektor. Zu seiner Verwirklichung bedarf es eines Staates, der die Grundsätze von Nachhaltigkeit seinen Aufgaben und seinem Handeln zugrunde legt.

32. Aspekte der Nachhaltigkeit haben in der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs seit Jahren ihren Niederschlag gefunden, sei es durch die Herstellung oder Einforderung von Transparenz, insbesondere über die finanzpolitischen Folgen staatlichen Handelns,

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu Hauff, Volker (Hrsg.), Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, 1987.



oder das Aufzeigen von Mängeln und Risiken, sei es durch konkrete Handlungsempfehlungen und Forderungen in Einzelbereichen. Hierzu gehören die immer wieder notwendigen Ausführungen zur konsequenten Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf relevante und festgestellte Bedarfe, klare Zielsetzungen und insbesondere die Überprüfung der Wirksamkeit<sup>2</sup> sowie die Erinnerung an die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.<sup>3</sup> Mit seinem Bericht zum kostenstabilen Bauen<sup>4</sup> hat der Rechnungshof – aufbauend auf Erkenntnissen der letzten 20 Jahre – Impulse gesetzt, wie neue Bauten und Infrastrukturvermögen ressourcenschonend geschaffen werden können. Er hat darüber hinaus stets auf die Folgen der aus dem Ruder laufenden Staatsverschuldung für zukünftige Generationen hingewiesen.<sup>5</sup>

33. Der Senat hatte in der letzten Legislaturperiode im Rahmen seines Leitbildes „Wachsen mit Weitsicht“ der „Nachhaltigkeit als übergeordneter Handlungsmaxime“ einen besonderen Stellenwert eingeräumt.<sup>6</sup> Die vorgesehene Entwicklung und Umsetzung einer Nachhaltigkeitsstrategie sowie die Erarbeitung von Vorschlägen für die bessere Einbettung von Nachhaltigkeitsaspekten in die Senatspolitik konnten bis zum vorzeitigen Ende der Legislaturperiode indes nicht realisiert werden. Im aktuellen Arbeitsprogramm des Senats vom Mai 2011<sup>7</sup> findet sich keine ausdrückliche Erwähnung der Nachhaltigkeit.
34. Der Rechnungshof hat die wesentlichen Erkenntnisse seiner Prüfungstätigkeit in Bezug auf die Nachhaltigkeit in den Bereichen „Klimaschutz“, „Bauten und Infrastrukturvermögen“, „Soziales und Integration“, „Finanzwirtschaft und Steuereinnahmen“ sowie „Ausgliederte Aufgabenbereiche“ nachfolgend zusammengefasst.

## Klimaschutz

35. Der seit Beginn des Industriezeitalters deutlich zunehmenden Emission von Treibhausgasen werden Auswirkungen auf die klimatische Entwicklung zugeschrieben. Auch wenn die Zusammenhänge und konkreten Folgen derzeit noch nicht mit wissenschaftlicher Genauigkeit ermittelt werden können, so haben Aktivitäten für den Klimaschutz weltweit an Bedeutung gewonnen. Deutschland hat sich im Rahmen des Nationalen Klimaschutzprogramms zum Ziel

<sup>2</sup> Jahresbericht 2010, Tzn. 36 bis 54.

<sup>3</sup> Siehe zum Beispiel Jahresbericht 2004, Tzn. 32 bis 35; Jahresbericht 2008, Tzn. 540 bis 542; Jahresbericht 2009, Tzn. 47 bis 51; Jahresbericht 2010, Tzn. 369 bis 371 und Tzn. 427 bis 432; Jahresbericht 2011, Tzn. 484 bis 488, Tzn. 533 bis 536 und Tzn. 555 bis 560.

<sup>4</sup> Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010 (Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010).

<sup>5</sup> Jahresbericht 2005, Tzn. 17 bis 31 sowie Anlage „Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern Stopp der Staatsverschuldung“; Bericht nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2008 der Freien und Hansestadt Hamburg vom 10. März 2008 (Bürgerschaftsdrucksache 19/13 vom 19. März 2008); Bericht nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2011 vom 3. März 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/51 vom 14. März 2011).

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/5474 vom 23. Februar 2010, S. 5.

<sup>7</sup> Arbeitsprogramm des Senats, <http://www.hamburg.de/arbeitsprogramm-senat/2867902/arbeitsprogramm.html>.

gesetzt, die Emission von Treibhausgasen bis 2020 um 40 % gegenüber dem Wert von 1990 zu reduzieren.

## Klimaschutzkonzept

36. Mit dem Hamburger Klimaschutzkonzept 2007 bis 2012<sup>8</sup> will der Senat einen Beitrag zu einem wirksamen und nachhaltigen Klimaschutz leisten. Es enthält drei Handlungsschwerpunkte: Neben dem Verständnis für die Zusammenhänge der Klimaentwicklung sind dies die Bewältigung der Klimafolgen und insbesondere die Minderung des Klimawandels, indem die CO<sub>2</sub>-Emissionen spürbar reduziert werden. So soll bis zum Jahr 2012 die CO<sub>2</sub>-Belastung in Hamburg gegenüber 2007 um 2 Mio. t CO<sub>2</sub> jährlich gesenkt werden. Bis 2020 wird eine dem nationalen Programm entsprechende Minderung der Emissionen angestrebt.
37. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs sind neben den konkret benannten CO<sub>2</sub>-Reduzierungszielen bis auf wenige Einzelfälle die übrigen Ziele zu allgemein beschrieben worden. Ohne mess- und umsetzbare Ziel- und Prioritätensetzungen besteht bei begrenzten Mitteln die Gefahr, dass Ziele verfolgt und finanziell unterstützt werden, die weniger nachhaltig wirken (vgl. Tz. 136 f.).
- Gefahr der Förderung wenig nachhaltig wirkender Ziele*
- Späte Vorlage eines Gutachtens mit Prioritätsvorschlägen*
- Einen Vorschlag für eine Prioritätensetzung beinhaltet erstmals ein im Oktober 2010 der zuständigen Fachbehörde vorgelegtes externes Gutachten. Entsprechende Erkenntnisse bereits zu Beginn der Umsetzung des Klimaschutzkonzepts hätten eine bessere Maßnahmenauswahl und damit eine Verbesserung des Nachhaltigkeitseffekts im Klimaschutz ermöglicht (vgl. Tz. 138). Trotz seit 2010 erstmals vorhandener Entscheidungskriterien fehlt angesichts nicht eindeutiger Beschreibungen und der unterbliebenen Verknüpfung mit der Bewertung der Wirtschaftlichkeit auch im derzeitigen Verfahren die Grundlage für einen Quervergleich und die Ermittlung solcher Maßnahmen, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten den hamburgischen Klimaschutzzielen am nachhaltigsten dienen (vgl. Tz. 142).
- Transparente und nachvollziehbare Bewertung der Maßnahmen nicht möglich*
38. Angesichts dieser Mängel bei den Zielvorgaben und Entscheidungsgrundlagen gestalten sich auch Erfolgskontrollen schwierig. Ein mit dem CO<sub>2</sub>-Monitoring beauftragter Gutachter hat 216 von 388 Maßnahmen des Klimaschutzkonzepts als nicht oder nur mit sehr hohem Aufwand quantitativ evaluierbar typisiert und nur 62 Maßnahmen (16 %) mit überwiegend geringem CO<sub>2</sub>-Einsparvolumen in sein konkretes CO<sub>2</sub>-Monitoring einbeziehen können.
- Mehrzahl der geförderten Maßnahmen ohne Angaben zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung*
- Weil zu der Mehrzahl der geförderten Maßnahmen derzeit keine Angaben zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung vorliegen, ist mit den eingesetzten Mitteln ein nur bedingt belegbarer Klimaschutzeffekt erreicht worden. Der Rechnungshof hat deshalb auch gefordert, dass die Zahl derjenigen Maßnahmen erhöht werden muss, bei denen CO<sub>2</sub>-Einsparung als maßgebliches Ziel benannt und konkretisiert ist (vgl. Tz. 146).

<sup>8</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/6803 vom 21. August 2007.

## Maßnahmen

39. Im Interesse einer umfassend wirksamen Nachhaltigkeit sollten insbesondere solche Maßnahmen Vorrang haben, die nicht nur dem Klimaschutz, sondern zugleich auch der Haushaltsentlastung dienen.

Dafür bieten sich in besonderer Weise Aktivitäten im Bereich des Energiemanagements in Gebäuden an, da sich hierdurch die Verbräuche von Strom, Wärme und Wasser und damit auch deren Kosten erheblich reduzieren lassen. Der Rechnungshof hat hierzu – anknüpfend an die bereits in früheren Jahren gewonnenen Erkenntnisse<sup>9</sup> – Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt (vgl. Tzn. 171 bis 175).

*Energiemanagement in öffentlichen Gebäuden optimieren*

40. Zu überdenken ist – jedenfalls unter den derzeitigen Rahmenbedingungen – die Förderung des Einsatzes von Photovoltaik-Technologie. Sie stellt zwar einen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Vermeidung durch Einsatz nichtfossiler Energieträger dar. Weil die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten für Photovoltaik aber deutlich über den Durchschnittswerten anderer Maßnahmen liegen, hätte bei gleichem Mitteleinsatz durch die Auswahl geeigneterer Maßnahmen ein nachhaltigerer Klimaschutz betrieben werden können.<sup>10</sup>

*Zielgerechte und wirtschaftliche Maßnahmen auswählen*

Die 2008 eingeführten Autofreien Sonntage konnten ihrer Zielsetzung nicht gerecht werden. Geleisteten Zahlungen von rund 2,4 Mio. Euro stehen nur geringfügig erhöhte Abonnementszahlen im Öffentlichen Personennahverkehr gegenüber. Die zuständige Behörde hat den für 2011 geplanten Autofreien Sonntag abgesagt und plant auch keine weiteren (vgl. Tzn. 149 bis 153).

41. Zur Klimaschutzpolitischen Bewusstseinsbildung enthält das Klimaschutzkonzept diverse zielgruppenspezifische Maßnahmen.

Angesichts der nur mittelbaren klimapolitischen Wirksamkeit der Maßnahme „Handwerk und Energieeffizienz – Intensivierung der Aus- und Fortbildung des Hamburger Handwerks“, bereits vorhandener Weiterbildungseinrichtungen der Handwerkerschaft und eines unternehmerischen Eigeninteresses sollen entsprechend der Forderung des Rechnungshofs keine neuen Zuwendungen bewilligt werden (vgl. Tzn. 164 bis 167).

Mit dem Projekt „Klimaschutz an Schulen“ soll bis Ende 2012 die Hälfte der staatlichen allgemeinbildenden Schulen bei der Erstellung eines schulspezifischen Klimaschutzplans unterstützt werden. Angesichts nunmehr fertiger und erprobter Konzepte ist eine projekthafte Weiterfinanzierung aus Klimashutzmitteln nicht mehr erforderlich. Bei Maßnahmen der Bewusstseinsbildung sollte die Anschub- und Pilotfinanzierung im Vordergrund stehen, damit über einen breiteren Mitteleinsatz mehr Zielgruppen angesprochen werden können (vgl. Tzn. 154 bis 159).

*Anschub- und Pilotfinanzierungen in den Vordergrund stellen*

<sup>9</sup> Unter anderem Jahresbericht 2006, Tzn. 26 bis 33.

<sup>10</sup> Jahresbericht 2011, Tzn. 555 bis 560.

42. *Auf Folgen des Klimawandels einstellen* Mit seinen Klimaschutzaktivitäten wird Hamburg den weltweiten Anstieg von Treibhausgasen nur unwesentlich beeinflussen können. Es muss sich – entsprechend dem dritten Schwerpunkt des Klimaschutzkonzepts – auch auf die Folgen des Klimawandels einstellen. Da die langfristigen Auswirkungen des Klimawandels derzeit nicht genau bestimmt werden können, werden insoweit notwendige Maßnahmen für die Infrastruktur (zum Beispiel: Hochwasserschutz, Regenwasserbewirtschaftung) weitgehend noch nicht berücksichtigt. Der Rechnungshof weist auf die Notwendigkeit hin, angesichts der finanziellen Auswirkungen das Augenmerk verstärkt auf die Bewältigung der Folgen des Klimawandels zu richten (vgl. Tz. 148).

### Bauten und Infrastrukturvermögen

43. Hamburg verfügt über Bauten und Infrastrukturvermögen mit ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungswerten in Höhe von rund 17,8 Mrd. Euro und einem Restbuchwert in Höhe von 7,7 Mrd. Euro.<sup>11</sup>

Ziel nachhaltigen Bauens muss es sein, „eine hohe Gebäudequalität mit möglichst geringen Aufwendungen und Umwelteinwirkungen bei hoher Nutzungsqualität zu erreichen und langfristig aufrecht zu erhalten“<sup>12</sup>. Dabei stehen ökologische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Aspekte in Wechselwirkung zueinander.

44. Der Rechnungshof hatte sich bereits in früheren Jahren zu Nachhaltigkeitsaspekten bei der Erstellung<sup>13</sup> und dem Betrieb<sup>14</sup> öffentlicher Bauten und Anlagen geäußert. Im Jahr 2010 hat er seine Erkenntnisse zum kostenstabilen und damit wirtschaftlichen Bauen zusammengefasst und Handlungsempfehlungen gegeben.<sup>15</sup> Auch die aktuellen Feststellungen – überwiegend zur Optimierung der Lebenszykluskosten, zur Wirtschaftlichkeit und zum Umfang notwendiger Substanzerhaltung – betreffen die ökonomische Qualität von Bauwerken einschließlich ihrer Erhaltung. Aus Erfahrungswerten früherer Maßnahmen lassen sich trotz jeweiliger Besonderheiten auch für neue Projekte Maßgaben definieren, die langfristig zu einer nachhaltigen Handlungsweise hinführen.

<sup>11</sup> Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg, Bürgerschaftsdrucksache 20/2672 vom 20. Dezember 2011, S. 98 f.

<sup>12</sup> Leitfaden Nachhaltiges Bauen, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2011, S. 16.

<sup>13</sup> Jahresbericht 2009, „Neubau der HafenCity Universität“, Tzn. 46 bis 81, und „Verlagerung Schule Chemnitzstraße“, Tzn. 82 bis 113; Jahresbericht 2010, „Förderung des Radverkehrs“, Tzn. 373 bis 388, und „Erweiterungsbau Rechtschule Universität Hamburg“, Tzn. 483 bis 492.

<sup>14</sup> Jahresbericht 2007, „Hochwasserschutz“, Tzn. 300 bis 311; Jahresbericht 2008, „Sielerneuerungen“, Tzn. 381 bis 395; Jahresbericht 2009, „Grüninvestitionen, Grünanlagen, Spielplätze“, Tzn. 188 bis 200, und „Sanierung von Universitätsgebäuden“, Tzn. 213 bis 228; Jahresbericht 2010, „Erhaltung des Hamburger Straßennetzes“, Tzn. 341 bis 372, „Erweiterungsbau Rechtschule Universität Hamburg“, Tzn. 483 bis 492, und „Grundsanierung des Thalia Theaters“, Tzn. 493 bis 503.

<sup>15</sup> Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010 (Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010).

## Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen

45. Werden in den ersten Planungsphasen bereits Überlegungen beispielsweise zum Alterungsverhalten und zur Reparaturfähigkeit von Materialien und Konstruktionen sowie zur Anpassungsfähigkeit von Grundrissen und technischen Anlagen berücksichtigt, so kann – bei sachgerechter Unterhaltung – die Bauwerksqualität langfristig und wirtschaftlich gewährleistet werden. Da die Folgekosten über die Lebensdauer in der Regel ein Vielfaches – bis über 500 % – der Investitionskosten erreichen können,<sup>16</sup> hat ihre Optimierung bereits während des Planungsprozesses einen maßgeblichen Einfluss auf die langfristige finanzielle Belastung. Die bedarfsgerechte Umsetzung dieser Nachhaltigkeitsaspekte erfordert somit einen integralen, den Lebenszyklus berücksichtigenden Planungsansatz.

*Integraler  
Planungsansatz  
erforderlich*

46. Die vom Rechnungshof vorgenommene Prüfung von ausdrücklich als nachhaltig angekündigten Maßnahmen hat ergeben, dass die bei Planung und Umsetzung öffentlicher Bauten zu berücksichtigenden Vorschriften sich zwar mit Einzelaspekten nachhaltigen Bauens auseinandersetzen, ein verbindlich anzuwendender Leitfaden und Vorschriften zur Analyse und Bewertung von Lebenszykluskosten jedoch bisher nicht zur Verfügung stehen (vgl. Tzn. 206 und 210).

Dies führte u. a. zu unzureichenden Berechnungen der Lebenszykluskosten (vgl. Tz. 210). Folgekosten sind teilweise gar nicht oder nicht vollständig ermittelt bzw. dargestellt worden (vgl. Tzn. 192 f., 224, 226, 271, 311 und 315). Planungsentscheidungen zugunsten von Konstruktionen, deren Wirtschaftlichkeit nicht belegt ist, und Standarderhöhungen sowie die Anordnung von reinigungsaufwendigen Bauteilen werden zu höheren Lebenszykluskosten führen (vgl. Tzn. 213 bis 217 und 222). Nachhaltigkeitspotenziale aus Planungs- und Berechnungsverfahren, wie zum Beispiel Variantenbetrachtungen und Kosten-Nutzen-Analysen, sind nicht umfassend ausgeschöpft worden (vgl. Tz. 190 f., 210, 264 f., 269 f., 301 bis 303).

*Lebenszyklus-  
kosten stärker  
berücksichtigen*

*Potenziale  
von Planungs-  
verfahren nicht  
ausgeschöpft*

## Nutzungsphase

47. Nachhaltigkeit während der Nutzungsphase zu gewährleisten, bedeutet u. a., Unterhaltungsmaßnahmen sach- und zeitgerecht durchzuführen, regelmäßig Veränderungen an den Bauwerken zu erfassen und Schäden – rechtzeitig und strategisch mit Investitionsvorhaben verzahnt – zu beheben. Die dafür erforderlichen Ausgaben müssen bedarfsgerecht ermittelt, angemeldet, veranschlagt und auch zweckentsprechend eingesetzt werden. Wird die Unterhaltung vernachlässigt, entstehen Schäden, die – soweit sie nicht zeitnah beseitigt werden – zu Instandsetzungsstaus aufwachsen und häufig mit Modernisierungs-, Zu- oder Umbauerfordernissen gekoppelt sind.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Leitfaden Nachhaltiges Bauen, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2011, S. 23.

<sup>17</sup> Siehe auch Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009, S. 1.

*Umfassende  
Entscheidungs-  
grundlagen  
vorhalten*

Daher muss anhand einer stets aktuellen Dokumentation der Bauwerkszustände, Unterhaltungs-, Instandsetzungs- und Investitionsbedarfe und einer der jeweiligen Anlage entsprechenden Strategie erkennbar werden, inwieweit eine Sofortmaßnahme, das Bündeln von Schadensbeseitigungen im Rahmen der Instandsetzung, eine investive Maßnahme wie eine Grundinstandsetzung<sup>18</sup> oder gar ein Neubau wirtschaftlich angezeigt ist.

*Mangelhafte  
oder fehlende  
Ermittlung von  
Folgekosten*

48. In Hamburg sind Folgekosten für bestehende Bauten und Anlagen, einschließlich des Straßennetzes<sup>19</sup>, häufig überhaupt nicht, nicht vollständig oder nicht bedarfsgerecht ermittelt bzw. nicht die entsprechenden Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt worden (vgl. Tz. 116 f., 240 f., 251 bis 254 und 605 bis 607). Inwieweit die – aufgrund einer veränderten Veranschlagungssystematik zudem nur noch für Teile der Hochbauten maßgebliche – Richtsatzbemessung von Unterhaltungsmitteln dem Bedarf in der Höhe gerecht wird, ist nicht geklärt (vgl. Tzn. 231 bis 234). Der Rechnungshof hat feststellen müssen, dass für den Ingenieurbau- und Grünbereich den zuständigen Stellen der Verwaltung der Unterhaltungsbedarf nur teilweise bekannt ist (vgl. Tzn. 250 und 277). Die Entscheidung des Senats, die Bauunterhaltungsausgaben in die Überrollung<sup>20</sup> von Haushaltsansätzen einzubeziehen, hat reale Kürzungen vieler Unterhaltungsansätze zur Folge gehabt (vgl. Tzn. 236 bis 238).

*Vermeidbare  
Mehrkosten  
durch Folge-  
schäden*

49. Die Defizite bei der Bereitstellung ausreichender Mittel für die Bauunterhaltung führten überwiegend zu einem Aufschub notwendiger Maßnahmen und den damit verbundenen Folgen wie Substanzverlust, betrieblichen Einschränkungen oder vermeidbaren Mehrkosten durch Folgeschäden (vgl. Tzn. 237, 251 f., 256 und 606).

Anhand überschlägiger Berechnungen beziffert der Rechnungshof die jährlichen finanziellen Defizite bei den Mitteln für die Unterhaltung staatlicher Hochbauten wie u. a. Schulen, Hochschulen und Justizvollzugsanstalten auf rund 21,7 Mio. Euro,<sup>21</sup> für Anlagen des Ingenieurbaus (einschließlich des Straßennetzes) und des Grünbereichs auf rund 90 Mio. Euro (vgl. Tz. 277).

## Handlungsbedarfe

*Sanierungs-  
bedarfe von rund  
4,7 Mrd. Euro*

50. Die dargestellte langjährige, nicht auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Bemessungs-, Veranschlagungs- und Bewirtschaftungspraxis bei der Unterhaltung hat zu aufgestauten Sanierungsbedarfen im Hochbau in Höhe von rund 4 Mrd. Euro (vgl. Tz. 229) und im Inge-

<sup>18</sup> Grundinstandsetzungen sind im Wesentlichen dazu bestimmt, durch Anpassung an derzeitige Standards bzw. veränderte Anforderungen den Gebrauchswert eines Gebäudes nachhaltig zu erhöhen, vgl. VV- Bau Nr. 1.1.3.2. Im Tiefbau werden sie gleichgesetzt mit dem Abriss einer funktionsunfähigen, veralteten Anlage mit anschließendem Neubau.

<sup>19</sup> Zur Erhaltung des Hamburger Straßennetzes bereits: Jahresbericht 2010, Tzn. 341 bis 372.

<sup>20</sup> Als Überrollung wird die Orientierung der Ansätze an den Vorjahresbeträgen bezeichnet.

<sup>21</sup> Vgl. Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011), Tz. 27 (ohne Einbezug von Defiziten bei allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie bei weiteren an das Sondervermögen Schulbau Hamburg übertragenen Gebäuden).

neurbau in Höhe von mindestens 700 Mio. Euro (vgl. Tz. 277) geführt. Da der Gebäudebestand derzeit nicht zentral dokumentiert ist (vgl. Tz. 229), die Kostenangaben auf Schätzungen<sup>22</sup> oder Hochrechnungen<sup>23</sup> basieren bzw. Sanierungsbedarfe teilweise erst noch erhoben werden müssen<sup>24</sup> (vgl. Tz. 230), ist hinsichtlich des endgültigen Gesamtsanierungsumfanges und der dafür belegbaren Kosten noch mit Veränderungen zu rechnen.

51. Diese Entwicklung macht deutlich, wie notwendig es ist, die Folgekosten von Bauten bereits frühzeitig sachgerecht zu ermitteln, sie in Investitionsentscheidungen mit einzubeziehen und eine bedarfsgerechte Veranschlagung und Verwendung von Unterhaltungsmitteln zu gewährleisten.

Um einem weiteren Substanz- und Werteverlust vorzubeugen, sind nunmehr die Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen sowohl die Finanzierung als auch die Umsetzung laufender Unterhaltungs- und einmaliger Sanierungsmaßnahmen prioritätsgerecht und ohne weiteren Zeitaufschub ermöglicht werden. Auch für sanierte Objekte und Anlagen ist es zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Investitionen notwendig, dass künftig ausreichend Unterhaltungsmittel veranschlagt und eingesetzt werden. Nur so können Sanierungserfolge langfristig erhalten und ein erneuter Substanzverlust verhindert werden.

*Weiterem Werteverlust vorbeugen und Sanierungserfolge langfristig erhalten*

## Soziales und Integration

52. Soziale und integrative Maßnahmen haben für die Entwicklung von Teilhabe und Chancengerechtigkeit und damit für die Nachhaltigkeit in sozialer Hinsicht große Bedeutung. Die Effizienz staatlichen Handelns ist umso größer, je besser es gelingt, selbstständig, d. h. unabhängig von staatlichen Leistungen weiter wirkende Strukturen zu begründen. Menschen, deren Bildungsinteresse geweckt ist, deren Qualifikation für den Arbeitsmarkt erreicht ist oder die die Bereitschaft zur Mitwirkung an der eigenen Entwicklung gewonnen haben, werden am ehesten willens und im Stande sein, sich in sozial integrative Prozesse auch mit geringerer oder ohne staatliche Intervention einzubringen. Diese Entwicklung muss durch städtische Strukturen, mit denen vorhandene oder entstehende soziale Polarisierungen entdeckt und zurückgeführt werden, unterstützt werden. Konsequenz und Kontinuität in der Umsetzung der als richtig erkannten Schritte und eine regelmäßige Kontrolle des staatlichen Handelns sind insoweit unverzichtbare Instrumente nachhaltigen Handelns.

*Entwicklungspotenziale erkennen und fördern*

<sup>22</sup> Zum Beispiel für die Justizvollzugsanstalten vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/1466 vom 13. September 2011, Nrn. 1. bis 3.; für die Universität Hamburg vgl. Studie zur baulichen Entwicklung der Universität Hamburg, S. 434.

<sup>23</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/1053 vom 16. September 2008, Nr. 4.

<sup>24</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/7668 vom 23. November 2010, Nrn. B5., C4., C8., C10., D4., G1.

## Ziele und Ressourcen

53. *Problemlagen und Bedarfe sorgfältig ermitteln* Angesichts der von der Stadt jährlich bereit gestellten Haushaltsmittel in Milliardenhöhe<sup>25</sup> gewinnt neben der fundierten Analyse der Problemlagen, der Ermittlung der Bedarfe und der konkreten Beschreibung der Zielsetzung ihr effizienter Einsatz maßgebliche Bedeutung. Ihre Kontinuität im Verhältnis zu den jeweils anstehenden Aufgaben und ihre Stabilität im Verhältnis zum avisierten Ziel sind wichtige Maßstäbe für das Gelingen dauerhaft wirksamer gestaltender und integrativer Prozesse. Diesen Anforderungen wird das bisherige Handeln von Senat und Verwaltung nicht hinreichend gerecht.
54. *Operative Zielsetzungen fehlen* So hatte der Senat für den Bereich der Integration von Zuwanderern zwar ein gesamtstädtisches Integrationskonzept erarbeitet.<sup>26</sup> Der Rechnungshof hat jedoch feststellen müssen, dass in erheblichen Teilen Datengrundlagen zur Bestimmung der Handlungsbedarfe fehlten, die daher auch nicht konkret beschrieben und mit operativen Zielsetzungen versehen werden konnten (vgl. Tz. 327 f.). Eine vergleichbare Situation hat die Überprüfung der Strukturen und Fördermaßnahmen für Jugendliche deutlich werden lassen, die besondere Probleme haben, nach der Schulausbildung den Weg in eine berufliche Zukunft zu finden.<sup>27</sup>
55. Für die öffentliche Unterbringung wohnungsloser Menschen hat der Rechnungshof gefordert, Modelle zu entwickeln, mit denen eine Integration in Wohnraum in stärkerem Umfang möglich wird (vgl. Tz. 479).<sup>28</sup> Im Bereich der Förderung des familienfreundlichen Wohnungsbaus ist es notwendig, dass die Verwaltung sich Klarheit über den für Familien tatsächlich zur Verfügung stehenden Bestand familiengerechter Wohnungen verschafft, um auf diese Weise Bedarfslage und daraus abzuleitende Zielzahlen fundiert zu bestimmen (vgl. Tz. 447).
56. *Institutionelle, organisatorische und rechtliche Klarheit schaffen* Unklare oder doppelte behördliche Zuständigkeiten bergen die Gefahr, dass Ressourcen die Adressaten infolge Ineffizienz und Reibungsverlusten nicht oder nicht vollständig erreichen und damit eine wirksame Hilfestellung ausbleibt. Hier hat der Rechnungshof Verbesserungen beim Verwaltungshandeln im Übergang zwischen Schule und Beruf<sup>29</sup>, der Schaffung ausreichender Wohnraumangebote für Wohnungslose<sup>30</sup>, der Prüfungen von Heimen und Pflegediensten (vgl. Tz. 440 f.) oder der Umsetzung des Integrationskonzepts gefordert (vgl. Tzn. 337 bis 341). Fehlende oder widersprüchliche Fach- bzw. Verfahrensregelungen sind eine weitere Ursache für unzulängliches Verwaltungshandeln mit dem Risiko nicht sachgerechter Entscheidungen in sozial relevanten Feldern (vgl. Tzn. 473 bis 475, Tz. 493).

<sup>25</sup> Im Haushaltsjahr 2010 erreichten die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung, die Kindstagesbetreuung, die Kosten der Unterkunft und die Sozial- und der Eingliederungshilfe eine Gesamthöhe von rund 1,7 Mrd. Euro.

<sup>26</sup> Siehe dazu Jahresbericht 2007, Tzn. 167 bis 173.

<sup>27</sup> Jahresbericht 2010, Tzn. 109 bis 171.

<sup>28</sup> Hierzu bereits Jahresbericht 2011, Tzn. 317 bis 355.

<sup>29</sup> Jahresbericht 2010, Tz. 146 f.

<sup>30</sup> Jahresbericht 2011, Tzn. 338 bis 340.



57. Angesichts mehrjährig hoher Zuwachsraten bei den Ausgaben für soziale Zwecke<sup>31</sup> und der Notwendigkeit der Konsolidierung der Staatsfinanzen hält der Rechnungshof es daher für geboten, die rechtlich vorhandenen Möglichkeiten bei der Gestaltung der Vergütungen in der Jugend-, Sozial- und Eingliederungshilfe sowie bei Leistungen der Arbeitsmarktförderung für kostendämpfende Maßnahmen zu nutzen (vgl. Tzn. 381 bis 383).<sup>32</sup> Darüber hinaus müssen im Verhältnis zum Bund eine der Zuordnung der Aufgaben entsprechende Kostenverteilung herbeigeführt (vgl. Tz. 377)<sup>33</sup> und Einnahmen im Wege der Kostenerstattung realisiert werden (vgl. Tz. 468).<sup>34</sup> Um die notwendigen Strukturen der sozialen Sicherung dauerhaft zu gewährleisten, wird auch Hamburg nicht umhinkommen, die bisherigen Sicherungssysteme einer aufgabenkritischen Betrachtung zu unterziehen.<sup>35</sup>
- Räume zur Aufwandsreduzierung nutzen*
- Aufgabenkritische Überprüfung zur Gewährleistung der sozialen Sicherung notwendig*

### Wirkung und Qualität

58. Investitionen und Engagement im sozialen Bereich wirken in besonderem Maße nachhaltig, wenn ihr Einsatz Kräfte mobilisiert, die zur Selbsthilfe führen und staatliche Hilfestellungen zumindest zum Teil entbehrlich machen. Daher muss die Verwaltung in einem regelhaften Prozess verfolgen, wie die Anstöße zu sozialer Entwicklung in der Praxis realisiert werden und welche Ergebnisse sie nach sich ziehen. Erschöpfen sich Maßnahmen in der Behandlung von Symptomen ohne wirkliche Veränderung, kann eine hinreichende Stärkung der Selbstverantwortung des Einzelnen nicht gelingen, wie dies zum Beispiel bei der Übernahme von Mietschulden nach wie vor in zu großem Umfang der Fall ist (vgl. Tz. 494).
- Beobachtung und Auswertung der Maßnahmen erforderlich*
59. Aber auch dort, wo Maßnahmen der Stadt auf Veränderungen bisheriger Problemlagen abzielen, stellt der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfungen immer wieder fest, dass Ergebnisse entweder nicht erkennbar sind oder aber die Verwaltung sich hierüber gar nicht bzw. nur unzureichend Informationen verschafft. Dabei ist diese Wirksamkeitskontrolle zusammen mit einer Überprüfung der Qualität von Leistungen, die staatliche Institutionen oder Dritte erbringen, ganz wesentlich für die Beurteilung, ob Maßnahmen sich bewährt haben und fortgesetzt werden können oder ob Veränderungen bzw. eventuell sogar die Beendigung notwendig sind.
- Ergebnisse häufig nicht erkennbar*
60. Trotz seiner Bedeutung für die sozial nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft hat die Überprüfung des Handlungskonzepts für die Integration von Zuwanderern durch den Rechnungshof ergeben, dass Integrationserfolge bisher nur in Einzelfällen belegt sind.
- Qualitäts- und Wirksamkeitskontrollen nötig*

<sup>31</sup> Siehe hierzu Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011), Tzn. 53 bis 57.

<sup>32</sup> Siehe bereits Jahresbericht 2010, Tzn. 198 bis 212 (Jugendhilfe) und Tzn. 253 bis 258 (Stationäre Wohngruppen).

<sup>33</sup> Siehe auch Jahresbericht 2009, Tzn. 498 bis 518 (Finanzierung von Arbeitsgelegenheiten); Jahresbericht 2010, Tzn. 168 bis 171 (Ausbildungsprogramme).

<sup>34</sup> Siehe auch Jahresbericht 2008, Tzn. 421 bis 434 (Unterhaltsvorschuss); Jahresbericht 2009, Tzn. 304 bis 323 (Hilfen zur Erziehung); Jahresbericht 2010, Tzn. 269 bis 282 (Sozialhilfedarlehen).

<sup>35</sup> Beispielhaft für die Eingliederungshilfe Jahresbericht 2010, Tz. 244 f.; zur Kostenentwicklung im Bereich der Hilfen zur Erziehung siehe Jahresbericht 2011, Tzn. 270 bis 279.

Gleichwohl hat dies nicht zu Veränderungen im Maßnahmenkatalog geführt (vgl. Tzn. 331 bis 336). Die vorgesehene Reform des Übergangsystems zwischen Schule und Beruf wird so auszurichten sein, dass die bisher unübersichtlichen Strukturen insbesondere in der Beratung und Begleitung der förderungsbedürftigen Jugendlichen neu geordnet werden und in diesem Zusammenhang die Integrationsarbeit auch qualitativ verbessert wird.<sup>36</sup> Die Kindertagesbetreuung ist in Hamburg zwar in den letzten zehn Jahren quantitativ erheblich ausgebaut worden, nach wie vor fehlt es jedoch an der gesetzlich vorgesehenen Überprüfung der mit den Trägern vereinbarten und für die Entwicklung der Kinder wichtigen Betreuungsqualität (vgl. Tz. 346). Zu ähnlichen Erkenntnissen war der Rechnungshof bereits zuvor für den Bereich der stationären Hilfen für behinderte Menschen<sup>37</sup>, bei ambulanten Leistungen in der Jugendhilfe<sup>38</sup> sowie bei der Ausgestaltung und Überprüfung der Hilfeplanung bei den stationären Hilfen zur Erziehung<sup>39</sup> gelangt.

61. *Anpassungsbedarfe erkennen und zielgerichtet umsetzen*

Hemmen – wie bei der Integration behinderter Menschen in den Arbeitsmarkt – konträre Interessen die gewollte Entwicklung, bedarf es einer Identifizierung der Widerstände und auf deren Veränderung gerichtete Aktivitäten, damit der Einsatz von Ressourcen nicht ins Leere läuft (vgl. Tzn. 390 bis 393). Auch im von der Stadt etablierten neuen Hilfesystem für Wohnungslose ist angesichts der gegenüber der ursprünglichen Zielsetzung unzureichenden Erfolge bei der Wohnungsvermittlung – neben den Aktivitäten zur Verbesserung der Lage auf dem Wohnungsmarkt – eine weitergehende Ursachenanalyse notwendig, um die für die soziale Integration problematischen Folgen dauerhafter Wohnungslosigkeit zu vermeiden.<sup>40</sup>

## Finanzwirtschaft und Steuereinnahmen

62. *Finanzielle Verpflichtungen zulasten künftiger Generationen*

Die Haushaltslage der Stadt ist seit Jahrzehnten durch Defizite geprägt: Nur in wenigen Jahren seit der Haushaltsreform 1970 konnten die Ausgaben vollständig oder zumindest annähernd durch Steuererträge und sonstige Einnahmen gedeckt werden. Die durch Vermögensveräußerungen, Rücklagenentnahmen und neue Kredite auszugleichende Differenz betrug in den letzten Jahren durchschnittlich rund 1 Mrd. Euro pro Jahr. Der Gesamtschuldenstand der Stadt lag Ende 2010 bei rund 28 Mrd. Euro und erreichte damit fast das Dreifache der jährlichen Einnahmen des Haushalts. Künftige Generationen werden deshalb in ganz erheblichem Umfang finanzielle Verpflichtungen erfüllen müssen, die vorangegangene Generationen eingegangen sind, ohne entsprechende Gegenwerte zu hinterlassen.

Die andauernde jährliche Nettoneuverschuldung steht im Widerspruch zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft und bedarf – wie vom Rechnungshof bereits seit Langem gefordert<sup>41</sup> – dringend der

<sup>36</sup> Jahresbericht 2010, Tzn. 129 bis 147.

<sup>37</sup> Jahresbericht 2010, Tzn. 259 bis 263.

<sup>38</sup> Jahresbericht 2010, Tzn. 211 f.; Jahresbericht 2011, Tzn. 287 bis 292.

<sup>39</sup> Jahresbericht 2011, Tzn. 257 bis 269.

<sup>40</sup> Siehe hierzu Jahresbericht 2011, Tzn. 317 bis 355.

<sup>41</sup> Siehe zum Beispiel Berichte nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2008 vom 10. März 2008 (Bürgerschaftsdrucksache 19/13 vom 19. März 2008) und zuletzt 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/51 vom 14. März 2011).

Korrektur. Dabei muss neben der vordringlichen Begrenzung der Ausgaben auch Gewicht auf die Sicherung der Einnahmen, insbesondere des Steueraufkommens, gelegt werden.

## Nachhaltige Finanzwirtschaft

63. Der Rechnungshof hatte zu Beginn der laufenden Legislaturperiode in seinem Bericht zur Haushaltslage<sup>42</sup> die Ursachen dieser Entwicklung analysiert. Mit seinem aktuellen Bericht zur Nachhaltigen Finanzwirtschaft (vgl. Tzn. 734 bis 747)<sup>43</sup> hat er die über das im Haushaltsplan sichtbare Defizit hinaus bestehenden „verdeckten“ finanziellen Lasten durch jahrzehntelange unzureichende Unterhaltung von Bauten und Infrastrukturvermögen sowie die Zukunftsrisiken und Vorbelastungen bei den Zinszahlungen, Personalausgaben (einschließlich Versorgung) und gesetzlichen Leistungen transparent gemacht.
64. Die Berücksichtigung des vollständigen Ressourcenverbrauchs ist eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft. Der Rechnungshof hat bereits 1993 die Höhe und den überproportionalen Anstieg der Versorgungslasten dargestellt sowie zum Werteverzehr öffentlicher Investitionen festgestellt, dass die fehlende Tilgung dazu führt, dass Zinsen für solche Kredite gezahlt werden und weiter gezahlt werden müssen, deren Gegenwert ganz oder teilweise nicht mehr vorhanden ist.<sup>44</sup>
- Mit der staatlichen Doppik steht nunmehr ein System zur Verfügung, das u. a. den Werteverzehr durch Abschreibungen abbildet, bei Veräußerungserlösen den Wert der verkauften Vermögensgegenstände gegenrechnet sowie Pensionsverpflichtungen und ähnliche Zukunftslasten berücksichtigt.<sup>45</sup> Damit dient die Doppik durch die Ermöglichung größerer Transparenz einer nachhaltigen Finanzwirtschaft.
65. Nach der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse ist auch Hamburg verpflichtet, ab sofort Haushalte so aufzustellen, dass spätestens ab 2020 Ausgaben nicht mehr durch eine Kreditaufnahme gedeckt werden. Der Rechnungshof hat deshalb eine langfristig angelegte Konsolidierungsstrategie gefordert. Diese hat der Senat insoweit entwickelt, als er vor dem Hintergrund der Annahme moderat wachsender Einnahmen die Steigerung der Ausgaben bis 2020 auf unter 1 % jährlich begrenzen will.<sup>46</sup>
66. Der Rechnungshof hat die bisherige Konsolidierungsstrategie sowie die Umsetzungsschritte ausgewertet und kritisiert, dass sich konkrete Entscheidungen vor allem auf Bewirtschaftungsvorgaben

*„Verdeckte“  
Defizite erhöhen  
den strukturellen  
Konsolidierungs-  
bedarf*

*Staatliche Doppik  
ermöglicht  
Transparenz*

*Langfristig  
angelegte Konso-  
lidierungsstrategie  
notwendig*

<sup>42</sup> Bericht nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2011 vom 3. März 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/51 vom 14. März 2011).

<sup>43</sup> Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011).

<sup>44</sup> Jahresbericht 1994, Tzn. 38 bis 82.

<sup>45</sup> Vgl. Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO „Budgetrecht im Neuen Haushaltswesen“ vom 19. November 2010 (Bürgerschaftsdrucksache 19/8051 vom 1. Dezember 2010), Tz. 53 f.

<sup>46</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011, Abschnitt 2.1; Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 3.1.

*Frühzeitige  
Festlegung von  
Schonbereichen  
gefährdet Konsoli-  
dierungserfolg*

wie die Einsparung von 250 Vollzeitäquivalenten im Haushaltsvollzug der Personalausgaben oder die Abschöpfung von Resten zur Erreichung von globalen Minderausgaben beschränken. Es wurden zudem ausgabeerhöhende Entscheidungen getroffen und gerade solche Felder zu Schonbereichen erklärt, die in der Aufgabenhoheit von Land und Kommune, also der Stadt selbst, liegen. Auch die Tatsache, dass die Gesamtpersonalkosten sowie der Bereich der von Hamburg nur gering beeinflussbaren gesetzlichen Leistungen in den vergangenen Jahren deutliche Zuwachsraten aufwiesen, führt zu einer Verdichtung der Konsolidierungslasten auf den verbleibenden Teil des Haushalts. Dies lässt das Erreichen des Ziels der Begrenzung des Ausgabeanstiegs gegenwärtig unrealistisch erscheinen. Der Rechnungshof hat deshalb für die anstehende Aufstellung des Haushaltsplans 2013/2014 zur notwendigen Begrenzung der Ausgaben die umgehende Einleitung aufgabenkritischer Überprüfungen und Strukturveränderungen sowie eine zentrale Prozesssteuerung und -überwachung der Umsetzungsschritte eingefordert. Hiervon dürfen keine finanziell relevanten Aufgabenfelder von vornherein ausgeschlossen werden.

*Aufgabenkritik  
und Strukturver-  
änderungen  
notwendig*

*Verankerung  
der Schulden-  
bremse in der  
Landesverfassung  
geboten*

67. Die auf der Grundlage der grundgesetzlichen Regelung zu entwickelnde Schuldenbremse bedarf angesichts ihrer Bedeutung der Verankerung in der hamburgischen Verfassung. Der Rechnungshof hat zu ihrer Ausgestaltung Hinweise gegeben.<sup>47</sup>

### Sicherung der Einnahmen

*Komplizierte  
Steuergesetze  
erschweren  
gleichmäßigen  
Vollzug*

68. Neben der Ausgabenbegrenzung kommt der Sicherung der notwendigen Einnahmen des Staates im Rahmen einer nachhaltigen Haushaltspolitik eine entscheidende Rolle zu. Hierfür sind die Steuergesetzgebung und der Vollzug des Steuerrechts von erheblicher Bedeutung.
69. Je komplizierter die Steuergesetze werden, desto aufwendiger wird die Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen und damit der Vollzug des Steuerrechts. Dies birgt das Risiko, dass der von Gesetzes wegen entstandene Steueranspruch nur unvollkommen geltend gemacht wird.

*Vollzugsgerechtig-  
keit als Grundlage  
nachhaltiger  
Einnahmen*

Hinzu kommt, dass ein ungleichmäßiger Vollzug der Steuergesetze Rückwirkungen auf die Akzeptanz des Steuersystems im Ganzen hat. Denn je mehr der Bürger eine unterschiedliche und unter Umständen auch allgemein nachlassende Kontrollintensität wahrnimmt, desto größer ist die Gefahr, dass die Bereitschaft zur Steuerehrlichkeit Schaden nimmt und sich für den Fiskus weitere finanzielle Nachteile ergeben. Vollzugsgerechtigkeit ist deshalb nicht nur ein rechtliches Gebot, sondern zugleich eine wesentliche Grundlage nachhaltiger Finanzwirtschaft auf der Seite der Einnahmen.

<sup>47</sup> Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011), Tzn. 65 bis 83.

## Vereinfachung des Steuerrechts

70. Der Rechnungshof hat im Kontext seiner Mängelfeststellungen immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, das Steuerrecht zu vereinfachen und so auszugestalten, dass es mehr als bisher den Anforderungen eines Massenverfahrens mit begrenzten Möglichkeiten der Sachaufklärung gerecht wird.<sup>48</sup> Bislang hat sich nach seinen Feststellungen an dem Ausgangsbefund wenig geändert. Zwar sind einzelne Maßnahmen zur Erleichterung des Gesetzesvollzugs erkennbar.<sup>49</sup> Dem stehen jedoch nach wie vor viele den Gesetzesvollzug erschwerende Vorschriften<sup>50</sup> oder sogar entsprechende Neuregelungen<sup>51</sup> gegenüber (vgl. Tz. 788 f.).
71. Der Rechnungshof verkennt dabei nicht, dass kompliziertere Tatbestände im bestehenden System aus der Notwendigkeit resultieren können, Umgehungsmöglichkeiten sowie Steuersparmodellen zu begegnen, oder aber gerichtlichen Entscheidungen geschuldet sind. Der Vereinfachung des Steuerrechts sind deshalb Grenzen gesetzt, solange nicht – wie etwa im sogenannten Kirchhof-Entwurf eines Bundessteuergesetzbuchs<sup>52</sup> – die tradierte Systematik zentraler Steuergesetze aufgegeben wird. Außerhalb einer solchen Fundamentalrevision des deutschen Steuerrechts können Fortschritte nur durch die strikte Ausrichtung des Steuerrechts an seinem fiskalischen Hauptzweck unter konsequenter Streichung aller verhaltenslenkender Normen und sonstiger Steuersubventionen<sup>53</sup> sowie durch stärkere Pauschalierung steuermindernder Aufwandspositionen<sup>54</sup> erzielt werden.

*Weitergehende Vereinfachungen notwendig*

*Fundamentalrevision als Option*

## Optimierung des Verwaltungshandelns

72. Die Steuerverwaltungen der Länder, aber auch das Bundesministerium der Finanzen haben sich bislang weder dazu entschließen können, das geltende Steuerrecht systematisch und umfassend nach vollzugsfeindlichen und insofern änderungsbedürftigen Rechtsnormen zu durchsuchen<sup>55</sup>, noch ist erkennbar, dass sich

<sup>48</sup> Bericht nach § 99 LHO über die Lage der Steuerverwaltung vom 21. Januar 1994, Tz. 81; Jahresbericht 2003, Tz. 100 f.; Jahresbericht 2004, Tz. 46.

<sup>49</sup> So auch der künftige Verzicht auf die Anrechnung eigener Einkünfte beim Ausbildungsfreibetrag für auswärtig untergebrachte Kinder aufgrund des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 vom 1. November 2011, BGBl. 2011 Teil I, S. 2131.

<sup>50</sup> Siehe hierzu Jahresbericht 2003, Tzn. 113 bis 115 zu § 15a Einkommensteuergesetz (Begrenzung des Verlustausgleichs bei Kommanditisten). So auch §§ 2a (Negative Einkünfte mit Bezug zu Drittstaaten) und 15b Einkommensteuergesetz (Verluste im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen).

<sup>51</sup> Zum Beispiel die Ausdifferenzierung des Sonderausgabenabzugs für Vorsorgeaufwendungen infolge von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Renten- und Pensionsbesteuerung sowie zum Umfang berücksichtigungsfähiger Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.

<sup>52</sup> Bundessteuergesetzbuch – Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts – vorgelegt von Paul Kirchhof, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg 2011.

<sup>53</sup> Siehe dazu die Vorschläge der damaligen Ministerpräsidenten Koch (Hessen) und Steinbrück (Nordrhein-Westfalen) aus dem Jahre 2003 (Koch/Steinbrück, Subventionsabbau im Konsens, Wiesbaden 2003 [„Koch-Steinbrück-Liste“]).

<sup>54</sup> Zur Pauschalierung des Abzugs von Werbungskosten bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung siehe Jahresbericht 2011, Tz. 610.

<sup>55</sup> Zu dieser Forderung siehe Jahresbericht 2003, Tz. 101. Zu punktuellen Vereinfachungsvorschlägen siehe zuletzt die im Oktober 2011 veröffentlichten Vorschläge der Länder Hessen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Bremen („Steuervereinfachung Tranche II – Ein Gesetz zur Entlastung der Steuerverwaltung –“).

Bund und Länder mit der Frage einer Fundamentalrevision des deutschen Steuerrechts befassen. Die Länder setzen stattdessen darauf, den Herausforderungen, die ein kompliziertes Steuerrecht an die ausführende Verwaltung stellt, u. a. mit technischer Unterstützung gerecht zu werden.<sup>56</sup>

73. *Entlastung durch programmgesteuerte Bearbeitung mit Risikomanagement*

Darüber hinaus sind die Steuerverwaltungen der Länder bestrebt, die Effizienz des Personaleinsatzes zu erhöhen. Seit geraumer Zeit gehen sie dazu über, einen erheblichen Teil der Steuererklärungen maschinell zu bearbeiten und im Rahmen eines maschinellen Risikomanagements nur diejenigen Fälle auszusteuern, die nach einem Kriterienkatalog als risikobehaftet eingestuft worden sind und deshalb manueller Bearbeitung bedürfen. Ein solches System kann nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs einerseits dazu führen, die insgesamt knappen Ressourcen auf risikobehaftete Fälle zu konzentrieren und die Bearbeiter von fiskalisch ineffizienter Routine zu entlasten. Andererseits birgt das Risikomanagement selbst in sich die Gefahr unvollständiger Steuererhebung, wenn die Aussteuerungskriterien nicht den tatsächlichen, in der Regel personenbezogenen Risikopotenzialen gerecht werden.<sup>57</sup>

74. Ungeachtet der grundsätzlichen Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung zeigen die Erkenntnisse des Rechnungshofs, dass die Diskrepanz zwischen dem Anspruch der heutigen Steuerrechtsordnung einerseits und den realen Möglichkeiten der Finanzämter nach wie vor nicht überzeugend gelöst ist. Der notwendige Beitrag, den die Steuerverwaltung im Rahmen einer nachhaltigen Finanzwirtschaft zu leisten hätte, steht deshalb nicht auf sicherem Fundament.

75. *Unbefriedigende Arbeitslage hindert die nachhaltige Sicherung der Einnahmen*

Die diesjährigen Feststellungen des Rechnungshofs beleuchten diese Diskrepanz aus verschiedenen Perspektiven. So zeigt der Beitrag „Ermittlung des Personalbedarfs Hamburger Finanzämter“, dass die periodengerechte Erstveranlagung der Steuerpflichtigen in Hamburg nur dann gesichert ist, wenn auch Betriebsprüferstellen im Innendienst der Finanzämter genutzt werden (vgl. Tzn. 774 bis 776). Zwei weitere Beiträge verdeutlichen Defizite bei der Fallbearbeitung (vgl. Tzn. 779 bis 790 und 795 bis 799), die die Steuerverwaltung zum Teil ebenfalls auf die Notwendigkeit zurückführt, das jährliche Pensum schaffen zu müssen (vgl. Tz. 800). Die Arbeitslage ist nach wie vor unbefriedigend und insofern ein erheblicher Unsicherheitsfaktor für eine vollständige, im Vollzug gerechte Erhebung und in diesem Sinne nachhaltige Sicherung der Einnahmen.

<sup>56</sup> Technische Unterstützung erhalten die Bearbeiter zum Beispiel in Form von Prüfhinweisen, die auf aus dem Rahmen fallende und deshalb prüfungsbedürftige Sachverhalte aufmerksam machen. Zu Mängeln bei der inhaltlichen Bearbeitung von Prüfhinweisen siehe Jahresbericht 2011, Tzn. 581 bis 588 und Tz. 609.

<sup>57</sup> Zu Schwachstellen der programmgesteuerten Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen mit maschinelltem Risikomanagement siehe Jahresbericht 2009, Tzn. 645 bis 665 sowie Jahresbericht 2011, Tzn. 577 bis 601.

## Ausgegliederte Aufgabenbereiche

76. Die unzureichende Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsgedankens findet sich auch im Bereich der aus dem staatlichen Kernbereich in verselbstständigte Einheiten ausgelagerten Aufgaben. So fehlt es nach wie vor an konkreten Zieldefinitionen und tragfähigen Konzepten für die staatlichen Museumsstiftungen, obwohl es für die Sicherung ihres kulturellen Beitrags wichtig ist, das Interesse der Stadt an für notwendig erachteten Leistungen mit ihren finanziellen Rahmenbedingungen in Übereinstimmung zu bringen (vgl. Tzn. 86 bis 89). Auch die Gewährleistung eines ausreichenden Angebots an Schwimmbädern für Sport, Gesundheitsvorsorge und Freizeit erfordert es, für die Bäderland Hamburg GmbH realistische finanzielle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen (vgl. Tz. 650). Messe und Kongresszentrum erwirtschaften trotz und zugleich infolge erheblicher Investitionen in der Vergangenheit zwar dauerhaft Verluste, halten aber weitere Maßnahmen im dreistelligen Millionenbereich zur Erneuerung nach wie vor veralteter Infrastruktur für notwendig. Dies macht deutlich, dass grundsätzliche und langfristig tragfähige Entscheidungen seitens der Stadt getroffen werden müssen, die auch die Frage nach ihrem künftigen Leistungsportfolio beantworten (vgl. Tzn. 631 bis 640).
- Museumsstiftungen ohne konkrete Zieldefinition und tragfähiges Konzept*
- Rahmenbedingungen für Bäderland notwendig*
- Langfristig tragfähige Entscheidungen zur Zukunft von Messe und Kongresszentrum treffen*

## Fazit

77. Die Erkenntnisse des Rechnungshofs zeigen, dass eine Konkretisierung von Nachhaltigkeit als Handlungsmaxime der öffentlichen Verwaltung bisher erst in Ansätzen erkennbar ist. Von einer flächendeckenden Berücksichtigung und Umsetzung in den staatlichen Handlungsfeldern ist Hamburg ausweislich der vorstehend dargestellten Erkenntnisse noch deutlich entfernt:
- Nachhaltigkeit als Handlungsmaxime erst in Ansätzen erkennbar*

Zwar verfolgt Hamburg mit dem Klimaschutzkonzept ein insgesamt ambitioniertes Ziel zur Reduzierung der Treibhausgase. Die Operationalisierung und Umsetzung in wirksame Maßnahmen ist jedoch deutlich verbesserungsbedürftig.

Bei der Planung neuer Baumaßnahmen bedarf es eines integralen, den gesamten Lebenszyklus berücksichtigenden Planungsansatzes, um die Qualität langfristig und wirtschaftlich zu gewährleisten. Der bisherige, im Wesentlichen auf unzureichende Unterhaltung zurückzuführende Substanz- und Werteverlust von Bauten hat dramatische Größenordnungen erreicht.

Für soziale und integrative Maßnahmen wendet die Stadt zwar einen erheblichen Teil ihres Haushaltsvolumens auf, die Erfolge auf dem Weg zu einer auch in sozialer Hinsicht nachhaltigen Entwicklung der Gesellschaft halten sich jedoch in Grenzen. Hier bedarf es erheblicher, auch aufgabenkritischer Anstrengungen, um die Finanzierung der Sicherungssysteme auch in Zukunft zu gewährleisten.

Der Haushalt der Stadt muss über die Begrenzung der Entwicklung der Ausgaben und die Sicherung der notwendigen Einnahmen in

einen dauerhaft strukturellen Ausgleich gebracht werden, um das Anwachsen der Schuldenlast mittelfristig zu stoppen. Hierzu ist eine aufgabenkritische Konsolidierungsstrategie ebenso notwendig wie die Beseitigung der Mängel bei der Realisierung der Einnahmen.

78. Die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit ist angesichts der Komplexität der verschiedenen Wirkungsfelder, zum Teil unsicherer Kausalzusammenhänge sowie der geforderten Verzahnung der Bereiche methodisch und argumentativ aufwendig. Der Grundsatz der ökonomischen Nachhaltigkeit zwingt andererseits zu einer Konzentration auf ein wirtschaftliches Vorgehen der Verwaltung und einer Begrenzung des Mitteleinsatzes auf das Finanzierbare. Zu der insoweit gebotenen Ausrichtung staatlichen Handelns auf eine solide, fachlich begründete Ermittlung von Problemlagen und Bedarfen sowie langfristig wirksame Lösungen kann – unabhängig von politischen Strategien – bei Planung und Umsetzung die verstärkte Nutzung des in der Verwaltung der Stadt vorhandenen Sachverständnisses beitragen.
- Sachverstand der Verwaltung bei der Vorbereitung von Entscheidungen nutzen*
79. Für die Verwirklichung der Grundsätze der Nachhaltigkeit kommt dem Staat angesichts seiner Aufgaben und Verantwortung in allen Handlungsfeldern, aber auch des Umfangs und der Reichweite seiner Tätigkeit<sup>58</sup> hohe Bedeutung zu. Nachhaltigkeit muss im staatlichen Handeln stärker als bisher etabliert und letztlich zu einem selbstverständlichen Bestandteil von Planungen und Umsetzungsschritten werden. Insoweit kann die Erstellung einer städtischen Nachhaltigkeitsstrategie sinnvoll sein. Im Ergebnis wird es jedoch vorrangig darauf ankommen, die Arbeitskapazitäten von Verwaltung und ausgegliederten Einheiten für die Verwirklichung von Nachhaltigkeit in konkreten Maßnahmen einzusetzen und so sichtbare Erfolge zu erzielen. In diesem Zusammenhang sollten die Ziele beschrieben, Indikatoren entwickelt und damit die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung beurteilbar gemacht werden.
- Nachhaltigkeit zu einem selbstverständlichen Bestandteil staatlichen Handelns machen*
- Indikatoren für die Wirksamkeit von Nachhaltigkeit entwickeln*

<sup>58</sup> In Deutschland liegt die sogenannte Staatsquote seit 1975 zwischen 45 und 50 %, siehe Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht digital (Stand Oktober 2011), [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_133998/DE/BMF\\_Startseite/Publikationen/Monatsbericht\\_\\_des\\_\\_BMF/node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_133998/DE/BMF_Startseite/Publikationen/Monatsbericht__des__BMF/node.html?__nnn=true).



### III. Hamburger Museumsstiftungen

Kulturbehörde/ Finanzbehörde/  
HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und  
Beteiligungsmanagement mbH/ IMPF Hamburgische  
Immobilien Management Gesellschaft mbH

**Eine auskömmliche Finanzierung der Museumsstiftungen setzt voraus, dass der Senat das ihrer Arbeit zugrunde gelegte staatliche Interesse einschließlich konkreter Leistungsziele in Zielbildern definiert, die Museumsstiftungen eigene Konzepte zu deren Umsetzung formulieren und die Zuwendungen danach bemessen werden.**

**Senat und Museumsstiftungen sollten das zur Steuerung öffentlicher Unternehmen und verselbstständigter Einrichtungen entwickelte und bewährte Instrumentarium konsequent nutzen.**

**Die Bürgerschaft wurde über die finanziellen Auswirkungen der Einbeziehung der Museumsgebäude in das Gebäudemanagementkonzept unzureichend informiert.**

**Abweichend von der Darstellung gegenüber Senat und Bürgerschaft zahlen die Museumsstiftungen keine Mieten, die die Kosten zutreffend abbilden.**

**Die Bemessung der baulichen Unterhaltung der Museumsgebäude ist nicht bedarfsgerecht.**

**Durch unzulässige Vorfinanzierungen sind ohne die erforderliche Beteiligung der Bürgerschaft finanzielle Verpflichtungen eingegangen worden.**

#### **Gliederung**

##### **A. Steuerung und Finanzierung der Museen**

Museumskonzept der Behörde  
Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente  
Zielbilder und Stiftungskonzepte  
Finanzierung  
Wirtschaftspläne  
Operative Zielvorgaben  
Ankaufsetat  
Sondermaßnahmen  
Projekt Inventarisierung

**B. Sanierung und bauliche Unterhaltung der Museen**

Sanierungsumfang und Kaufpreis

Bemessung der Miete

Bauunterhaltung

Verwendung der Bauunterhaltungspauschale

Finanzierung von Baumaßnahmen

80. Mit der Überführung der staatlichen Museen in Stiftungen öffentlichen Rechts zum 1. Januar 1999 haben Senat und Bürgerschaft das Ziel verfolgt, rechtliche und betriebswirtschaftliche Bedingungen zu schaffen, damit die Museen ihren Kulturauftrag – Sammeln, Bewahren, Erschließen und Vermitteln – besser und publikumsfreundlicher erfüllen können. Hierzu sollten insbesondere eine Übertragung der eigenverantwortlichen Führung aller Geschäfte auf die Museen, eine Verbesserung ihrer externen und internen Steuerung auf Grundlage präzisierter Ziele und Aufgaben der einzelnen Häuser sowie eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit beitragen.<sup>1</sup> Infolge negativer Jahresergebnisse mussten die Stiftungen indes erstmals 2004 mit 2,5 Mio. Euro, sodann 2007 mit 13,4 Mio. Euro und 2010 mit weiteren 7,3 Mio. Euro aus Haushaltsmitteln entschuldet werden.

Eine vom Senat eingesetzte Expertenkommission legte Ende 2006 zahlreiche organisatorische und finanzwirksame Empfehlungen zur Entwicklung der Stiftungen vor, die zum Teil umgesetzt wurden.<sup>2</sup> 2009 folgten weitere Vorschläge der Kommission zu Organisation und Wirtschaftsführung.

Im Jahre 2003 wurden die Gebäude der Hamburger Museumsstiftungen in das bestehende Konzept zur Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude<sup>3</sup> einbezogen und der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) übertragen, die sie an ihre 100%ige Tochtergesellschaft, die IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH (IMPF), verpachtet hat.

Nachdem der Rechnungshof 2003 den Verselbstständigungsprozess geprüft<sup>4</sup> hatte, hat er aktuell schwerpunktmäßig die Steuerung der Museumsstiftungen (Teil A, Tz. 81 ff.) sowie deren Einbeziehung in das Gebäudemanagement (Teil B, Tz. 106 ff.) untersucht.

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 16/1537 vom 13. Oktober 1998, S. 3.

<sup>2</sup> 2008 Schaffung der Stiftung Historische Museen Hamburg und 2010 u. a. Veränderungen bei Zuschnitt, Zuständigkeiten sowie Zusammensetzung der Stiftungsorgane, Einführung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen und eines Controlling.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 16/1158 vom 29./30. Juni 1998.

<sup>4</sup> Jahresbericht 2004, Tzn. 364 bis 385.

## A. Steuerung und Finanzierung der Museen

### Museumskonzept der Behörde

81. Ein vom Rechnungshof 2003 gefordertes übergeordnetes Konzept, das staatliche (zum Teil einmalig geförderte) Museen in privater Hand mit ihrem Aufgabenzuschnitt und ihren auch aufeinander bezogenen Wirkungen sowie die Möglichkeiten eines dauerhaften wirtschaftlichen Nebeneinanders erfassen sollte,<sup>5</sup> hat die Behörde trotz Zusage nicht erarbeitet. Damit hat sie u. a. inhaltliche oder wirtschaftliche Auswirkungen neuer oder erweiterter Einrichtungen wie zum Beispiel des Maritimen Museums oder des Auswanderer-museums auf bestehende Museen nicht erhoben. Die Expertenkommission hat 2006 die Notwendigkeit eines solchen Konzepts unterstrichen und dabei auch auf die Folgekosten neuer Einrichtungen hingewiesen.
82. Die Behörde hat die Abkehr von ihrer damaligen Zusage damit begründet, dass ein übergeordnetes Museumskonzept nur sehr grob und daher nur von geringer Aussagekraft sein könne, weil Privatmuseen nicht an behördliche Vorgaben gebunden seien.

*Entgegen Zusage immer noch kein übergeordnetes Museumskonzept*

Der Rechnungshof hält dieses Argument vor dem Hintergrund einer notwendigen übergreifenden Planungsgrundlage für Senat und Behörde nicht für tragfähig. Auch ein schon wegen seiner wünschenswerten Flexibilität notwendig grobes Konzept ist dazu geeignet, die Museumslandschaft hinreichend zu skizzieren, um Handlungsoptionen abschätzen zu können.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, nunmehr ihre Zusage einzulösen und damit eine Grundlage für die weitere Entwicklung der Museen zu schaffen.

### Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente

83. Ähnlich wie bei öffentlichen Unternehmen und verselbstständigten Einrichtungen der Stadt besteht auch bei den Museumsstiftungen ein Dualismus von Leistungszielen einerseits und Wirtschaftlichkeitszielen andererseits. Damit ist es erforderlich, die gewollte Eigenständigkeit und das notwendige Maß staatlicher Einflussnahme so miteinander zu vereinbaren, dass die staatlichen Ziele erreicht werden, und zwar wirtschaftlich und mit einem Minimum an staatlicher Finanzierung. Dem muss die Steuerung durch die Stadt Rechnung tragen.

Der Senat hat seit Mitte der achtziger Jahre hierzu für öffentliche Unternehmen ein umfangreiches Instrumentarium entwickelt, in das die Museumsstiftungen zwar formal nicht einbezogen werden sollten, das aber in seinen wesentlichen Elementen mit der Zieldefinition über die ergebnisorientierte Planung bis zum Berichtswesen an den Stiftungsrat als Aufsichtsorgan auch für die Museumsstiftungen eingeführt wurde. Darüber hinaus sind mit Satzungen,

<sup>5</sup> Jahresbericht 2004, Tz. 377.

Wirtschaftsplänen, Vorständen und Stiftungsräten sowie einer Überprüfung der kaufmännischen Jahresabschlüsse durch Abschlussprüfer weitere Bestandteile dieses Instrumentariums schon bei ihrer Gründung weitgehend auf die Museumsstiftungen übertragen worden.

84. Dem Einwand der Behörde, die Gewährträgerhaftung der Stadt für die Museen erfordere abweichende Steuerungsinstrumente, hat der Rechnungshof entgegengehalten, dass sich die empfohlene Steuerung auch gegenüber Anstalten und Körperschaften bewährt habe, für die die Stadt ebenfalls Gewährträger ist.

### Zielbilder und Stiftungskonzepte

85. Ein wesentliches Steuerungselement bei öffentlichen Unternehmen ist die Definition und Vorgabe des staatlichen Interesses in Zielbildern durch den Senat. Hieraus haben die Vorstände dem Aufsichtsrat vorzulegende Unternehmenskonzepte abzuleiten, in denen das Handlungsprogramm für einen mittelfristigen Zeitraum dargelegt wird. Sie sind turnusmäßig sowie bei wesentlichen Änderungen fortzuschreiben.<sup>6</sup>

*Staatliches Interesse nur ungenügend in Zielbildern vorgegeben*

86. Die Zielbilder der Museumsstiftungen sind dagegen von den Museen selbst, wenn auch unter Mitwirkung der Behörde, aufgestellt worden. Sie beschreiben in sehr unterschiedlicher Weise und Tiefe (wenige Zeilen bei der Hamburger Kunsthalle, knapp zwei Druckseiten bei der Stiftung Historische Museen Hamburg) die jeweilige Ausrichtung der Museumsstiftungen. Dabei bieten die Zielbilder weder einen geeigneten Rahmen für die von den Museen jeweils zu erbringenden Aufgaben noch eine Eingrenzung der Erledigungstiefe. Sie nehmen insbesondere auch nicht den notwendigen Ausgleich zwischen den Zielen und den finanziellen Möglichkeiten des Senats vor. Auch die Expertenkommission hat 2009 darauf hingewiesen, dass von der Stadt vorzugebende Zielbilder präzise den von ihr erwarteten Leistungsumfang und die dafür bereitgestellte Ressourcenausstattung zum Ausdruck bringen sollten.

*Erst 2011 Vorlage von Stiftungskonzepten*

- Die vom Vorstand dem Stiftungsrat satzungsgemäß vorzulegenden Stiftungskonzepte sind über Jahre hinweg nicht erarbeitet worden. Überwiegend haben die Stiftungen erstmalig 2011 Entwürfe vorgelegt.
87. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde den Museumsstiftungen auch zwölf Jahre nach ihrer Verselbstständigung nicht die von der Stadt verfolgten Interessen und Leistungsziele vorgegeben hat, und hat sie aufgefordert, derartige Zielvorgaben nunmehr herbeizuführen. Er hat ferner beanstandet, dass die Behörde nicht auf die Vorlage der vorgeschriebenen Stiftungskonzepte gedrungen und damit auf ein insbesondere für die Stiftungsräte wichtiges Steuerungsinstrument verzichtet hat. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof die Behörde aufgefordert, dafür

<sup>6</sup> Vgl. Jahresbericht 2009, „Zielvorgaben als Instrumente des Beteiligungsmanagements“, Tzn. 201 bis 206 sowie § 7 der Stiftungssatzungen.

zu sorgen, dass sich die Stiftungen in den Stiftungskonzepten an den künftigen Zielbildern orientieren.

88. Die Behörde hält die seit Gründung bestehenden Zielbilder weitgehend noch für adäquat; sie seien seinerzeit im Hinblick auf die Selbstständigkeit der Stiftungen, schwankende Jahresergebnisse und politische Entscheidungen bewusst abstrakt formuliert worden. Gleichwohl sollen sie bis Ende 2012 überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die vom Rechnungshof geforderte Konkretisierung der Zielbilder berge das Risiko, die Selbstständigkeit der Museen zu unterlaufen, und verenge deren Entwicklungs- und Handlungsrahmen. Bei den 2011 vorgelegten „Entwicklungskonzepten“ hätten sich die Stiftungen an den vorhandenen Zielbildern orientiert. Notwendige Anpassungen zum Beispiel infolge veränderter Zielbilder sollen berücksichtigt werden.
89. Der Rechnungshof sieht in einer Vorgabe der Zielbilder durch die Behörde und ihrer stärkeren Konkretisierung keine Einschränkung der Selbstständigkeit der Museen, sondern hält dies für eine notwendige Folge dessen, dass die Museen verselbstständigt worden sind und die Stadt weiterhin für sie finanziell einzustehen hat. Stiftungskonzepte sollen dazu dienen, den von der Stadt im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten erwarteten Leistungsumfang zu konkretisieren.

## Finanzierung

90. Da Museen nur mit einem Teil ihres Aufgabenspektrums – dem Ausstellen und Vermitteln – wesentliche Erträge erzielen können und gleichzeitig die Umsetzung der übrigen Aufgaben – Sammeln, Bewahren und Erforschen – erheblichen Aufwand verursacht, sind sie in hohem Maße auf öffentliche Zuwendungen angewiesen. Eine auskömmliche Bemessung der Zuwendungen kann nur mithilfe einer klaren Definition der von den Museen zu erfüllenden Ziele und deren jeweiliger Erledigungstiefe erreicht werden.

Die Behörde hat 1999 die Zuwendungen für den Betrieb der Stiftungen im Wesentlichen an dem vor der Verselbstständigung im Haushalt eingestellten Betrag bemessen. 2003 hat sie diesen Zuschuss um die Gebäudemiete erhöht, die nach der Veräußerung der Museumsgebäude an die HGV zu zahlen ist.<sup>7</sup> Zum Geschäftsjahr 2008 hat sie die Zuwendungen überwiegend infolge von Flächenerweiterungen erneut angepasst. Tarif- und Preissteigerungen sind teilweise aufgefangen worden.

*Betriebszuschuss  
nicht am  
konkreten Bedarf  
bemessen*

91. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde die Bedarfe unzureichend ermittelt und die Höhe des Betriebszuschusses trotz Aufforderung durch den Rechnungshof<sup>8</sup> und die Expertenkommission bisher nicht inhaltlich überprüft und anhand des an den vorzuziehenden Zielen orientierten Bedarfs bemessen hat. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Zuwendungen auf

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Teil B, Tz. 107 ff.

<sup>8</sup> Jahresbericht 2004, Tz. 376.

Grundlage der mit den Zielbildern vorzugebenden Leistungsumfänge zu bemessen.

92. Die Behörde hat ihre Auffassung dargelegt, dass der von der Bürgerschaft beschlossene Haushaltsplan maßgebliches Eckdatum für die Finanzierung der Museen sei. Eine finanzielle Ausstattung auf Basis von zunächst definierten Bedarfen sei wünschenswert, entspreche aber nicht der aktuellen Haushaltsrealität. Vielmehr erfolge eine Konkretisierung der Aufgabenerfüllung derzeit durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie die seit 2011 praktizierte Aufgliederung der Wirtschaftspläne in den „Grundbetrieb“ und Sondermaßnahmen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es von entscheidender Bedeutung ist, die Bedarfe zutreffend zu ermitteln und die Bürgerschaft im Rahmen der Haushaltsberatung transparent zu informieren. Dem wird eine bloße Orientierung an sogenannten „Haushaltsrealitäten“ nicht gerecht. Dies zeigt nicht zuletzt die immer wieder aufgetretene Notwendigkeit zusätzlicher Entschuldungsmaßnahmen in der Vergangenheit (Tz. 80). Im Sinne eines wirksamen und wirtschaftlichen Einsatzes der den Museen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel ist es von zentraler Bedeutung, dass bereits in den Zielbildern als Basis des gesamten Finanzbedarfsbemessungs-, Aufsichts- und Steuerungsverfahrens deutlich wird, welche Aufgaben, Prioritäten und Standards seitens der Stadt von den Museen erwartet werden. Dies muss in einem Prozess, der Rückkoppelungen und gegebenenfalls Änderungen der ursprünglich vorgesehenen Zielvorgaben der Museen notwendig macht, mit den Möglichkeiten des Gesamthaushalts ausbalanciert werden. Damit wird ein erhöhtes Maß an Planungssicherheit für die Museen geschaffen, mit dem zugleich die berechtigte Erwartung der Einhaltung dieses finanziellen Rahmens verbunden ist.

### Wirtschaftspläne

93. Wirtschaftspläne dienen nicht nur als Handlungsgrundlage für den Vorstand, sondern sollen auch den Aufsichtsgremien die effektive Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgabe ermöglichen. Darüber hinaus sind sie Zuwendungsanträgen beizufügen. Dies erfordert es, dass Wirtschaftspläne aus den üblichen Elementen Erfolgsplan mit Stellenplan/-übersicht, Investitionsplan und Finanzplan bestehen sowie aussagekräftige Erläuterungen enthalten.

94. Die bei öffentlichen Unternehmen übliche und auch den Museen vorgegebene Orientierung ihrer Erfolgspläne an der Struktur der Gewinn- und Verlustrechnung mit rund 20 Positionen wurde von den meisten Museumsstiftungen zwar grundsätzlich befolgt. Weit überwiegend weisen ihre Erfolgspläne mit etwa 120 Positionen aber eine deutlich überzogene und damit weder zielführende noch für die Stiftungsräte handhabbare Gliederungstiefe auf, ohne jedoch die einzelnen Ansätze aussagekräftig zu erläutern. Überdies enthalten sie nicht die übrigen zur Steuerung und Kontrolle erforderlichen Elemente.

*Wirtschaftspläne  
zu komplex und  
ohne aussagekräftige  
Erläuterungen*

Die gänzlich abweichende Struktur des Erfolgsplans der Hamburger Kunsthalle (40 Positionen auf 55 Seiten) – der zudem keinerlei Erläuterungen enthält – ist nicht satzungsgemäß, für deren Stiftungsrat nur schwer handhabbar und insgesamt nicht geeignet, um einen Abgleich zwischen der Planung und den Jahresergebnissen zu ermöglichen.

95. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Hamburger Kunsthalle ihre Wirtschaftspläne entsprechend den Vorgaben erstellt, darüber hinaus alle Museumsstiftungen ihre Wirtschaftspläne aussagekräftig erläutern und ihnen die vorgeschriebenen und für die operative Steuerung und Kontrolle erforderlichen Unterlagen beifügen. Er hat weiter empfohlen, die Gliederungstiefe zu überarbeiten.
96. Die Behörde hat mitgeteilt, sie habe bei der Hamburger Kunsthalle einen der Struktur der übrigen Museumsstiftungen entsprechenden Erfolgsplan angemahnt. Im Übrigen sei die praktizierte Untergliederung der Wirtschaftspläne in rund 120 Positionen infolge der unterschiedlichen Aufgabenbereiche der Museen sinnvoll und zur Erfolgsmessung erforderlich. Dessen ungeachtet werde sie Anregungen des Rechnungshofs aufgreifen und insbesondere den Erläuterungsteil zum Wirtschaftsplan verbessern.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Wirtschaftspläne einerseits durch die Stiftungsräte zu beschließen sind, andererseits die Grundlage ihrer Überwachungsaufgabe sowohl im Rahmen des unterjährigen Controllings als auch zum Jahresergebnis bilden. Hierfür ist es erforderlich, die Planansätze auf eine nachvollziehbare und handhabbare Untergliederung zu beschränken und diese angemessen zu erläutern.

### Operative Zielvorgaben

97. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation der Museumsstiftungen vertrat die Behörde bereits 2007 den Standpunkt, nur auf der Grundlage jährlicher Ziel- und Leistungsvereinbarungen ein effektives und effizientes Controlling der Museen durchführen zu können. Daraufhin sind entsprechende Vereinbarungen mit den Museen für die Jahre 2009 und 2010 geschlossen worden, allerdings im frühesten Fall im Mai und im spätesten Fall Mitte Dezember des jeweiligen Jahres. Damit konnten sie schon aus zeitlichen Gründen keine taugliche Grundlage für ein laufendes Controlling bilden. Darüber hinaus erweisen sich derartige Vereinbarungen ihrer Form nach bei den Museen als unzweckmäßig, denn sie unterlaufen die durch Gesetz an die Stiftungsräte delegierte Überwachungsfunktion durch Wahrnehmung eines wesentlichen Teils ihrer Verantwortung auch durch die Behörde und führen so zu einer unerwünschten Vermischung von Kompetenzen. Die Behörde überbetont ihre Verantwortung im Verhältnis zu jener der Aufsichtsgremien und unterläuft damit das mit der Verselbstständigung der Museen unter Einrichtung der damit verbundenen Steuerungsmechanismen geschaffene System.

*Ziel- und Leistungsvereinbarungen hier unzweckmäßig*

98. Der Rechnungshof hat der Behörde empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die erforderlichen Leistungsgrößen und Kennzahlen bereits in den Wirtschaftsplänen nachvollziehbar dargestellt und erläutert und damit vom Stiftungsrat beschlossen werden. Im Übrigen hat er der Behörde empfohlen, auf weitere Regelungen, Vorschriften und Vereinbarungen zur operativen Unternehmenssteuerung zwischen ihr und den Stiftungen nicht nur aus Gründen klarer Verantwortungsabgrenzung, sondern auch aus arbeitsökonomischen Gründen zu verzichten. Die an die überwiegend mit städtischen Vertretern besetzten Stiftungsräte delegierte Überwachungsfunktion wird mit zusätzlichen Vereinbarungen zwischen Stiftung und Behörde verwässert, wenn nicht gar infolge unklarer Verantwortlichkeiten unterlaufen.
99. Die Behörde hat erklärt, die Gewährträgerhaftung der Stadt erfordere eine intensive Steuerung und die gewählten Controllinginstrumente. Diese hätten wie auch die Verpflichtung zur Vorlage von Monatsberichten dazu beigetragen, dass mithilfe der von der Bürgerschaft zusätzlich bereitgestellten Liquiditätshilfe 2010 erstmals ausgeglichene Ergebnisse hätten erzielt werden können. Gleichwohl werde die Behörde prüfen, ob stattdessen durch eine Aufnahme der Inhalte der Ziel- und Leistungsvereinbarungen in die Wirtschaftspläne Steuerungseffizienz und Erfolgskontrolle besser zu gewährleisten seien.

### Ankaufsetat

- Mittel für Ankäufe im Haushalt über Jahre hinweg zu hoch veranschlagt*
100. Die Museen erhalten aus dem Investitionstitel 3800.891.01 „Zuschüsse an Museumsstiftungen für Sammlungs- und Ausstattungsgegenstände“ einen seit 2008 unveränderten Ankaufsetat in Höhe von knapp 1,3 Mio. Euro jährlich. Der Titel ist im Deckungskreis „Museen“ und damit auch mit Titeln des Betriebshaushalts deckungsfähig. Tatsächlich haben die Museumsstiftungen in ihren Wirtschaftsplänen insgesamt maximal 80.000 Euro pro Jahr für den Erwerb von Sammlungsobjekten vorgesehen und die Mittel im Übrigen für ihren laufenden Betrieb eingesetzt. Indem die Behörde den Ankaufsetat über Jahre hin deutlich höher veranschlagt hat, als es nach der Wirtschaftsplanung der Museumsstiftungen erforderlich gewesen wäre, hat sie gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie die haushaltsrechtliche Verpflichtung verstoßen, Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu schätzen und nur den notwendigen Bedarf zu veranschlagen.
101. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, den Ankaufsetat künftig zutreffend, d. h. entsprechend bedarfsgerecht aufgestellter Wirtschaftspläne zu veranschlagen und gegebenenfalls Sorge dafür zu tragen, dass für den laufenden Betrieb unverzichtbare Mittel anderweitig zur Verfügung gestellt werden. Die Behörde hat Mängel bei der Veranschlagung eingeräumt und Abhilfe zugesagt.



## Sondermaßnahmen

102. Die Museen sind mit bereits 1999 überwiegend veralteten Dauer- ausstellungen sowie der Erwartung einer Attraktivitätssteigerung in Stiftungen überführt worden. Durch Sonderprojekte und Vorgaben wie
- die fachliche Betreuung der Inventarisierung (Tz. 104 f.),
  - Begleitarbeiten zur Sanierung der Museumsgebäude<sup>9</sup> und
  - den von den Stiftungsräten beschlossenen freien Eintritt für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre

*Aufwand der Museen für Sonderprojekte nicht berücksichtigt*

sind den Museumsstiftungen zusätzliche finanzielle und personelle Belastungen entstanden. Diese hat die Behörde – auch bei etwaiger Sonderförderung – nicht berücksichtigt und entsprechende Hinweise der Stiftungen nicht hinreichend gewürdigt.

103. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, sich von den Stiftungen den Aufwand für von ihr initiierte Sondermaßnahmen vollständig benennen zu lassen und bei der Entscheidung über Ob und Höhe der Mittelveranschlagung zu berücksichtigen.

Die Behörde hat auf unterschiedliche Einschätzungen der Wirkung von Sonderprojekten zwischen ihr und den Museen verwiesen.

Der Rechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, dass die Vorgabe von Zielen und Aufgaben durch die Behörde nur im Rahmen auskömmlicher Finanzierung realistisch ist (Tz. 91).

## Projekt Inventarisierung

104. Die Behörde hat ein Inventarisierungsprojekt bei der Stiftung Historische Museen Hamburg und eine Inventur beim Museum für Völkerkunde initiiert:

- Die Stiftung Historische Museen Hamburg hat 2008 eine digitale Inventarisierung als Pilotprojekt begonnen, bei der ursprünglich neben einer wissenschaftlichen zunächst auch eine handelsrechtliche Inventarisierung vorgesehen war.<sup>10</sup> Die digitale Inventarisierung ist zwischenzeitlich zwar fortgesetzt, aber auf eine Grundinventarisierung (Objektbezeichnung, Titel, Inventarnummer, Maße und Standort) reduziert worden.
- Das Museum für Völkerkunde ist ebenfalls 2008 beauftragt worden, seine Sammlungsbestände in einer Schnellerfassung systematisch zu sichten (einschließlich Wertermittlung). Diese Inventur musste 2010 ausgesetzt werden, weil keine finanziellen Mittel für die Fortsetzungsarbeiten zur Verfügung standen.

*Inventarisierung und Inventur nicht konsequent umgesetzt*

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Teil B.

<sup>10</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7295 vom 6. November 2007, S. 8.

105. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Behörde eine aufwendige Inventarisierung unter kulturellen und wissenschaftlichen Kriterien ohne ausreichende Planung, Prioritätensetzung und Mittel begonnen und erst im Nachhinein den – insbesondere im Vergleich zu einer handelsrechtlichen Inventur – unrealistischen und unangemessenen Aufwand dieses Vorhabens erkannt hat. Er hat die Kulturbehörde aufgefordert, diese für die Aufgabenerfüllung der Museen, insbesondere das Sammeln und Bewahren sowie ihre Nutzung für wissenschaftliche Zwecke wichtigen Projekte mit realistischen inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben zu versehen.

Die Behörde hat eingeräumt, dass eine vollständige Inventarisierung unverhältnismäßig und unangemessen sei. Zielführend sei hingegen die bei der Stiftung Historische Museen Hamburg begonnene Objekterfassung nach Clustern. Bei der Ausdehnung dieser Methode auf alle Stiftungen solle die noch nicht beendete Grundinventur des Museums für Völkerkunde berücksichtigt werden.

Die Erörterungen zu Teil A. sind noch nicht abgeschlossen.

## **B. Sanierung und bauliche Unterhaltung der Museen**

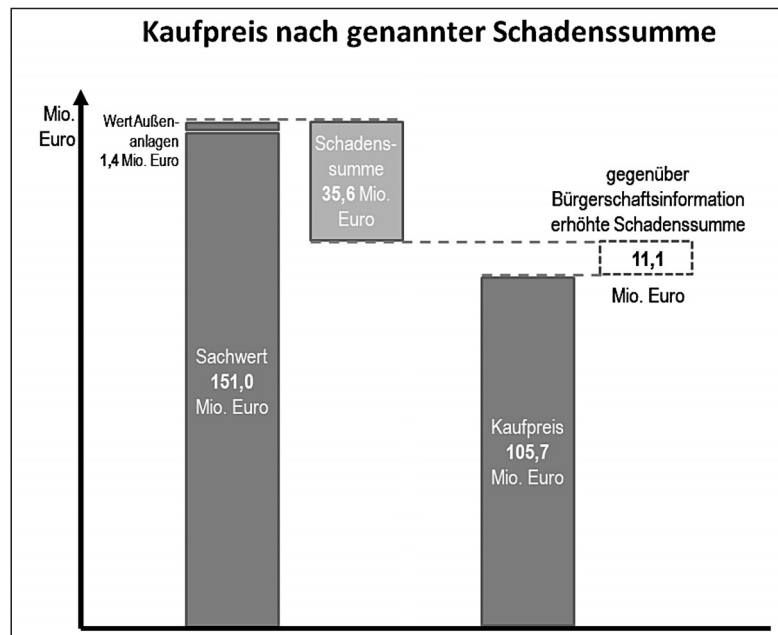
106. Nach Einbeziehung der Museen in das Konzept zur Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude vermietet die IMPF die Gebäude an das jeweilige Museum. Als Vermieterin obliegen ihr u. a. die bauliche Unterhaltung und die Durchführung von Instandsetzungsmaßnahmen. Die Finanzierung der Mieten erfolgt über eine Aufstockung der institutionellen Förderung der Museen aus dem Haushalt.

### Sanierungsumfang und Kaufpreis

107. Im Rahmen der Übertragung der Museumsgebäude, die zum Teil erhebliche Bauschäden aufwiesen, erwarb die HGV gesteigerte Nutzungsrechte.<sup>11</sup> Der Senat teilte der Bürgerschaft hierzu mit, dass
- die Geschäftsstelle des Gutachterausschusses für Grundstückswerte Wertbeurteilungen nach dem Sachwertverfahren durchgeführt habe (rund 151 Mio. Euro),
  - der Instandsetzungsbedarf für die Museumsgebäude umfassend ermittelt worden sei und sich die von der HGV zu finanzierende Schadenssumme auf rund 35,6 Mio. Euro belaufe und
  - er sich ausgehend von den Wertbeurteilungen und unter Berücksichtigung der Bauwerksuntersuchungen, mit der HGV auf einen Kaufpreis von rund 105,7 Mio. Euro geeinigt habe.

<sup>11</sup> Der HGV wurde das wirtschaftliche Eigentum an den Gebäuden übertragen, Hamburg blieb Grundeigentümerin.

108. Auf Grundlage der genannten Schadenssumme sowie des von der Geschäftsstelle des Gutachterausschusses festgestellten Sachwerts hätte der Kaufpreis indes höher sein müssen:



*Kaufpreis rund 11 Mio. Euro zu niedrig*

Quelle: Eigene Berechnungen

Abweichend von der Darstellung gegenüber der Bürgerschaft wurde der Ermittlung des vereinbarten Kaufpreises von 105,7 Mio. Euro eine tatsächlich um rund 11 Mio. Euro höhere Schadenssumme, nämlich rund 46,7 Mio. Euro, zugrunde gelegt.

109. Die HGV und die IMPF haben hierzu erklärt, dass der Sanierungsbedarf auf das unabweisbar Notwendige reduziert worden sei und aufgrund weiterer Gutachten damals auch nicht habe ausgeschlossen werden können, dass sich die Schadenssumme im weiteren zeitlichen Verlauf erhöhe. Nach aktuellem Stand handele es sich bei dem der Bürgerschaft mitgeteilten Schadensumfang nahezu um eine „Punktlandung“.

110. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bürgerschaft bei ihrer Zustimmung zur Einbeziehung der Museumsgebäude in das Gebäudemanagement

*Bürgerschaft unzureichend informiert*

- davon ausgehen musste, dass der ihr mitgeteilte Sanierungsbedarf von nur 35,6 Mio. Euro durch umfassende Untersuchungen abgesichert sei (Tz. 107) und sie
- nicht darüber unterrichtet worden war, dass der Kaufpreis das Risiko einer Schadenserhöhung in einer Größenordnung von rund 11 Mio. Euro beinhaltetete (Tz. 108).

Er hat die Vorlage einer unvollständigen Entscheidungsgrundlage bei der Bürgerschaft beanstandet.

Die Finanzbehörde hat dies eingeräumt.

## Bemessung der Miete

111. Die Museumsstiftungen zahlen der IMPF für die Nutzung ihrer Gebäude eine jährliche Miete von rund 10,4 Mio. Euro. Die Miete ist als Kostenmiete definiert, die sich aus den Finanzierungskosten für den Ankauf der gesteigerten Nutzungsrechte, den Kosten der Vermieterbauunterhaltung (VBU) sowie den der HGV und der IMPF entstehenden Verwaltungskosten zusammensetzt.<sup>12</sup>

Veränderungen dieser Kostengrößen sollten zwangsläufig zu Mietzinsanpassungen führen.

*Mieten bilden die Kosten nicht zutreffend ab*

112. Entgegen dieser Darstellung gegenüber Senat und Bürgerschaft zahlen die Museumsstiftungen keine Kostenmieten:

Der Mietzins berücksichtigt auch die Kosten für die Finanzierung der Instandsetzungsmaßnahmen und beruht damit auf bereits instandgesetzten Gebäuden. Da die Instandsetzungen nach der Übertragung der Immobilien an die HGV schrittweise ab 2003 begannen – und zum Zeitpunkt der Prüfung in 2010 noch nicht abgeschlossen waren –, führt die Berücksichtigung der vollen Instandsetzungskosten in der Miete von Anbeginn der Mietverhältnisse zu Mietüberschüssen. Die Finanzbehörde ging davon aus, dass die HGV aufgrund dieses Sachverhalts zunächst relativ hohe Gewinne aus dem Geschäftsbereich „Museen“ erzielen werde, die im Rahmen der Gewinnabführung an die Stadt dem Haushalt zur Verfügung gestellt würden.

113. Die Mieten berücksichtigen außerdem insbesondere folgende Kosten bzw. Kostenzuordnung nicht zutreffend:

- Die IMPF hat vorgesehene Instandsetzungen später teilweise als nicht mehr notwendig erachtet und in der Folge etwa 2,6 Mio. Euro Instandsetzungsmittel zwischen den Museen umgeschichtet.
- Aus der in der Miete enthaltenen VBU-Pauschale wurden Instandsetzungen im Umfang von etwa 0,6 Mio. Euro finanziert, obwohl der Mietzins bereits die Kosten für die Finanzierung der erforderlichen Instandsetzungsmaßnahmen gesondert berücksichtigte (Tz. 112).
- Die HGV hat Instandsetzungen im Umfang von 2,2 Mio. Euro durchgeführt und nicht aus der Miete finanziert.

Die Mieten bilden damit weder für die einzelnen Museen noch für die Museen insgesamt die Kosten verursachungsgerecht ab. Dies hat zur Folge, dass der Haushaltsplan die auf die jeweiligen Museumsstiftungen entfallenden Kosten in unzutreffender Höhe ausweist.

<sup>12</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1090 vom 24./25. Juni 2002, Nr. 5.1.

114. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Mieten mit dem Ziel überprüft werden, sie – soweit möglich und vom Aufwand her wirtschaftlich sinnvoll – den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen und damit die Voraussetzungen für nachhaltige finanzwirksame Entscheidungen von Senat und Bürgerschaft zu schaffen.
- Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, eine Neubemessung der Miete werde zu den Beratungen über den Haushalt 2013/2014 angestrebt.
- Bauunterhaltung**
115. Die IMPF hat die vertraglich zum 30. Dezember 2009 vorgesehene Überprüfung und Anpassung der in der Miete enthaltenen Pauschale für die VBU bislang nicht durchgeführt.
116. Die derzeitige Bemessung der Kosten für die bauliche Unterhaltung der Museumsgebäude beruht nicht auf bedarfsgerechten und bau fachlichen Grundlagen:
- Ausgehend von einem Angebot der IMPF über jährlich 25 Euro/m<sup>2</sup>, wurde ein Budget für alle Museen vereinbart, das rechnerisch einem VBU-Satz von etwa 6,60 Euro/m<sup>2</sup>-Bruttogeschossfläche entsprach. Die Beteiligten gingen davon aus, dass Unterhaltungsbedarfe zu einem Teil im Rahmen der abgestimmten Instandsetzungsmaßnahmen beseitigt und so Synergieeffekte generiert werden könnten. Auf eine Kalkulation der Kosten für die laufende Bauunterhaltung, wie sie für instandgesetzte Gebäude erforderlich wird, wurde verzichtet.
117. Nach Berechnungen des Rechnungshofs war zum Zeitpunkt seiner Erhebungen für insgesamt etwa 76 % der Museumsflächen eine Absenkung der Mittel für die laufende Bauunterhaltung nicht gerechtfertigt, insbesondere weil die abgesenkten Bauunterhaltungssätze nicht nur für die Zeit der Instandsetzungen zugrunde gelegt wurden. Für eine nachhaltige Bauunterhaltung, die das vorhandene Schadensvolumen begrenzt und neuen Schäden vorbeugt, hätten für mittlerweile instandgesetzte Gebäude und für Gebäude, bei denen mit der Durchführung von Instandsetzungen noch nicht begonnen wurde, die vollen Bauunterhaltungsmittel angesetzt werden müssen.
- Die nicht auskömmlichen Mittel für die Bauunterhaltung stellen insoweit ein Finanzierungsrisiko dar, das der Bürgerschaft nicht bekannt war.
118. Der Rechnungshof hat eine zeitnahe Überprüfung und Neufestsetzung der Ansätze für die VBU auf baufachlicher Grundlage gefordert, um schnellstmöglich Klarheit über eine abzusehende zusätzliche Belastung des Betriebshaushalts zu schaffen und abgeschlossene Instandsetzungen nachhaltig zu sichern.
- Die Finanzbehörde hat erklärt, dass HGV und IMPF detaillierte objektbezogene Unterlagen zur Bemessung einer nachhaltigen Bau-

*Überprüfung der Mieten erforderlich*

*Vertragsgemäße Anpassung der Vermieterbauunterhaltung nicht durchgeführt*

*Mittel für die Bauunterhaltung unzureichend*

unterhaltung erstellen würden. Um die Finanzierung der hieraus resultierenden Mietanpassung zu gewährleisten, sollte die Umsetzung ebenfalls zu den Haushaltsberatungen 2013/2014 (Tz. 114) erfolgen.

119. *Strategische Instandhaltungsplanung entwickeln*
- Der Rechnungshof hat die IMPF außerdem aufgefordert, eine strategisch ausgerichtete Instandhaltungsplanung zu entwickeln, die über die bestehende grobe Planung hinausgeht. Sie sollte unabhängig von den zur Verfügung stehenden Mitteln eine nachhaltige Steuerung der Bestandspflege mit Kriterien zur Bestimmung von Maßnahmen, zur zeitlichen Abfolge sowie Kostenkenngrößen enthalten und als Grundlage für Prioritätsentscheidungen dienen.

Die IMPF will ein Konzept für eine langfristige Instandhaltungsplanung erarbeiten.

### Verwendung der Bauunterhaltungspauschale

120. *Intransparenz über Verwendung der Bauunterhaltungsmittel*
- Die IMPF ist ihrer vertraglichen Verpflichtung nicht nachgekommen, den Museumsstiftungen periodisch über die Verwendung der in ihren Mietzahlungen enthaltenen Pauschale für die Bauunterhaltung zu berichten.

121. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Museumsstiftungen ihre jährlichen Gebäudekosten vollständig kennen müssen. Die Vereinbarung von Kostenmieten erfordert Kostentransparenz, um auch aufseiten der Stiftungen ein wirksames Vertragscontrolling erreichen zu können. Dies gilt insbesondere für die Phase, in der die Bauunterhaltungskosten noch nicht auf Kenn- bzw. Erfahrungswerten beruhen. Darüber hinaus stützten sich die Angebote der IMPF zur Schadensbeseitigung sowie Instandhaltung u. a. auf Kosteneinsparungen durch Mitwirkungspflichten der Museen, was ebenfalls eine umfassende Information der Museen voraussetzt.

122. Der Rechnungshof hat die IMPF aufgefordert, den Museumsstiftungen nunmehr vertragsgemäß über die Verwendung der Bauunterhaltungspauschale zu berichten.

Die IMPF hat dies zugesagt.

### Finanzierung von Baumaßnahmen

123. *Vorfinanzierungen ohne Ermächtigung der Bürgerschaft*
- Nach Einbeziehung der Museumsgebäude in das Gebäudemanagementkonzept haben sich Handlungsspielräume für eine haushaltsrechtlich unzulässige Vorfinanzierung zusätzlicher Baumaßnahmen eröffnet:

- Die HGV hat im Jahr 2010 zugesagt, notwendige Brandschutzmaßnahmen in der Galerie der Gegenwart im Umfang von 250.000 Euro für die Kulturbehörde vorzufinanzieren. Im Gegenzug verpflichtete sich die Kulturbehörde dazu, die entstehenden Baukosten zuzüglich 5 % jährlicher Finanzierungskosten

- ten (maximal bis zu etwa 43.000 Euro) spätestens im Jahr 2013 zu erstatten.
- Im Jahr 2008 wurden Dachflächen des Museums für Völkerkunde erneuert. Die Kosten für den Schutz eines Exponats vor herabfallenden Teilen sollten ebenfalls von der HGV vorfinanziert werden. Die Kulturbehörde verpflichtete sich dazu, die entstandenen Ausgaben von rund 75.000 Euro zuzüglich Finanzierungskosten spätestens im Jahr 2014 zu erstatten.
  - Entgegen dem Zuwendungsbescheid hat ein Museum im Jahr 2009 – ohne vorherige Beteiligung der Kulturbehörde – mit der IMPF die Vorfinanzierung von Umbaumaßnahmen gegen Mieterhöhung vereinbart. Hierdurch entstehen über die Baukosten von rund 49.000 Euro hinaus zusätzliche Ausgaben in Höhe von 11.000 Euro.
124. Die Vorfinanzierung von Ausgaben durch HGV und IMPF, verbunden mit der Verpflichtung zur vollständigen Übernahme der Kosten, entspricht im wirtschaftlichen Ergebnis einer Kreditaufnahme Hamburgs, zu der die Kulturbehörde nur ermächtigt gewesen wäre, wenn ein entsprechender Beschluss der Bürgerschaft vorgelegen hätte (Artikel 72 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 18 Absatz 2 LHO). Der Rechnungshof hat das haushaltsrechtlich unzulässige Vorgehen beanstandet und die Kulturbehörde aufgefordert, die Vorfinanzierungen durch die HGV umgehend zu beenden und die Museumsstiftungen darauf hinzuweisen, dass diese als Zuwendungsempfänger keine Maßnahmen in Angriff nehmen dürfen, die zu zusätzlichen Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren führen können.
125. Die Kulturbehörde hat mitgeteilt, sie habe die beanstandeten Vorfinanzierungen beendet und die Museumsstiftung auf ihre Verpflichtungen als Zuwendungsempfänger hingewiesen. Daher seien für die Vorfinanzierung der Brandschutzmaßnahmen in der Galerie der Gegenwart keine Kosten entstanden.
126. Die Hamburger Kunsthalle hat in den Jahren 2003 und 2004 vormals für Theaterzwecke genutzte Flächen mithilfe einer Spende zum Ausstellungsbereich „Hubertus-Wald-Forum“ umgebaut. Im April 2006 schlossen die Kunsthalle und die HGV mit Unterstützung der Kulturbehörde einen „Vertrag über Kostenersatz gegen Mieterhöhung“. Die HGV verpflichtete sich, der Kunsthalle rund 3,1 Mio. Euro Umbaukosten zu erstatten; die Kunsthalle stimmte dafür einer Mieterhöhung von rund 257.000 Euro jährlich zu. Bis zum Ende der Mietzeit am 31. Dezember 2022 summieren sich die zusätzlichen Mietzahlungen auf rund 4,3 Mio. Euro. Ziel war es, mit dem Kostenersatz einen in der Bilanz per 31. Dezember 2005 ausgewiesenen Jahresfehlbetrag zu beseitigen und die Liquidität der Stiftung zu gewährleisten.

*Bürgerschaft  
über insgesamt  
4,3 Mio. Euro  
höhere Miet-  
belastung nicht  
unterrichtet*

Im September 2006 wurde die Bürgerschaft im Rahmen der Beratungen über den Haushaltsplan-Entwurf 2007/2008 über den Kostenersatz informiert. Über die Refinanzierung des Erstattungsbeitrages durch die Miete wurde sie jedoch nicht in Kenntnis gesetzt.

127. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Kulturbehörde entgegen dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit die Bürgerschaft nicht darüber unterrichtet hat, dass dem einmaligen Mittelzufluss aus der Kostenerstattung durch die HGV eine dauerhafte Erhöhung der Betriebskosten um jährlich rund 257.000 Euro gegenüber steht.
128. Das Jahresergebnis der Kunsthalle zum 31. Dezember 2005 wies einen aus den Vorjahren aufgelaufenen und nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 3,6 Mio. Euro aus. Ein Mittelzufluss in Höhe der Erstattung von rund 3,1 Mio. Euro konnte den Fehlbetrag damit nicht vollständig ausgleichen und lediglich einmalige Auswirkung auf das als strukturell anzusehende Defizit haben. Da mit dem Kostenersatz gegen Mieterhöhung Ausgaben für die Finanzierung des Mittelzuflusses in die Zukunft verlagert werden, war abzusehen, dass die vereinbarte Mietsteigerung die Betriebskosten dauerhaft erhöhen und die ohnehin engen finanziellen Möglichkeiten zusätzlich einschränken würden.

Die Kulturbehörde wird im Rahmen der institutionellen Förderung der Museumsstiftungen regelmäßig ermächtigt, Verpflichtungen zulasten des Folgejahres einzugehen.<sup>13</sup> Diese Verpflichtungsermächtigung dient nach den nicht verbindlichen Erläuterungen zum Haushaltsplan dazu, kontinuierliche Betriebsabläufe zu gewährleisten. Die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigung für neue und den bestehenden Betrieb überschreitende, langfristige Verpflichtungen, wie sie aus der außerordentlichen Kostenerstattung resultieren, fallen nicht hierunter.

129. Maßnahmen, die zur Leistung von Ausgaben verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Absatz 1 LHO). Zwar handelt es sich vorliegend nicht um eine unmittelbar zulasten des Haushalts eingegangene Verpflichtung. Angesichts der auf Dauer angelegten institutionellen Förderung der Kunsthalle aus dem Haushalt hatte die mit ausdrücklicher Unterstützung durch die Kulturbehörde zustande gekommene Vertragslösung aber mittelbar verpflichtende Wirkung für die Stadt. Darüber hinaus haftet die Stadt für Verbindlichkeiten der Museumsstiftungen im Rahmen der ihr obliegenden Gewährträgerhaftung.<sup>14</sup>

Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO kann eine Beteiligung der Bürgerschaft auch bei Abweichungen von nicht verbindlichen Erläuterungen geboten sein, wenn ein besonderes politisches, finanzielles oder fachliches Interesse berührt ist.

*Beteiligung der Bürgerschaft wäre geboten gewesen*

130. Angesichts der damals bekannten finanziellen Situation der Kunsthalle und den finanziellen Auswirkungen des Vertrags über Kostenersatz gegen Mieterhöhung für den Haushalt auch auf die Zukunft wäre es entsprechend § 38 Absatz 1 LHO in Verbindung mit den Verwaltungsvorschriften zu § 17 Absätze 1 bis 4 LHO geboten gewesen, die Bürgerschaft zu beteiligen.

<sup>13</sup> Erläuterungen zu Titel 3800.682.02, „Zuschuss an die Stiftung Hamburger Kunsthalle“.

<sup>14</sup> § 5 Gesetz über die Errichtung von Museumsstiftungen der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburgisches Museumsstiftungsgesetz – HmbMuStG).



Der Rechnungshof hat die fehlende Beteiligung der Bürgerschaft kritisiert.

131. Die Kulturbehörde hat mitgeteilt, sie habe nach Vorlage der Finanzplanung der Kunsthalle nicht von einem dauerhaft erhöhten Zuschussbedarf für die Mietzahlungen ausgehen müssen. Über die Finanzlage der Museumstiftungen habe damals keine transparente, valide Übersicht bestanden. Die aus dem Kostenersatz resultierende Erhöhung der Miete sei in der Einnahmen-/Ausgabenübersicht der Hamburger Kunsthalle<sup>15</sup> dargestellt und die Bürgerschaft damit nicht nur über den Kostenersatz informiert gewesen.
132. Nach Auffassung des Rechnungshofs war allerdings angesichts der damals bekannten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Tz. 128) nicht zu erwarten, dass die Kunsthalle die Mieterhöhung aus den vorhandenen Mitteln dauerhaft hätte decken können. Vielmehr bestand eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass Hamburg über die gesamte Vertragslaufzeit zur Aufrechterhaltung des Kunsthallenbetriebs einen höheren Betriebszuschuss leisten müsste. Im weiteren zeitlichen Ablauf hat die Kulturbehörde dann auch einen jährlichen Fehlbetrag von 1,2 Mio. Euro – u. a. durch den Betrieb des Hubertus-Wald-Forums verursacht – festgestellt, der durch eine Erhöhung des Betriebskostenzuschusses ausgeglichen werden musste.<sup>16</sup> Deshalb und angesichts der intransparenten Finanzlage der Kunsthalle wäre eine Beteiligung der Bürgerschaft geboten gewesen.
133. Der Rechnungshof hält daher an seiner Beanstandung fest. Er hat weiter darauf hingewiesen, dass aus der Einnahmen-/Ausgabenübersicht zwar hervorgeht, dass der sächliche Aufwand der Kunsthalle inklusive Gebäudemiete gegenüber dem Vorjahr steigt. Hieraus war für die Bürgerschaft aber nicht erkennbar, dass hierin auch eine Mieterhöhung enthalten war, die der Refinanzierung des vertraglich geregelten Kostenersatzes diene und dem erklärten Ziel – Sanierung der Bilanz und Herstellung der Liquidität – eine jährliche zusätzliche Belastung von 257.000 Euro gegenüber stand.

<sup>15</sup> Anlage 3.5 zum Haushaltsplan 2007/2008.

<sup>16</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 18/6276 vom 22. Mai 2007 und 18/7297 vom 6. November 2007.

## **IV. Einzelne Prüfungsergebnisse**

### **Klimaschutz und Umwelt**

#### **Hamburger Klimaschutzkonzept**

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt/  
Behörde für Schule und Berufsbildung

**Das Zielsystem des Hamburger Klimaschutzkonzepts ist wegen fehlender quantitativer Vorgaben und qualitativer Gewichtung für eine effiziente und nachhaltig wirkende Umsetzung nicht hinreichend geeignet.**

**Das Antragsverfahren für Gelder aus dem Klimaschutzkonzept ist zu aufwendig. Eine transparente und nachvollziehbare Bewertung der Anträge im Quervergleich ist trotz vorgenommener Verbesserungen nicht möglich.**

**Zu der Mehrzahl der mit Haushaltsmitteln durchgeführten Maßnahmen haben in 2010 nicht einmal näherungsweise Aussagen zum wesentlichen Kriterium der CO<sub>2</sub>-Einsparung vorgelegen. Viele auswertbare Maßnahmen haben nur ein geringes CO<sub>2</sub>-Einsparvolumen aufgewiesen.**

**Bei der Förderung einzelner Maßnahmen sind die klimaschutzpolitischen Ziele und Wirtschaftlichkeitsaspekte unzureichend beachtet worden.**

**Es sollte für die Bewältigung von Klimafolgen jeweils abgewogen werden, in welcher Höhe Finanzmittel investiert werden sollten.**

134. Mit dem Hamburger Klimaschutzkonzept 2007 bis 2012 (KSK) verfolgt der Senat „das Ziel, die CO<sub>2</sub>-Emissionen in Hamburg spürbar zu mindern und den Klimaschutz zugleich zu einem integralen Bestandteil der Zukunfts-, Wachstums- und Wertschöpfungsprozesse am Standort Hamburg zu machen“.<sup>1</sup> Das Konzept basiert auf drei Handlungsschwerpunkten:

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/6803 vom 21. August 2007.

- Klimaentwicklung verstehen.
  - Klimawandel mindern, hierzu bestehen aktuell folgende Zielsetzungen:
    - Bis zum Jahr 2012 soll die CO<sub>2</sub>-Belastung in Hamburg gegenüber 2007 um zusätzliche 2 Mio. t CO<sub>2</sub> jährlich gesenkt werden.
    - Bis zum Jahr 2020 sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen gegenüber dem Basisjahr 1990 um 40 % reduziert werden.
    - Bis zum Jahr 2050 soll die Einsparung auf 80 % erhöht werden.
  - Klimafolgen bewältigen.
135. Das KSK ist ein auf fünf Jahre befristetes und zunächst mit jährlich 25 Mio. Euro<sup>2</sup> ausgestattetes Programm, mit dem Maßnahmen der Verwaltung, Privater und der Wissenschaft zum Klimaschutz finanziert werden.

Gesteuert wird das KSK durch eine behördenübergreifende Lenkungsgruppe. Für die Umsetzung ist in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) eine Leitstelle eingerichtet.

Im Dezember 2010 waren von 453 durch Fachbehörden beantragte Einzelmaßnahmen 58 abgeschlossen.

Die Bürgerschaft ist mit jährlichen Fortschreibungsdrucksachen<sup>3</sup> über den erreichten Sachstand sowie die weiteren Planungen unterrichtet worden.

## Umsetzung des Klimaschutzkonzepts

### Definition von Zielen

136. Das KSK ist mit seinem Gesamtvolumen von rund 118,5 Mio. Euro eine Maßnahme, für die nach §7 Absatz 4 LHO vor der Durchführung grundsätzlich deren Zielsetzung zu bestimmen ist. Während und nach der Durchführung sind Erfolgskontrollen erforderlich, die messbare Ziele oder ein Zielsystem als Maßstab für den Erfolg voraussetzen.

Der Senat hat zur Konkretisierung seiner KSK-Ziele verschiedene Handlungsfelder (zum Beispiel: Forschung, Gebäude, Mobilität) definiert und diesen im Rahmen der Umsetzung Maßnahmen zugeordnet.

Trotz der übergreifenden, konkret benannten und zeitlich gestaffelten CO<sub>2</sub>-Reduzierungsziele sind die meisten Ziele ohne operable

<sup>2</sup> In 2011 23,49 Mio. Euro und in 2012 20 Mio. Euro.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 19/1752 vom 9. Dezember 2008, 19/4906 vom 22. Dezember 2009 und 19/8311 vom 4. Januar 2011.

Kriterien beschrieben worden. Positive Ausnahmen sind zum Beispiel:

- Projekt „Keine Schule über 200“: Bis 2012 sollen sämtliche Schulen insoweit saniert sein, dass ihr spezieller Heizenergieverbrauch unter 200 kWh/m<sup>2</sup> liegt.
- Programm „Unternehmen für Ressourcenschutz“: Bis 2012 sollen bis zu 3.000 Unternehmen erreicht werden.

Dieses bereits zu Beginn des KSK vorhandene Defizit ist durch die jährlichen Fortschreibungsdrucksachen nicht korrigiert worden.

- |                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Keine ausreichenden Vorgaben für die Umsetzung des Klimaschutzkonzepts</i> | <p>137. Mit den weitgehend unbestimmten Ziel- und Prioritätensetzungen fehlen ausreichende Vorgaben für die Umsetzung des KSK.</p> <p>Vollständige und konkrete Ziel- und Prioritätensetzungen sind jedoch erforderlich, um das zur Verfügung stehende Finanzvolumen – auch wegen der teilweise bestehenden Zielkonkurrenzen – ergebnisorientiert und im Übrigen auch wirtschaftlich auf die Einzel- und Zeitziele aufteilen zu können.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <i>Vorschlag für an Wirkungen orientierte Handlungsfelder zu spät</i>         | <p>138. Zur Erarbeitung einer Langzeitstrategie (Masterplan Klimaschutz) zu den Einflussmöglichkeiten Hamburgs auf künftige CO<sub>2</sub>-Emissionen stützte sich die BSU auf ein beauftragtes Gutachten vom Oktober 2010, das als wichtigste Ansatzpunkte bis 2020 beschreibt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– das Bereitstellen von Fernwärme, mit der weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden sind (soweit auf die Nutzung von Steinkohle verzichtet wird),</li> <li>– die energetische Sanierung großer Wohn- und Nicht-Wohngebäude, die vor der ersten Wärmeschutzverordnung von 1979 gebaut wurden, sowie</li> <li>– das Vermeiden oder Verlagern von Pkw-Fahrten von mehr als 10 km Länge.</li> </ul> <p>Mit diesem Gutachten hat allerdings erst nach dem dritten Jahr der Umsetzung des KSK ein Vorschlag für an Wirkungen orientierte Handlungsfelder vorgelegen. Eine Vorlage bereits zu Beginn der Umsetzung hätte die Möglichkeit zu einer rechtzeitigen Prioritätensetzung mit umfangreicheren messbaren Zielvorgaben eröffnet.</p> |
|                                                                               | <p>139. Der Rechnungshof hat mit Blick auf das auslaufende KSK 2007 bis 2012 sowie den in Vorbereitung befindlichen Masterplan für den Klimaschutz und dessen Umsetzung auf Folgendes hingewiesen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Die verfolgten Ziele sind eindeutig zu benennen und alternative Maßnahmen zu bewerten.</li> <li>– Operationalisierte Erfolgskriterien müssen für die Erfolgskontrolle der Umsetzung vorliegen.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

- Die weiteren Konsequenzen aus der Bewertung des Gutachtens zum Masterplan müssen berücksichtigt werden.

Dies hat die BSU zugesichert.

## Auswahl von Maßnahmen

140. Die beabsichtigten Maßnahmen sind jährlich vor der Mittelbeantragung von den – gegebenenfalls weiter bewilligenden – Behörden darzustellen, von der Leitstelle aufzubereiten und anschließend der Staatsräte-Lenkungsgruppe vorzulegen. Aufgrund dieser Voranmeldungen wird im Rahmen der Erstellung der jährlichen Fortschreibungsdrucksache eine Vorauswahl zu realisierender Maßnahmen getroffen und auf dieser Grundlage die Mittelverwendung vorgeplant.

Erst nach dieser Vorauswahl leiten die Behörden ihre endgültigen und konkretisierten Anträge der Leitstelle zur Entscheidung zu. Die Anträge sollen die Maßnahme ausführlich beschreiben und insbesondere abhandeln:

- Projektbeschreibung und Definition der Ziele,
- Umfang der CO<sub>2</sub>-Reduzierung,
- Finanzierung und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme.

Für die abschließende Bewertung der Maßnahmen standen der Leitstelle bis 2010 keine konkreten verbindlichen und einheitlichen Kriterien zur Verfügung. Die Bewertung wurde vielmehr anhand eher allgemeiner Betrachtungen vorgenommen. Seit 2010 gibt es ein abgestuftes Bewertungsverfahren, das u. a. die Anwendung einer Bewertungsmatrix nach Art einer Nutzwertanalyse vorsieht.

Die Leitstelle leitet ihren Entscheidungsvorschlag sowohl der Behördenleitung als auch der Senatskanzlei und der Finanzbehörde zur endgültigen einvernehmlichen Entscheidung zu.

141. Für die 2009 von der Lenkungsgruppe für die Durchführung ab 2010 vorgesehenen 96 Maßnahmen sind in 63 Fällen konkrete Anträge gestellt worden. Nur zwei dieser Anträge wurden nicht bewilligt.

Bei den in 2010 bewilligten Anträgen sind in 27 Fällen die Anträge nicht vollständig eingereicht worden. Überdies sind die Angaben zu Effizienz und Effektivität der Klimaschutzmaßnahmen vielfach nicht aussagekräftig und damit als Grundlage für spätere Erfolgskontrollen ungeeignet gewesen.

*Antragsdaten  
nicht aussage-  
kräftig*

142. Mit Einführung der Bewertungsmatrix wird ein gewisses Maß an Transparenz über die Entscheidungskriterien hergestellt. Weil diese aber nicht eindeutig definiert, die Zielbeiträge nicht ausreichend beschrieben sind und auch die Verknüpfung mit den Ergebnissen der Bewertung der Wirtschaftlichkeit fehlt, ist der Verwaltung eine nachvollziehbare Bewertung der Anträge im Quervergleich nicht

*Nachvollziehbare  
Bewertung der  
Anträge im  
Quervergleich  
nicht möglich*

möglich. Damit fehlt die Grundlage für eine Auswahl solcher Maßnahmen, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten den hamburgischen Klimaschutzzielen am nachhaltigsten dienen.

Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, das Bewertungsverfahren weiter zu optimieren.

143. Das Antragsverfahren mit vorgeschalteter Vorauswahl ist mit seinen jeweiligen Entscheidungsprozessen wegen der Einbeziehung vieler Beteiligter sehr arbeitsaufwendig. Angesichts der hohen Identität zwischen vorausgewählten und tatsächlich bewilligten Maßnahmen hat der Rechnungshof eine aufgabenkritische Prüfung gefordert.
144. Die BSU hat mitgeteilt, die Bewertungsmatrix zwischenzeitlich optimiert zu haben. Sie hat zugesagt, das Antragsverfahren unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs aufgabenkritisch zu prüfen.

### Durchführung von Erfolgskontrollen

145. Ein von der BSU mit dem CO<sub>2</sub>-Monitoring beauftragter Gutachter hat Ende 2010 dem im KSK festgelegten Ziel einer jährlichen Emissionsreduzierung von 2 Mio. t CO<sub>2</sub> bis zum Jahr 2012 die Chance einer Realisierung bestätigt, wenn die bestehenden Programme fortgeführt und bereits projektierte Maßnahmen zeitnah umgesetzt werden.

Zur Erreichung der langfristigen Ziele hat der Gutachter eine Nachsteuerung des KSK empfohlen, um u. a. die

- Aktivitäten der Maßnahmenentwicklung und -umsetzung mit konkreten CO<sub>2</sub>-Minderungspotenzialen in Hamburg zu verstärken und
- erfolgreich laufende Förderprogramme in den Sektoren „Energie, Gebäude und Wirtschaft“ fortzusetzen und nach Möglichkeit aufzustocken.

#### *CO<sub>2</sub>-Monitoring mit nur 16 % aller Maßnahmen*

Der Gutachter hat 216 von seinerzeit vorliegenden 388 Maßnahmen des KSK nicht oder nur mit sehr hohem Aufwand für evaluierbar gehalten. Als prinzipiell quantitativ evaluierbar hat er die restlichen 172 Maßnahmen bewertet, für die jedoch überwiegend keine Datenerhebungen vorgelegen haben. Im Ergebnis hat er nur 62 Maßnahmen und damit einen Anteil von 16 % in das konkrete CO<sub>2</sub>-Monitoring einbeziehen können.

Die Auswertungen des Gutachters zeigen, dass viele Maßnahmen ein nur geringes CO<sub>2</sub>-Einsparvolumen aufweisen. Auch unterscheiden sich die ermittelten CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten pro Tonne deutlich.

146. Weil die CO<sub>2</sub>-Einsparung aber ein Hauptziel des KSK ist, ist es nicht hinnehmbar, dass zu der Mehrzahl der mit Haushaltsmitteln durch-

geführten Maßnahmen nicht einmal näherungsweise Aussagen zur CO<sub>2</sub>-Einsparung getroffen werden können. Bei den wenigen quantitativ evaluierbaren Maßnahmen müssen die notwendigen Datenerhebungen auch tatsächlich durchgeführt werden. Mit Blick auf die Zielsetzung des KSK sollte die Zahl derjenigen Maßnahmen erhöht werden, bei denen CO<sub>2</sub>-Einsparungen maßgebliches Ziel sind.

Notwendig ist ebenfalls eine Auswertung des Gutachtens zur Erarbeitung konkreter Bewertungskriterien für die Auswahl künftiger Maßnahmen. Der Rechnungshof hat gefordert, Maßnahmen, deren Kosten für die Einsparung von CO<sub>2</sub> wesentlich über einem zu definierenden Grenzwert liegen, in besonderem Maße darauf hin zu prüfen, ob ihr beabsichtigter Effekt maßgeblich im Klimaschutz liegt.

147. Die BSU hat zugesagt, das Gutachten zur CO<sub>2</sub>-Minderung unter Einbeziehung weiterer Erfahrungswerte Dritter zur Konkretisierung der Bewertungskriterien zu nutzen und die Behörden aufzufordern, im Verhältnis mehr Maßnahmen mit CO<sub>2</sub>-Einsparungen als bisher zu beantragen oder aber die Gewichtung dieses Kriteriums im Rahmen ihrer Bewertungsmatrix zu erhöhen. Die BSU hat des Weiteren mitgeteilt, dass nunmehr für rund 120 Maßnahmen des KSK Aussagen zur CO<sub>2</sub>-Minderung vorliegen.

### Bewältigung von Klimafolgen

148. Trotz seiner Klimaschutzaktivitäten wird Hamburg den weltweiten Anstieg von Treibhausgasen nur unwesentlich beeinflussen können. Dementsprechend umfasst das KSK vorausschauend auch das Klimafolgenmanagement. Da die langfristigen Auswirkungen des Klimawandels heute noch zu wenig bekannt sind und damit auch keine messbaren Folgen für die Infrastruktur (zum Beispiel Hochwasserschutz und Regenwasserbewirtschaftung) benannt werden können, lassen sich auch noch keine konkreten Maßnahmen umsetzen. Angesichts der finanziellen Auswirkungen und erheblichen Vorlaufzeiten als wahrscheinlich zu erachtender Infrastrukturmaßnahmen sollten sie aber frühzeitig identifiziert und aus Wirtschaftlichkeitsgründen gegebenenfalls auch mit ohnehin anstehenden Maßnahmen verknüpft werden.<sup>4</sup> Es sollte auch jeweils abgewogen werden, in welcher Höhe Finanzmittel für Klimaschutzmaßnahmen im Verhältnis zu bereits als notwendig erkannten Klimafolgemeasures investiert werden sollen.

*Auf Folgen des Klimawandels einstellen*

### Durchführung einzelner Maßnahmen

#### Autofreie Sonntage

149. Das KSK und seine jährlichen Fortschreibungsdrucksachen beinhalten in dem Handlungsfeld „Mobilität“ die Maßnahme „Autofreie Sonntage“. Bislang haben unter der Verantwortung der BSU sieben

<sup>4</sup> Zum Beispiel Jahresbericht 2007, „Hochwasserschutz“, Tz. 301.

Autofreie Sonntage stattgefunden, den für 2011 Geplanten hat sie abgesagt. Für diese Veranstaltungen hat die BSU seit 2008 Ausgaben in Höhe von rund 2,42 Mio. Euro geleistet. Nach den Vorstellungen des Senats sollte mit den Autofreien Sonntagen perspektivisch die Senkung des durch mobile Individualverkehre erzeugten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes bei gleichzeitiger Erhöhung der Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs erreicht werden.

150. Für das angestrebte CO<sub>2</sub>-Minderungsziel hat keine belastbare Ermittlungsmethodik vorgelegen, weil die mit der Maßnahme längerfristig bezweckten Minderungseffekte methodisch nicht quantifizierbar sind. Auch für weitere Ziele aus dem Bereich der Bewusstseinsbildung hat die BSU keine operablen Ziele vorgegeben.
151. Der Senat hat sowohl die Autofreien Sonntage in 2008 als auch die unter Berücksichtigung von programmatischen Vorgaben<sup>5</sup> durchgeführten Veranstaltungen in 2009 unter Hinweis auf Veranstaltungsbesucher- und Fahrgastzahlen sowie der Anträge auf ein Probeabonnement vom Hamburger Verkehrsverbund (HVV) als Erfolg gewertet.

Nach Absage des Autofreien Sonntags in 2011 hat die BSU bei einer Überprüfung der Gesamtkonzeption festgestellt, dass „... die Resonanz bei den Autofahrern kaum spürbar war. ... Unter diesem Eindruck von Aufwand und Nutzen und der notwendigen Bewertung von Maßnahmen erweist sich dieser Autofreie Sonntag als kein sinnvolles Mittel, um den Umstieg vom Auto auf Bus und Bahn wirksam zu fördern“<sup>6</sup>.

152. Zu den Autofreien Sonntagen liegen insgesamt nur wenige belastbare Daten vor:
- Besucherzahlen sind nur geschätzt worden, wobei zum Teil überlagernde Einflüsse durch andere Ereignisse (zum Beispiel verkaufsoffene Sonntage, Fußball-Fan-Fest) gegeben waren.
  - Ermittlungen über Änderungen im Verkehrsaufkommen sind nicht weiter verfolgt und Daten aus dem Luftmessnetz wegen der schwierigen Interpretation nur einmal angefordert worden.
  - Die Fahrgastzahlen des HVV sind an den Autofreien Sonntagen um 30 bis 65 % erhöht gewesen. Der HVV hat bei vier Veranstaltungen im Rahmen von Probeabonnementsaktionen rund 16.000 Abonnements für drei Monate verbilligt abgegeben. Bei ohnehin kontinuierlich steigenden jährlichen Fahrgastzahlen ist ein nennenswerter spezieller Einfluss dieses Instruments aber nicht erkennbar.

Weitergehende Evaluationsberichte zu einzelnen Autofreien Sonntagen hat die BSU nicht vorgelegt.

<sup>5</sup> Zum Beispiel: vermehrte Inanspruchnahme von Verkehrsflächen und Straßenraum (großräumigere Sperrungen), besondere Themenschwerpunkte.

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/448 vom 17. Mai 2011.



153. Die gesetzten Ziele sind bis auf geringfügig erhöhte HVV-Abonnementszahlen nicht nachweisbar erreicht worden. Mit den Autofreien Sonntagen hat die BSU bei rückschauender Betrachtung trotz Nachsteuerung 2009 ein zum Erreichen der hamburgischen Klimaschutzziele wenig geeignetes Instrument herangezogen.

Bei zeitnaher Vorlage von Evaluationsberichten wäre ihr ein frühzeitigeres Gegensteuern möglich gewesen. Bei einem möglichen Verzicht bereits auf den Autofreien Sonntag 2010 hätten Ausgaben in Höhe von rund 500.000 Euro vermieden oder für wirksamere Klimaschutzmaßnahmen eingesetzt werden können.

*Ausgaben-  
ersparnis bei  
früherem  
Verzicht auf  
den Autofreien  
Sonntag*

Die BSU beabsichtigt, keine weiteren Autofreien Sonntage mehr durchzuführen.

### Klimaschutz an Schulen

154. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hat Anfang 2009 als Beitrag zur Umsetzung des KSK im Handlungsfeld „Bewusstseinsbildung“ das bis Ende 2012 befristete Projekt „Klimaschutz an Schulen“ eingesetzt. Die Hamburger Schulen sollen durch Beratungsangebote dabei unterstützt werden, sich mit einem schulspezifischen Klimaschutzplan an der Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu beteiligen. Ein Klimaschutzplan beschreibt die pädagogischen und technischen Ziele, Indikatoren und Maßnahmen, die die Schulgemeinschaft zum Klimaschutz gemeinsam plant und umsetzt. Bis Ende 2012 soll mindestens die Hälfte (rund 180) der staatlichen allgemeinbildenden Schulen einen Klimaschutzplan erstellen.

155. Mit Beginn des Schuljahres 2009/2010 haben pilotweise 23 Schulen exemplarische Klimaschutzpläne entwickelt und erprobt. Nach einer externen Evaluierung ist im Februar 2011 ein zweiter Projektdurchlauf mit 23 neuen Schulen gestartet.

Bis einschließlich 2011 hat das Projekt aus dem KSK zwei Stellen und 570.000 Euro für Sachmittel erhalten. Darüber hinaus beteiligen sich die BSB und BSU an der Finanzierung.

Die BSB hat in der aktuellen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wegen der Hauptzielsetzung „Bewusstseinsbildung“ nur eine qualitative Betrachtung vorgenommen.

156. Für die Berechnung der CO<sub>2</sub>-Emissionen soll jährlich eine CO<sub>2</sub>-Schulbilanz erstellt werden. Die von den Pilotschulen erstellten Klimaschutzpläne weisen nach einer projektinternen Auswertung zum Beispiel bis Ende 2012 bei 607 geplanten Maßnahmen eine angestrebte CO<sub>2</sub>-Gesamtersparnis von rund 1.542 t aus. Angaben zu den damit verbundenen personellen und finanziellen Bedarfen sowie zur Bedarfsdeckung/Finanzierung sind in den Klimaschutzplänen nicht enthalten.

Das Projekt hält eine jährliche Aktualisierung und Überprüfung im Sinne von Soll-Ist-Vergleichen für notwendig, vermutet aber zu-

gleich, dass nicht alle Schulen eine derartige Daueraufgabe ohne zusätzliche Ressourcen erledigen werden.

- Wirtschaftlich- 157. In die vorliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätten die Gesamtprojektkosten und die Kosten des späteren laufenden Betriebes einbezogen werden müssen.*
- keitsaspekte zu wenig beachtet*
158. Ebenso stellen sich bei den schulischen Klimaschutzplänen die Fragen der Maßnahmenauswahl unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, der Finanzierbarkeit und damit eines nachhaltigen Klimaschutzes. Wenn hier auch die Angemessenheit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere in Abhängigkeit von den Zielsetzungen und Kosten der beabsichtigten Maßnahmen jeweils unterschiedlich zu bewerten sein wird, so sollten zumindest dahingehende Überlegungen vor Aufnahme von Maßnahmen in einen Klimaschutzplan nicht fehlen.
159. Die geplante Zielzahl, bis Projektende 50 % der staatlichen allgemeinbildenden Schulen einzubeziehen, ist nicht mehr erreichbar. Rein rechnerisch wären dazu mindestens vier weitere Jahre Projektlaufzeit erforderlich.
160. Angesichts fertiger und erprobter Konzepte für die Erstellung von Klimaschutzplänen an Schulen ist eine Weiterfinanzierung aus Klimashutzmitteln nicht mehr erforderlich. Die Verwendung von Mitteln aus dem KSK für Maßnahmen der Bewusstseinsbildung sollte vielmehr – insbesondere wenn dahinter eine Regelaufgabe steht – auf Anschub- und Pilotfinanzierungen begrenzt werden.

*Weiterfinanzierung aus Klimaschutzmitteln nicht mehr erforderlich*

Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, zeitnah ein Konzept für die Weiterführung des begonnenen Prozesses ohne Inanspruchnahme von KSK-Mitteln zu erarbeiten.

Die BSB will die Hinweise des Rechnungshofs aufgreifen.

## Beratung und Fortbildung im Handwerk

161. Nach dem KSK soll ein Kompetenznetzwerk für Information und Beratung rund um die Themen „Energieverbrauch“ – „Energieeinsparung“ – „Energieeffizienz“ – „Einsatz erneuerbarer Energien“ mit einem Schwerpunkt im Bereich der Privathaushalte und des Gebäudebestands geschaffen werden. Es wird erwartet, dass gut informierte Verbraucher auch in effektive Klimaschutztechnologien investieren und damit zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung beitragen. Eine Deckung der Informationsnachfrage würde damit auch Marktnachfrage auslösen.

Die Umsetzung erfolgt u. a. durch folgende Maßnahmen:

## ELBCAMPUS – Zukunftskreise für Handwerker

162. Die BSU, die Wohnungsbaukreditanstalt und die Handwerkskammer haben sich ohne vorlaufende Vergabe im Wettbewerb im Jahr 2008 verständigt, eine Informations- und Beratungsstelle zu allen Fragen der energetischen Gebäudeoptimierung, das EnergieBau-Zentrum (EBZ), aufzubauen und zu betreiben. Das EBZ ist im ELB-CAMPUS, dem Kompetenzzentrum der Handwerkskammer, untergebracht.

Nach dem Ergebnis einer externen Evaluierung sind die Beratungsleistungen des EBZ von den Kunden positiv bewertet worden.

Nach Berechnungen des Rechnungshofs ist bei einer vorgehaltenen Kapazität von 3,2 Vollzeitäquivalenten maximal ein Vollzeitäquivalent mit den beratungsverbundenen Aufgaben, dem Kerngeschäft des EBZ, ausgelastet.

Im Jahr 2010 hatte das EBZ 2.851 Kontakte. Diesen steht eine Finanzierung durch die BSU (306.000 Euro) und durch die Wohnungsbaukreditanstalt (200.000 Euro) gegenüber. Nach Abzug von Vergabemitteln und Honoraren standen dem EBZ insgesamt rund 282.000 Euro für Beratungen zur Verfügung. Unter Außerachtlassung weiterer Leistungen des EBZ ist bei pauschaler Betrachtung jeder Kontakt mit einem Betrag von rund 99 Euro bezuschusst worden.

163. Angesichts der Evaluierungsergebnisse, nach denen die Kunden sich vorrangig mit dem Ziel der Energieeinsparung und damit der Erwartung wirtschaftlicher Vorteile beraten lassen, hat der Rechnungshof gefordert, künftig das Vergaberecht zu beachten und die bisher entgeltfreie Beratung zu überprüfen. Auch wirksame Klimaschutzmaßnahmen müssen Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen gerecht werden.

*Entgeltfreie  
Beratung  
überprüfen*

Der Rechnungshof hat die Kosten-Nutzen-Relation beanstandet und angesichts ähnlicher Dienstleistungsanbieter mit kostenpflichtigen Energie- und Bauberatungen (zum Beispiel Verbraucherzentrale) die BSU aufgefordert, die eingegangene Kooperation aufgabenkritisch zu prüfen.

Die Behörde hat die Forderungen des Rechnungshofs anerkannt.

## Handwerk und Energieeffizienz – Intensivierung der Aus- und Fortbildung des Hamburger Handwerks

164. Mit der Fortbildungsmaßnahme „Handwerk und Energieeffizienz“ der Handwerkskammer sollen insbesondere die Beratungskompetenz der Handwerksbetriebe gegenüber dem Kunden und die Kommunikation und Kooperation der beteiligten Gewerke untereinander gestärkt werden.

Finanziert wird die Maßnahme durch Zuwendungen der BSB, die diese Mittel aus dem KSK erhält. Für den Zeitraum März 2008 bis Dezember 2012 sind insgesamt 500.000 Euro bewilligt worden.

165. Klimaschutzziele werden mit dieser Maßnahme nicht unmittelbar verfolgt. Es wird lediglich die Voraussetzung geschaffen, dass Handwerker ein Fortbildungsangebot zum energieeffizienten und nachhaltigen Bauen nutzen können. Klimaschutzpolitische Erfolge und die mit dem KSK geplanten CO<sub>2</sub>-Einsparungen lassen sich erst durch spätere konkrete Baumaßnahmen erreichen.
166. Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke dürfen nach §§ 23, 44 LHO nur gewährt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Da die Mittel der Stadt nachrangig einzusetzen sind, ist stets zu prüfen, ob und in welchem Umfang staatliche Mittel für die Zweckerfüllung erforderlich sind.
167. Ein erhebliches Interesse Hamburgs sieht der Rechnungshof nicht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die bereits vorhandenen Weiterbildungsbereiche der Handwerkskammer und ihrer Innungen ein Eigeninteresse haben, ein zukunftsgerichtetes und gewerkeübergreifendes Fortbildungsprogramm aufzulegen. Hierfür hätten durch gegebenenfalls geänderte Prioritätensetzungen auch eigene Weiterbildungskapazitäten eingesetzt werden können.
- Bei den Handwerkern sollte ebenfalls ein erhebliches Eigeninteresse vorhanden sein, sich durch entsprechende Fortbildungsnachfragen den (klimaschutzpolitischen) Anforderungen des Marktes zu stellen und sich so im Wettbewerb zu behaupten.
- Der Rechnungshof hat daher die BSB aufgefordert, keine neuen Zuwendungen mehr für diese Maßnahme zu bewilligen. Dies hat die Behörde zugesagt.

## Energiemanagement der Justizvollzugsanstalten

Behörde für Justiz und Gleichstellung/  
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

**Die Behörde für Justiz und Gleichstellung optimiert Energie- und Wasserkosten nur unzureichend.**

**Sie hat zwei Photovoltaik-Anlagen sowie eine solarthermische Anlage errichten lassen, obgleich diese unwirtschaftlich sind.**

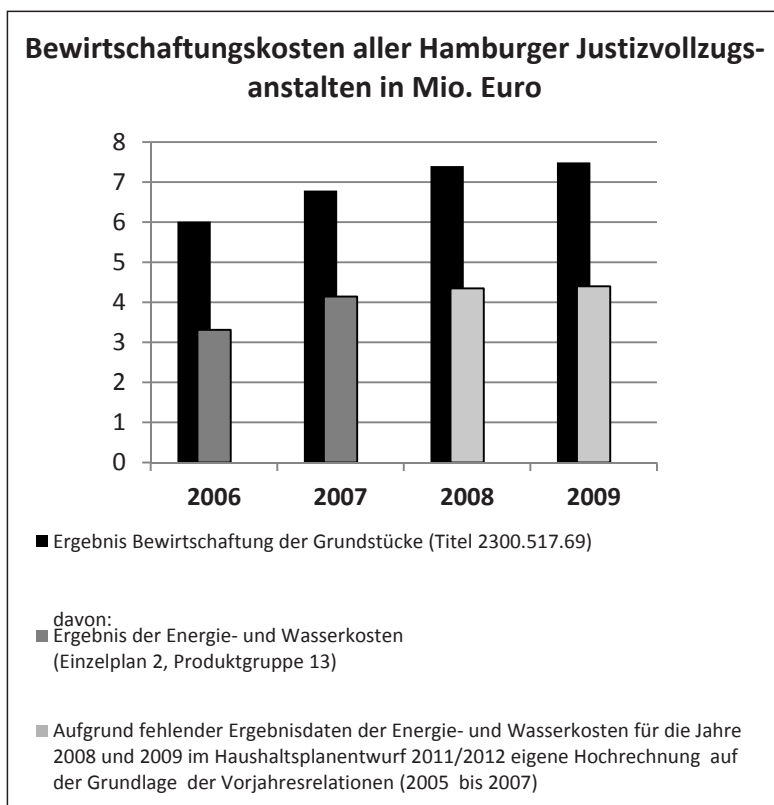
### Energiemanagement

168. Das Energiemanagement ist ein Teil des Gebäudemanagements. Der Senat hat dem Gebäudemanagement durch Aufnahme in sein Arbeitsprogramm vom Mai 2011 ein besonderes Gewicht beigegeben. Danach soll ein professionelles Bau- und Gebäudemanagement etabliert werden, das eine „effiziente Immobiliennutzung“ sowie eine „weitsichtig wirtschaftliche Immobilienbewirtschaftung“ gewährleistet.
169. Der Rechnungshof hat sich seit 1999 in verschiedenen Prüfungen zum Energiemanagement geäußert und dabei u. a. festgestellt, dass damit die Gebäudebetriebskosten erheblich optimiert werden können.<sup>1</sup> So hat er beispielsweise auf der Grundlage der Erfahrungen der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) dargelegt, dass sich allein durch die Betriebsüberwachung der technischen Anlagen sowie entsprechende Regulierungsmaßnahmen die Heizenergieverbräuche um mindestens 5 % senken lassen.<sup>2</sup>
170. Darüber hinaus beschreibt die BSU in ihrer „Baufachlichen Information 1/2003: Planungshilfe Energiesparendes Bauen“, dass sich durch ein konsequentes Energiemanagement bis zu 50 % bei Wärme, bis zu 20 % bei Strom und bis zu 30 % bei Wasser einsparen lassen. Das Energiemanagement trägt somit unter dem Aspekt von Energieeffizienz und Ressourcenschonung auch zum Klimaschutz bei. Außerdem kann das Bewusstsein für Energieeinsparung und Klimaschutz innerhalb der Verwaltung mit einem Energiemanagement gesteigert werden.
171. Die Haushaltsmittel für die Bewirtschaftung der Grundstücke für die Justizvollzugsanstalten (JVAen) einschließlich der Energie- und Wasserkosten, die einen wesentlichen Anteil ausmachen, haben sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht:

*Erhebliche Kosteneinsparungen durch Energiemanagement möglich*

<sup>1</sup> Jahresbericht 2006, „Energiemanagement“, Tz. 26 ff. (Zusammenfassung der bis dahin erfolgten Prüfungen mit Bezug zum Energiemanagement) und „Energie- und Wasserkosten in Schulen“, Tz. 34 ff.

<sup>2</sup> Jahresbericht 2006, Tz. 36.



Quelle: Haushaltspläne 2009/2010 und 2011/2012 (Entwurf)

*Mängel  
beim Energie-  
controlling  
und der  
Betriebsführung*

172.

Am Beispiel der JVAen Fuhlsbüttel, Billwerder und der Untersuchungshaftanstalt hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Behörde für Justiz und Gleichstellung (JB) ihren Aufgaben beim Energiemanagement, wie zum Beispiel der Auswertung von Verbrauchs- und Kostendaten sowie der Betriebsführung, -überwachung und -optimierung vor Ort, nur teilweise nachgekommen ist:

- So wurde in der JVA Billwerder seit 2007 kein durchgehendes monatliches Controlling des Heizenergieverbrauchs durchgeführt. Es wurden weder Verbrauchskennwerte erhoben noch wurde geprüft, ob die monatlichen Verbräuche den von der BSU – auf der Grundlage der Vorjahresverbräuche – vorgegebenen Sollwerten entsprachen.
- Ferner hat die JVA Billwerder die zur Unterstützung der Betriebsführung der technischen Anlagen eingesetzte Gebäudeleittechnik nicht entsprechend ihrer Möglichkeiten genutzt.<sup>3</sup> Das Betriebspersonal hatte nicht das nötige Know-how, und nicht alle relevanten Anlagen waren mit der Gebäudeleittechnik verbunden. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Vorteile einer Gebäudeleittechnik damit nicht ausgeschöpft werden, nämlich eine zentrale Betriebsüberwachung und -optimierung mit dem Ziel der Betriebs- und Personalkosteneinsparung. Ein klimafreundlicher Energieverbrauch ist daher derzeit nicht gewährleistet.

<sup>3</sup> Jahresbericht 2009, Tz. 251.

- Durch die nicht in ausreichender Anzahl vorhandenen Mess- und Zählleinrichtungen für Energie und Wasser konnten die Energie- und Medienströme und damit Einsparpotenziale nicht erfasst werden. Der Rechnungshof hat dargelegt, dass der wirksame Einsatz einer Gebäudeleittechnik nur dann gewährleistet ist, wenn eine genügende Anzahl von Messpunkten existiert. Zudem lassen sich damit Verbrauchskennwerte bilden, die ein Benchmarking zwischen einzelnen Gebäuden bzw. Nutzungsbereichen, wie etwa den Hafthäusern der hamburgischen JVAen oder den JVAen anderer Bundesländer, ermöglichen. Diese Vorteile können auch die mit dem Einbau von Zählern verbundenen Kosten rechtfertigen, die gerade in den älteren JVAen wegen der häufig unklaren oder verschachtelten Leitungsführungen im Einzelfall beachtlich sein können. Diese Einschätzung wird auch von der BSU vertreten, die im Juni 2011 die Hamburger Behörden auf die Notwendigkeit der Verbrauchserfassung hingewiesen und mitgeteilt hat, dass „die Ausstattung der Gebäude mit geeigneten Messeinrichtungen entsprechend der AMEV-Broschüren Energie 2010 und EnMess 2001 erfolgen“<sup>4</sup> soll.
173. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die JB mit der unzureichenden Nutzung der Gebäudeleittechnik in der JVA Billwerder und dem unzureichenden Energiemanagement gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Absatz 1 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften verstoßen hat, wonach die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und die eingesetzten Mitteln anzustreben ist.
174. Er hat die JB aufgefordert,
- in den JVAen künftig ein regelmäßiges Energiecontrolling zu betreiben,
  - für die JVA Billwerder ein schlüssiges und wirtschaftliches Gesamtkonzept für den Ausbau und die Nutzung der Gebäudeleittechnik zu entwickeln,
  - den Weiterbildungsbedarf der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Bedienung der Gebäudeleittechnik zu ermitteln und gegebenenfalls entsprechende Schulungen zu organisieren sowie
  - für die JVAen wirtschaftlich tragfähige Mess- und Zählerkonzepte zu entwickeln.
175. Der Rechnungshof hat die JB zudem aufgefordert,
- im Zusammenhang mit der Entwicklung wirtschaftlich tragfähiger Mess- und Zählerkonzepte zu prüfen, wie ein Benchmarking

*Energiecontrolling  
regelmäßig  
durchführen*

*Benchmarking  
einrichten*

<sup>4</sup> Der Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen hat die Broschüren „Messgeräte für Energie und Medien (EnMess 2001)“ und „Energie 2010“ veröffentlicht, die der Verwaltung Hinweise für die Ausstattung mit Mess- und Zählereinrichtungen geben und die Erstellung von Zählerkonzepten empfehlen.

- king zwischen den hamburgischen JVAen und gegebenenfalls JVAen anderer Bundesländer etabliert werden kann, und
- Gebäudeleit-  
technik für alle  
Hamburger  
Justizvollzugs-  
anstalten prüfen*
- unter Einbeziehung des Sachverständs der BSU zu prüfen, unter welchen Bedingungen der Einsatz von Gebäudeleittechnik für alle Hamburger JVAen wirtschaftlich ist, und die daraus entwickelten Maßnahmen umzusetzen.
176. Der Rechnungshof hat der JB empfohlen, die Integration eines Energiemanagements in das Gebäudemanagement zu prüfen und dabei aus Gründen der Steigerung von Effektivität und Effizienz die Möglichkeit eines Zusammenschlusses mit der im Justizverwaltungsamt bereits eingerichteten Organisationseinheit „Gebäudemanagement“ einzubeziehen.
- Energie- und  
Gebäudemanage-  
ment zusammen-  
führen*

### **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen**

177. Die JB hat die Wirtschaftlichkeit von zwei in der JVA Fuhlsbüttel errichteten Photovoltaik-Anlagen entgegen §7 Absatz 2 LHO nicht untersucht. Es lagen lediglich vom Anlagenhersteller erstellte Wirtschaftlichkeitsprognosen vor. Beim Bau einer solarthermischen Anlage in der Untersuchungshaftanstalt hat die von der JB beauftragte BSU zwar eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt, jedoch war diese wie auch die Prognose des Anlagenherstellers, die die Anlagen jeweils als wirtschaftlich auswiesen, fehlerhaft. So ist zum Beispiel der JB mangels Plausibilitätsprüfung nicht aufgefallen, dass ein kalkulatorischer Zinssatz falsch war und Kostenbestandteile fehlten.
- Berechnungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass sämtliche Anlagen unwirtschaftlich sind. Auch Klimaschutzmaßnahmen müssen sich an dem Wirtschaftlichkeitsmaßstab des § 7 LHO messen lassen.
178. Die JB hat weder den tatsächlichen Stromertrag der Photovoltaik-Anlagen noch die tatsächlich eingesparte Heizenergie durch den Einsatz der solarthermischen Anlage erhoben und somit nicht die geforderten Erfolgskontrollen durchgeführt. Dies widerspricht §7 Absatz 4 LHO, wonach während und nach der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung deren Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen sind.
179. Der Rechnungshof hat die haushaltsrechtlichen Verstöße beanstandet und die JB aufgefordert, zukünftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchzuführen bzw. entsprechend der VV-Bau die Plausibilität und Qualität solcher Unterlagen zu prüfen, falls die Baumanagementaufgaben von ihr an Externe vergeben wurden.
- Fehlende  
Plausibilitäts-  
und Qualitäts-  
prüfungen bei  
Wirtschaftlich-  
keitsunter-  
suchungen*
- Erfolgs-  
kontrollen  
unterlassen*

### **Stellungnahme der Verwaltung**

180. Die Behörden haben die Feststellungen anerkannt und wollen die Forderungen und die Empfehlung des Rechnungshofs umsetzen.



## Internationale Gartenschau 2013

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

**Die mittel- und langfristigen Auswirkungen auf den Haushalt und das Vermögen der Stadt sind weder zu Anfang ausreichend analysiert noch fortlaufend aktualisiert worden. Statt ursprünglich benannter künftiger jährlicher Unterhaltungskosten von 30.000 Euro wird nunmehr von 1,5 Mio. Euro ausgegangen.**

**Die Bürgerschaft muss über die finanziellen Auswirkungen und Risiken der Internationalen Gartenschau vollständig, transparent und aktualisiert informiert werden.**

181. Die Internationale Gartenschau 2013 (IGS) soll in der Zeit vom 26. April bis 13. Oktober 2013 stattfinden und ist – wie auch die im selben Jahr stattfindende Internationale Bauausstellung – Teil des Leitprojekts „Sprung über die Elbe“. Von der Ausrichtung der IGS werden nachhaltige positive Impulse für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Wilhelmsburg erwartet. Für die Realisierung der IGS hat die Stadt eine Durchführungsgesellschaft, die internationale gartenschau 2013 gmbh (igs 2013 gmbh), gegründet.

Die Bürgerschaft hat für die erforderlichen Investitionen in den Jahren 2006 bis 2014 Mittel in Höhe von 77,7 Mio. Euro vorgesehen. Die Durchführungskosten der IGS sind im Durchführungshaushalt der igs 2013 gmbh mit 48,7 Mio. Euro abgebildet und werden durch die ab 2012 zu erwartenden Einnahmen sowie durch Kreditaufnahme der Gesellschaft in Höhe von bis zu 22,4 Mio. Euro finanziert, die wiederum durch Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg gedeckt wird.

### Kostentransparenz und finanzielle Risiken

182. Zu den Durchführungskosten sind von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) bzw. der igs 2013 gmbh zwischen 2001 und 2010 mehrere Expertisen beauftragt worden:
- In der Machbarkeitsstudie 2001 ist unter der Annahme von 5,0 Mio. Besuchern bei möglichen Gesamteinnahmen von 54,5 Mio. Euro ein Einnahmeüberschuss in Höhe von 13,6 Mio. Euro prognostiziert worden. Hierfür sind Daten vergangener Gartenschauen auf eine mögliche Hamburger Gartenschau übertragen und hochgerechnet worden.
  - Nach dem Durchführungsgutachten 2007 ist nur ein in etwa ausgeglichenes Ergebnis des Durchführungshaushalts der igs 2013 gmbh zu erwarten. Bei der gegenüber der Machbarkeits-

studie von 2001 deutlich geringer angesetzten Zahl von 2,5 Mio. Besuchern mit rund 4,0 Mio. Einlässen ist ein Einnahmeüberschuss von lediglich 436.000 Euro angenommen worden.

- Nach dem Durchführungsgutachten 2010 basiert der erwartete Einnahmeüberschuss von rund 475.000 Euro auf unverändert angenommenen Besucherzahlen und nur noch 2,8 Mio. Einlässen sowie neu kalkulierten Eintrittspreisen. Der Gutachter hat aber für den Fall einer „nicht optimal durchgeführten IGS“ auf eine Verringerung der Besucherzahlen um ca. 300.000 Besucher mit der Folge von Mindereinnahmen in Höhe von ca. 5,9 Mio. Euro hingewiesen. Neben nicht beeinflussbaren äußeren Faktoren (zum Beispiel: volkswirtschaftliche Entwicklung, Wetter, Konkurrenzveranstaltungen) hat er u. a. mit der nicht rechtzeitigen Verlegung bzw. dem Neubau der Wilhelmsburger Reichsstraße und der Reduzierung der gärtnerischen Ausstellungsfläche Entwicklungen benannt, die sich negativ auf die IGS auswirken können.

183. Als besonderes Angebot für die Besucher der IGS soll eine Monorailbahn realisiert werden. Mit dem Hersteller und Betreiber der Bahn ist eine Kostenobergrenze von 13,1 Mio. Euro vereinbart worden. Die igs 2013 gmbh muss den von ihr zu tragenden Baukostenanteil<sup>1</sup> von 9,2 Mio. Euro kreditär vorfinanzieren. Hierfür ist der Bürgschaftsrahmen der Stadt zunächst für die Jahre 2011 und 2012 um 8,3 Mio. Euro erhöht worden.

Die Kosten für den Bau und Betrieb der Bahn sollen durch die Einnahmen aus dem Kartenverkauf refinanziert werden. Letztere werden nach einem festgelegten Schlüssel zwischen der igs 2013 gmbh und der Betreiberfirma aufgeteilt.

Im Falle niedrigerer Besucherzahlen als 2,5 Mio. und damit auch weniger Fahrgästen für die Bahn (rund 1,5 Mio.) kann der igs 2013 gmbh bei ihrem Monorail-Engagement ein Verlust drohen. Eine Information über die in Abhängigkeit von den Nutzerzahlen stehende Refinanzierung und damit über das Risiko einer Bürgschaftsinanspruchnahme ist der Bürgerschaft nicht gegeben worden.

184. Neben den unmittelbar der IGS zuzuordnenden Investitions- und Durchführungsmitteln sind weitere Ausgaben zum Beispiel für
- Infrastrukturmittel,
  - Ausgleichsmaßnahmen aus Bebauungsplänen,
  - Altlastensanierung,
  - Kampfmittelräumung und
  - Personalaufwand in den beteiligten Behörden

---

<sup>1</sup> Weitere Kosten im Umfang von rund 0,8 Mio. Euro muss die igs 2013 gmbh aus ihrem Durchführungshaushalt decken.

zumindest mittelbar zuzurechnen, da sie in einem Zusammenhang mit der Durchführung der Veranstaltung stehen.

In der Summe ergeben sich erwartete Gesamtausgaben in Höhe von rund 154 Mio. Euro.

Über diese mittelbaren Ausgaben hat der Senat in den Bürgerschaftsdrucksachen zum Leitprojekt „Sprung über die Elbe“ zwar gesondert berichtet. Eine Gesamtbetrachtung für die IGS ist dagegen nicht erfolgt. Die Bürgerschaft hat damit jeweils nur getrennte Informationen erhalten.

185. Die Bürgerschaft ist im Sommer 2006 darüber informiert worden, dass nach Durchführung der IGS im Durchführungshaushalt ein Einnahmeüberschuss in Höhe von 12,3 Mio. Euro verbleiben wird.<sup>2</sup> In den folgenden Berichterstattungen<sup>3</sup> ist der Senat nicht detailliert auf die Ergebnisse des Durchführungsgutachtens aus 2007 eingegangen. So heißt es in der Bürgerschaftsdrucksache 19/1754 lediglich: „Ein ausgeglichener Betriebshaushalt ist zu erwarten, wenn durch die Ausstellung mindestens 2,5 Millionen Gäste und 4,0 Millionen Einlässe realisiert werden.“ Weitere Veränderungen gegenüber der früheren Berichterstattung, zum Beispiel

- die Erhöhung des kalkulierten Basis-Eintrittspreises sowie
- der Verzicht auf Einbeziehung von Bundes- und/oder EU-Zuschüssen<sup>4</sup>,

sind nicht dargestellt worden.

186. Durch den derzeit erwarteten nur noch geringfügigen Einnahmeüberschuss, die oben dargestellten nachträglich eingegangenen Risiken sowie das Risiko aus einer „möglicherweise nicht optimal durchgeführten IGS“ (die Wilhelmsburger Reichsstraße wird nicht mehr rechtzeitig verlegt werden können) hat sich auch die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme der Stadt für die Übernahme der selbstschuldnerischen Bürgerschaft erhöht.

Informationen hierüber sind der Bürgerschaft ebenfalls nicht gegeben worden.

187. Der Rechnungshof hat die insgesamt nicht vollständige und nicht transparente Berichterstattung des Senats gegenüber der Bürgerschaft zur IGS beanstandet. Sie widerspricht vor dem Hintergrund des bestehenden beträchtlichen Finanzierungsrisikos für die Stadt dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit.

Er hat die Behörde aufgefordert, die Unterrichtung zum nächstmöglichen Zeitpunkt nachzuholen.

*Bürgerschaft  
nicht vollständig  
und transparent  
informiert*

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/4720 vom 25. Juli 2006.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 19/1754 vom 9. Dezember 2008 und 19/5303 vom 9. Februar 2010.

<sup>4</sup> In der Bürgerschaftsdrucksache 17/4026 vom 13. Januar 2004 wurde gegenüber der Bürgerschaft dargestellt, dass „der Bund derzeit Gartenschauen in Abhängigkeit von ihrer Lage (alte oder neue Bundesländer) mit 10 bis 20 %, maximal 30 % der Kosten bezuschusst“.

188. Die BSU hat mitgeteilt, dass sie in künftigen Drucksachen die Entwicklung des Durchführungshaushalts der IGS 2013 gmbh und der Bürgerschaften sowie die damit verbundenen finanziellen Risiken für den Haushalt der Bürgerschaft in größerer Ausführlichkeit darlegen will.

### Nachhaltigkeit

189. Als positiver Effekt sind der Bürgerschaft 2004 neben dem damals kalkulierten Einnahmeüberschuss von 13,6 Mio. Euro Steuermehereinnahmen in Höhe von 17,3 Mio. Euro durch verstärkte Konsumausgaben der Besucher und Arbeitsplatzeffekte benannt worden. Diese Kosten-Nutzenbewertung ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die IGS mit einem wirtschaftlichen Fehlbetrag (d. h. Investitionsausgaben abzüglich Einnahmeüberschuss und Steuermehereinnahmen) in Höhe von 47,1 Mio. Euro abschließen wird.<sup>5</sup>

Der wirtschaftliche Fehlbetrag sollte durch nicht monetarisierbaren Nutzen – vor allem dem Imagegewinn der Stadt im In- und Ausland mit Auswirkungen auf den Tourismus und die Wirtschaft und damit auf das Ziel „Wachsende Stadt“ sowie Aufwertung des Stadtteils Wilhelmsburg u. a. durch Veränderung des Landschaftsbildes und des Erholungswertes – aufgewogen werden.

190. *Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt nicht vollständig und aktualisiert ermittelt*
- Diese Kosten-Nutzenbewertung ist in der Folgezeit nicht fortgeschrieben worden, obgleich
- in den Durchführungsgutachten 2007 und 2010 nur noch theoretisch auf die Effekte aus zusätzlichen Konsumausgaben und Arbeitsplatzeffekte – d. h. ohne Nennung konkreter Steuermehereinnahmen – eingegangen wird und
  - der ursprünglich kalkulierte Einnahmeüberschuss im Durchführungshaushalt sich um über 13 Mio. Euro (96 %) verringert hat.

Darüber hinaus sind zum Beispiel weder die mittelbaren IGS-Ausgaben (vgl. Tz. 184) noch die Entwicklung des Anlagevermögens mit dem mit der Durchführung der IGS einhergehenden Werteverzehr<sup>6</sup> berücksichtigt worden.

191. Damit sind die mittel- und langfristigen Auswirkungen der IGS auf den Haushalt und die Vermögenslage der Stadt nicht vollständig und aktualisiert ermittelt worden. Auch Alternativbetrachtungen (zum Beispiel Herrichtung des Parks in seiner langfristig geplanten Nutzungsversion ohne vorherige Durchführung der IGS) sind nicht angestellt worden, obwohl die mit der IGS verbundenen Investitionen nach Ende der Ausstellung nur noch zu einem Bruchteil genutzt werden.

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 17/4026 vom 13. Januar 2004.

<sup>6</sup> Es ist geplant, nach Abschluss der IGS eine Sonderabschreibung von 50 % auf den Anlagenwert des IGS-Parks (45 bis 50 Mio. Euro) vorzunehmen.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass dem finanziellen Nachhaltigkeitsgedanken nicht ausreichend Rechnung getragen worden ist.

Die BSU will künftig bei Kosten-Nutzen-Darstellungen in geeigneten Fällen auch den nicht-monetären Nutzen einbeziehen.

192. Nach Abschluss der IGS soll der Park erhalten und an die Stadt zurückgegeben werden. Die weitere Parkunterhaltung soll dem Bezirksamt Hamburg-Mitte übertragen werden.

*Unterhaltungskosten für den Park 50-mal höher*

Die Kosten für die Unterhaltung und Pflege des Parks sind abhängig von der abschließenden Entscheidung über Art und Umfang der künftigen Nutzung. Gegenüber der Bürgerschaft sind die Unterhaltungskosten ab 2014 ff. in 2004 zunächst auf 30.000 Euro/Jahr geschätzt worden.<sup>7</sup>

Nach einer aktualisierten Berechnung auf Basis der IGS-Entwurfsplanung und der in den Bauunterlagen dargestellten Nachnutzung geht die BSU nunmehr von jährlichen Unterhaltungskosten in Höhe von 1,5 Mio. Euro aus.

193. Investitionsvorhaben dürfen u. a. nur dann in den Haushaltsplan aufgenommen werden, wenn die Finanzierung der Folgekosten verbindlich geregelt ist. Der Rechnungshof hat insofern beanstandet, dass die Folgekosten für den Park der Bürgerschaft nicht bereits mit der erstmaligen Beantragung von Haushaltsmitteln konkreter dargestellt worden sind. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen der späteren Nachnutzung müssen konkretisiert werden.
194. Bis Mitte 2012 will die BSU auf der Grundlage eines langfristigen Nutzungs- und Gestaltungskonzepts ein Pflege- und Entwicklungskonzept mit Zeit-Maßnahmen-Plan sowie konkretisierten Pflege- und Unterhaltungskosten erstellen. Sobald belastbare Daten vorliegen, soll die Bürgerschaft auch darüber unterrichtet werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>7</sup> Bürgerschaftsdrucksache 17/4026 vom 13. Januar 2004.

## Altlastsanierung Radeland

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

**Die haushaltsrechtlichen Vorgaben wurden weder bei der Veranschlagung der Maßnahme noch bei der Beantragung der nachträglichen Genehmigung überplanmäßiger Ausgaben beachtet.**

**Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung wiesen Mängel auf.**

195. Das etwa drei Hektar große Gelände in Harburg wurde jahrzehntelang durch den Betrieb eines Gaswerks und die Herstellung von Baustoffen aus Erdöl kontaminiert. Die notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr bzw. zum Flächenrecycling mit Kosten von rund 12 Mio. Euro wurden im Zeitraum von August 2008 bis November 2009 durchgeführt.

### Beteiligung der Bürgerschaft

196. *Veranschlagung ohne Haushaltsunterlage* Der Senat hatte mit der Bürgerschaftsdrucksache 18/4217 im Mai 2006 über die Sanierungsmaßnahme berichtet. Damals nannte er Gesamtkosten von 9,5 Mio. Euro, von denen ein Teilbetrag von 2,5 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2006 benötigt wurde. Die weiteren 7,0 Mio. Euro bewilligte die Bürgerschaft mit ihrem Beschluss über den Haushaltsplan 2007/2008 am 13. Dezember 2006. Sie stimmte im Juli 2007 Mehrausgaben aufgrund von Planungsänderungen in Höhe von 1,39 Mio. Euro zu.<sup>1</sup>
197. Eine für die Veranschlagung von Tief- und sonstigen Ingenieurbaumaßnahmen mit Baukosten von mehr als 2,5 Mio. Euro erforderliche Haushaltsunterlage – Bau – (HU-Bau) nach § 24 LHO wurde allerdings erst im August 2007 genehmigt. Die HU-Bau begründet Art und Umfang der notwendigen Ausgaben für eine Maßnahme und dokumentiert ihre Etreife.
198. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sowohl die 2006 erfolgten Veranschlagungen als auch die Beantragung von Mehrausgaben in 2007 ohne die hierfür erforderliche HU-Bau und damit ohne die notwendige Etreife erfolgte.
199. Nach Beginn der Baumaßnahme stellte die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) fest, dass entgegen der Erkenntnisse aus Voruntersuchungen sowohl mehr kontaminierter Boden als auch größere Mengen an Bauwerks- und Fundamentresten zu beseitigen waren. Sie beantragte daraufhin die Einwilligung des Senats nach § 37 Absatz 1 LHO für die Leistung überplanmäßiger

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/6282 vom 22. Mai 2007, Beschluss vom 5. Juli 2007.

Ausgaben in Höhe von 1,2 Mio. Euro. Diese erfolgte Ende Dezember 2008.

- |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                             |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 200. | Nach § 37 Absatz 4 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften ist bei überplanmäßigen Ausgaben die nachträgliche Genehmigung durch die Bürgerschaft innerhalb eines Vierteljahres nach Einwilligung des Senats zu beantragen. Tatsächlich erfolgte die Beantragung jedoch erst mit sechswöchiger Verspätung. | <i>Nachträgliche Genehmigung überplanmäßiger Ausgaben zu spät beantragt</i> |
| 201. | Der Rechnungshof hat die zu späte Beantragung beanstandet und gefordert, zukünftig die gesetzlich vorgegebene Frist zu beachten.                                                                                                                                                                                                      |                                                                             |

### **Durchführungsmängel**

- |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                       |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 202. | Der Rechnungshof hat folgende Mängel bei der Ausschreibung, der Vergabe und der Abrechnung der Baumaßnahme festgestellt:                                                                                                                                                                        |                                                                       |
|      | – Im Vergabeverfahren für die Entsorgung von kontaminiertem Aushubmaterial wurden leistungsfremde Umstände (Transportentfernung zur Deponie, Transportpreise) berücksichtigt. Damit wurden die einschlägigen Vergabebestimmungen nicht beachtet und ein unzutreffender Wertungsmaßstab gewählt. | <i>Vergabeentscheidung aufgrund nicht maßgeblicher Angebotspreise</i> |
|      | – Der Rechnungshof hat gefordert, schon bei der Ausschreibung zu prüfen, ob der Bedarf für eine hohe Bodenqualität zur Auffüllung sanierter Flächen gegeben ist, solange die zukünftige Nutzung bzw. Art und Maß der späteren Bebauung nicht geklärt sind.                                      | <i>Leistungsanspruch am tatsächlichen Bedarf orientieren</i>          |
|      | – Notwendige Leistungen wurden zwar in der Baubeschreibung aufgeführt, jedoch nicht in das Leistungsverzeichnis aufgenommen. Dadurch waren sie nicht regelkonform eindeutig und erschöpfend beschrieben sowie infolge erforderlicher Nachtragsaufträge dem Wettbewerb entzogen.                 | <i>Vollständigkeit der Leistungsbeschreibung nicht beachtet</i>       |
|      | – Änderungen im Bauverfahren hatten Mengenverschiebungen in verschiedenen Leistungspositionen zur Folge, ohne dass durchgängig neue Einheitspreise vereinbart wurden. Der Rechnungshof hat die fehlende zusammenfassende Darstellung und Begründung für dieses Vorgehen kritisiert.             | <i>Fehlende zusammenfassende Dokumentation von Preisverhandlungen</i> |

### **Stellungnahme der Verwaltung**

- |      |                                                                                                  |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 203. | Die BSU hat die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und will den Forderungen nachkommen. |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Bauen und Erhalten

### Nachhaltiges Bauen

Behörde für Schule und Berufsbildung/Behörde für Wissenschaft und Forschung/Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt/  
Finanzbehörde/Bezirksamt Harburg

**Es fehlen Regelungen, die für nachhaltiges Bauen verbindliche Maßstäbe sowie Standards setzen und die eine Bewertung der Gesamtwirtschaftlichkeit von Gebäuden über den gesamten Lebenszyklus ermöglichen.**

**Im Planungsprozess wird nicht ausreichend auf die Optimierung der Lebenszykluskosten von Gebäuden geachtet.**

**Entscheidungen über klimarelevante Standarderhöhungen wurden ohne ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen. Die Ermittlung jährlicher Folgekosten wurde nicht oder nicht vollständig durchgeführt; in einem Fall wurde die Bürgerschaft falsch informiert.**

204. Nachhaltiges Bauen strebt u. a. „die Optimierung des Gebäudes über dessen gesamten Lebenszyklus zur Minimierung des Energie- und Ressourcenverbrauchs, zur Verringerung der Umweltbelastungen und zur Verbesserung der Gesamtwirtschaftlichkeit“<sup>1</sup> an. Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund die Vorgaben für nachhaltiges Bauen sowie vier einschlägige Baumaßnahmen<sup>2</sup> untersucht.

#### Verbindliche Maßstäbe und Standards

##### Regelungen für nachhaltiges Bauen

205. Für öffentliche Gebäude der Freien und Hansestadt Hamburg gibt es mehr als 30 zu berücksichtigende Verordnungen, Richtlinien und Empfehlungen der Europäischen Union (EU), des Bundes und der

<sup>1</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“, Berlin, 2011, S. 15; in diesem Sinne äußert sich auch die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) in: Bauen im Zeitalter des Klimawandels, Hamburg, 2008, S. 10.

<sup>2</sup> Baumaßnahmen aus dem Hamburger Klimaschutzkonzept: Grundschule Hohe Landwehr, Rathausforum Harburg, Deutsches Klimarechenzentrum; Baumaßnahme aus „Bauen im Zeitalter des Klimawandels“ (BSU): Grundschule Klein Flottbeker Weg.



Freien und Hansestadt Hamburg, die sich mit Einzelaspekten nachhaltigen Bauens<sup>3</sup> auseinandersetzen. Daneben existieren – für die Freie und Hansestadt Hamburg unverbindlich –

- „Das Gütesiegel Nachhaltiges Bauen“ der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e.V. (DGNB),
- der „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“, herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), sowie als Teil des Leitfadens
- das in Kooperation von DGNB und BMVBS aus Gütesiegel und Leitfaden heraus entwickelte „Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen“ für die ganzheitliche Bewertung von Bundesbauten.

Diese drei Unterlagen betrachten jeweils zusammenfassend alle wesentlichen Aspekte nachhaltigen Bauens. Der „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ ist bei Bauaufgaben des Bundes im Bereich des Hochbaus für Büro- und Verwaltungsbauten verpflichtend anzuwenden und wird vom BMVBS auch „zur Nutzung für andere Bauherren – wie die Länder, die Kommunen oder die Privatwirtschaft“<sup>4</sup> empfohlen.

206. Für die Gebäude der Freien und Hansestadt Hamburg steht ein entsprechender verbindlich anzuwendender Leitfaden nicht zur Verfügung. Den ausführenden Stellen für Hamburgs öffentlichen Hochbau fehlt somit ein Instrument, das ihnen bei der integralen Betrachtung und Umsetzung der Aspekte der Nachhaltigkeit hilft und verbindliche Maßstäbe zur Verfügung stellt, die zum Beispiel eine ausgewogene Berücksichtigung ökologischer und soziokultureller Qualitäten<sup>5</sup> einerseits und ökonomischer Aspekte andererseits ermöglichen.

*Verbindliche Regelungen für „Nachhaltiges Bauen“ fehlen in Hamburg*

207. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, zu prüfen, ob und in welcher Form der „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ und das „Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen“ des Bundes auch für Baumaßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg Anwendung finden und als verbindliche Entscheidungsgrundlagen für die Planung und Realisierung von Nachhaltigkeitsmaßnahmen vorgegeben werden können.

### Beachtung der Lebenszykluskosten

208. Die Wirtschaftlichkeit eines Gebäudes bemisst sich u. a. an der Höhe seiner Lebenszykluskosten (Herstellungs-, Nutzungs- und Abrisskosten). Deren Analyse während der Planung kann dazu beitragen, Einsparpotenziale zu identifizieren oder Einsparungen bei

<sup>3</sup> Zur ökologischen Qualität zum Beispiel „Hamburgisches Klimaschutzgesetz“ oder „Planungshilfe energiesparendes Bauen“; zur ökonomischen Qualität zum Beispiel „Berücksichtigung der Reinigungskosten bei der baulichen Gestaltung und Ausstattung von Neu- und Umbauten“.

<sup>4</sup> BMVBS: „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“, Berlin, 2011, S. 11.

<sup>5</sup> Zum Beispiel Barrierefreiheit oder Fahrradkomfort.

den Herstellungskosten nicht zulasten künftiger Baunutzungskosten vorzunehmen.

209. Der Rechnungshof hat die Lebenszykluskosten für zwei der untersuchten Baumaßnahmen<sup>6</sup> überschlägig ermittelt. Er hat dabei – wie in der Immobilienpraxis allgemein zu beobachten – festgestellt, dass die Baunutzungskosten mit 35 bis 42 % auch hier einen hohen Anteil an den Lebenszykluskosten haben und dass die Reinigungs- und Bauunterhaltungskosten den überwiegenden Anteil der Baunutzungskosten ausmachen.

*Analyse der Lebenszykluskosten nicht verbindlich vorgeschrieben*

210. Die Analyse und Bewertung der Lebenszykluskosten ist bei der Planung öffentlicher Hochbaumaßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg nicht verbindlich vorgeschrieben. Infolgedessen wurden bei den vier untersuchten Baumaßnahmen auch in der Projektvorbereitung keine Lebenszykluskosten-„Zielwerte“ für die Gebäude von den Behörden definiert, nicht alle im Lebenszyklus anfallenden Kosten ermittelt und nicht immer Varianten mit Lebenszykluskostenanalysen zu wesentlichen Instandhaltungs- und Reinigungsrelevanten Bauteilen untersucht.

211. Der Rechnungshof hat der BSU empfohlen, für die Bewertung der Lebenszykluskosten von Gebäuden der Freien und Hansestadt Hamburg geeignete Maßstäbe einzuführen sowie die Definition von Lebenszykluskosten-„Zielwerten“ in der Projektvorbereitung und die Anwendung der Lebenszykluskostenanalyse in der weiteren Planungsphase verbindlich vorzuschreiben.

### **Nachhaltigkeitsaspekte im Planungsprozess**

212. Zur Optimierung der Lebenszykluskosten von Gebäuden trägt im Planungsprozess insbesondere die Beachtung von Nachhaltigkeitsgrundsätzen<sup>7</sup> bei. Bei den untersuchten Baumaßnahmen zeigten sich Verbesserungsbedarfe.

### **Gebäudeentwurf**

213. Auf der Grundlage einer unzureichenden Entscheidungsvorlage der mit dem Baumanagement beauftragten BSU hat die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) eine Fassadengestaltung für das Deutsche Klimarechenzentrum (DKRZ) mit Investitionen von etwa 1 Mio. Euro für ein Metallgewebe genehmigt. Aus der Entscheidungsvorlage der BSU konnte die BWF zwar für einzelne Fassadenelemente flächenbezogene Kosten entnehmen; eine Aufstellung der gesamten Herstellungs- und Baunutzungskosten sowie einen Nachweis der Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Fassadengestaltung enthielt die Entscheidungsvorlage jedoch nicht. Insofern war die Gesamtwirtschaftlichkeit der Fassade durch

*Unvollständige Kostenangaben für die Fassade*

<sup>6</sup> Grundschule Klein Flottbeker Weg, Rathausforum Harburg.

<sup>7</sup> Zum Beispiel die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der Auslobung eines Planungswettbewerbs, die integrale Planung, die wirtschaftliche Optimierung des Bedarfs, des Gebäudeentwurfs und wesentlicher Bauteile, die Vorgabe und Einhaltung wirtschaftlicher Flächeneffizienzkennwerte.

die BWF nicht bewertbar. Das Gestaltungskonzept war zwar mit dem Bezirksamt abgestimmt. Für das der Fassade in Teilbereichen vorgehängte Metallgewebe bestand jedoch keine zwingende technische Notwendigkeit. Nach erfolgter Auswahl der Fassadenmaterialien hat das Metallgewebe – wiederum auch aus gestalterischen Gründen – Funktionen des Blitzschutzes übernommen.

214. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU ihren Baumanagementpflichten zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Fassadengestaltung nicht ausreichend nachgekommen ist und mit der unzureichenden Vorlage eine Entscheidung der BWF zugunsten einer teuren Fassadengestaltung bewirkt hat, deren Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist. Dass diese Fassadengestaltung Voraussetzung für die Genehmigungsfähigkeit der Baumaßnahme war – wie von der Behörde erklärt –, geht aus den Unterlagen nicht hervor.
215. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, künftige Planungen konsequent im Hinblick auch auf einen wirtschaftlich optimierten Gebäudeentwurf zu überwachen und dem Bauherrn in künftigen Entscheidungsvorlagen die Herstellungs- und Baunutzungskosten von Bauteilen darzustellen, um ihm die Möglichkeit zu geben, im Sinne nachhaltigen Handelns die Gesamt-Lebenszykluskosten bewerten zu können.

*Wirtschaftlichkeit der Fassadengestaltung nicht nachgewiesen*

### Reinigungs- und Wartungsfreundlichkeit

216. Bei den Grundschulen (GS) Klein Flottbeker Weg und Hohe Landwehr, beim DKRZ sowie beim Rathausforum Harburg hat die reinigungs- und wartungsaufwendige Anordnung bzw. Ausbildung einzelner Bauteile im Gebäude negative Auswirkungen auf die Reinigungs- und Wartungskosten. So erzeugt zum Beispiel ein vorgesehener Hubsteiger-Einsatz für die Reinigung der Fensteraußenflächen dauerhaft hohe Reinigungskosten.
217. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei den untersuchten Gebäuden nach seinen überschlägigen Ermittlungen 28 bis 41 % der Baunutzungskosten auf die Reinigungskosten entfallen. Er hat die reinigungs- und wartungsaufwendige Anordnung einzelner Bauteile beanstandet und das Sondervermögen „Schulbau Hamburg“ sowie die BSU aufgefordert, Bauteile künftig im Planungsprozess konsequent auf deren Reinigungs- und Wartungsfreundlichkeit auszurichten mit dem Ziel, die Baunutzungskosten dauerhaft zu senken.

*Reinigungs- und wartungsaufwendige Anordnung einzelner Bauteile*

### Ressourcenschonung

218. Aus der erforderlichen Kühlung der Rechner im DKRZ resultieren hohe Abwärmelasten<sup>8</sup>, deren direkte Nutzung für die Gebäudeheizung die BWF im Wesentlichen aus wirtschaftlichen Gründen verworfen hat. Ihr Vorhaben, die Abwärme ganzjährig für Prozesswärme

*Hohe Abwärmelasten des DKRZ noch ungenutzt*

<sup>8</sup> Stündlich mindestens 2.000 kW.

me naheliegender Gebäude zu nutzen,<sup>9</sup> ist nicht umgesetzt worden, da es keine Abnehmer gab.

219. Der Rechnungshof hat der BWF empfohlen, zu prüfen, ob zur ökologischen und ökonomischen Verbesserung beim weiteren Ausbau der Universität die Abwärme des DKRZ für Wärmezwecke der Neubauten (zum Beispiel durch ein Nahwärmekonzept) berücksichtigt werden kann, um die hohe thermische Umweltbelastung künftig zu vermeiden und gegebenenfalls Baunutzungskosten einzusparen.

### Betriebskosten

- Kostensenkungspotenzial nicht vollständig ausgeschöpft*
220. Um jährlich bis zu 280.000 Euro einzusparen, hat die BWF als betriebstechnische Nachhaltigkeitsmaßnahme beim DKRZ zwar das Prinzip der sogenannten „Freien Kühlung“<sup>10</sup> eingesetzt. Aufgrund eines von der Planung abweichenden Betriebszustands im Jahr 2010 können die geplanten Einsparungen aber nur teilweise realisiert werden. Einregulierungsarbeiten an der Anlage wurden zwar durchgeführt, jedoch war bis zum Herbst 2011 keine den Anforderungen des § 7 Absatz 4 LHO entsprechende Erfolgskontrolle vollständig dokumentiert. Damit liegen keine Kenntnisse über den plangemäßen Betriebszustand und die erreichten Einsparungen vor.

221. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die BWF aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Universität und das DKRZ eine Erfolgskontrolle für die „Freie Kühlung“ durchführen, dokumentieren und die Einregelung konsequent realisieren, um das Kostensenkungspotenzial vollständig auszuschöpfen.

### Wirtschaftlichkeit von Standarderhöhungen

- Standards ohne Prüfung der Wirtschaftlichkeit erhöht*
222. Die Behörden haben die Nachhaltigkeit im Prinzip unterstützende Standarderhöhungen durchgeführt bzw. eingefordert, ohne vorher deren Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 Absatz 2 LHO ausreichend geprüft zu haben:
- Die Bauvorhaben GS Klein Flottbeker Weg und Hohe Landwehr weisen gegenüber den gesetzlichen Anforderungen einen erhöhten Wärmedämmstandard auf.<sup>11</sup>
  - Die GS Klein Flottbeker Weg wird mit über dem schulbauüblichen Standard<sup>12</sup> liegenden Maßnahmen (zum Beispiel Pelletkessel, thermische Solaranlage und Photovoltaik-Anlage) ausgestattet.

<sup>9</sup> Nutzung für Aquarienheizung des Instituts für Hydrobiologie und Fischereiwissenschaft gemäß Bürgerschaftsdrucksache 18/6844 vom 28. August 2007.

<sup>10</sup> Abführen der Serverabwärme ohne mechanische Kälteerzeugung.

<sup>11</sup> GS Klein Flottbeker Weg: Passivhausstandard statt des nur erforderlichen EnEV-Standards; GS Hohe Landwehr: Neubaustandard statt des nur erforderlichen Bestandsbaustandards.

<sup>12</sup> Vgl. Technische Richtlinien zum Bau und zur Errichtung Hamburger Schulen (TR-Schulen 2000).

- Die Baumaßnahme DKRZ umfasst eine Regenwassernutzungsanlage, die nicht zum üblichen Standard<sup>13</sup> zählt.
  - Bei der Baumaßnahme „Rathausforum Harburg“ ist eine vom üblichen Standard<sup>14</sup> abweichende Wärmeversorgung ebenfalls mittels Pelletheizung vorgesehen, obwohl sie höhere Baukosten verursacht.
  - Die GS Hohe Landwehr wurde mit einer mechanischen Lüftung der Klassenräume ausgestattet, obwohl diese nach dem Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenüber der Fensterlüftung nicht wirtschaftlich ist. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) erwartete, so die erforderliche Luftqualität zu erreichen, den primärenergetischen Bedarf zu senken und die CO<sub>2</sub>-Einsparungen zu erhöhen. Im Gegensatz dazu wurde bei der GS Klein Flottbeker Weg aus wirtschaftlichen Gründen vom Energieplaner und auf Wunsch der Schulleitung auf mechanische Lüftungsanlagen für die Klassenräume verzichtet. Insofern wurde bei vergleichbarem Sachverhalt uneinheitlich verfahren.
223. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB, die BWF und das Bezirksamt Harburg Entscheidungen über Standarderhöhungen nicht auf der Grundlage ausreichender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen haben.

Um ein einheitliches Vorgehen bei der Anwendung höherer Wärmedämmstandards und der Umsetzung neuer Erkenntnisse zur Luftqualität in Klassenräumen zu gewährleisten, hat er die BSU und die BSB aufgefordert, die Entwicklung einheitlicher Standards und wirtschaftlicher Konzepte sicherzustellen.

*Entscheidungen über einheitliche Standards notwendig*

## Folgekosten

224. Die BWF hat die Folgekosten des Umbaus für das DKRZ entgegen §24 Absatz 1 und §17 Absätze 1 bis 4 LHO sowie den entsprechenden Verwaltungsvorschriften nicht vollständig ermittelt und in den Haushaltsunterlagen – Bau – sowie in den Erläuterungen zum Zahlenwerk des Haushaltsplans nicht dargestellt. Sie hat gegenüber der Bürgerschaft erklärt, dass über die bisher aufzuwendenden Unterhaltungs- und Betriebskosten hinaus keine zusätzlichen Kosten für die Universität Hamburg entstehen und die Kosten der Bewirtschaftung von dem DKRZ<sup>15</sup> getragen werden.
225. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es schon in der Planungsphase der Baumaßnahme Anhaltspunkte für steigende, von der Freien und Hansestadt Hamburg anteilig zu tragende Folgekosten (Betriebskosten aufgrund der erhöhten Rechnerleistung) gab, und hat deren unvollständige Ermittlung und fehlende Darstellung beanstandet.

*Unvollständige Ermittlung der Folgekosten*

<sup>13</sup> Vgl. VV-Bau, Band 2.

<sup>14</sup> Vgl. VV-Bau, Band 2.

<sup>15</sup> Die Universität Hamburg ist entsprechend ihrem Gesellschafteranteil an der Finanzierung des laufenden Betriebs des DKRZ beteiligt.

226. Die BSB hat für die Grunderneuerung der GS Hohe Landwehr zwar einen Großteil der Folgekosten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 LHO dokumentiert, eine vollständige Ermittlung jedoch nicht durchgeführt. So fehlten zum Beispiel die Kosten für Reinigung und Hauspersonal. Für den Neubau der GS Klein Flottbeker Weg hat sie keine Folgekosten ermittelt. Damit enthielten die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht alle erforderlichen Daten. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

227. Die BSB, die BWF, das Bezirksamt Harburg, die BSU sowie Schulbau Hamburg haben die dargestellten Sachverhalte anerkannt und die Beanstandungen akzeptiert. Sie wollen den Empfehlungen und Forderungen des Rechnungshofs nachkommen.

## Unterhaltungskosten im Hochbau

Finanzbehörde/andere Behörden

**Eine Bestandsaufnahme von Sanierungsbedarfen an allen stadteigenen Gebäuden ist notwendig.**

**Der Bedarf für die Gebäudeunterhaltung wird derzeit nicht sachgerecht ermittelt und veranschlagt.**

**Die vorgegebene Richtsatzveranschlagung kommt häufig nicht zum Tragen; sie ist im Übrigen mit dem Ziel zu überprüfen, eine insgesamt tragfähigere Bedarfs- und Bewilligungsgrundlage zu schaffen.**

228. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Bedarfe für eine nachhaltige Bauunterhaltung<sup>1</sup> von Gebäuden, die zum unmittelbaren Eigentum der Stadt zählen<sup>2</sup>, sachgerecht ermittelt und veranschlagt werden.

### Erhalt der Gebäudesubstanz

229. Eine kontinuierliche bauliche Unterhaltung beugt Schäden an der Bausubstanz vor, vermeidet so kostenintensive Sanierungen bzw. die Errichtung von Ersatzbauten vor dem Ablauf der vorgesehenen Gebäudelebensdauer und sichert damit nachhaltig die Gebäudesubstanz. In den letzten Jahren sind für eine Reihe stadteigener Gebäude immer wieder Sanierungsbedarfe bekannt geworden. Die Addition der vonseiten des Senats benannten Bedarfe mit herausgehobener finanzieller Bedeutung ergibt eine Größenordnung von etwa 4 Mrd. Euro.<sup>3</sup> Inwieweit die oben genannten Bedarfe im Einzelnen tatsächlich auf vernachlässigte Unterhaltung oder aber auf Anpassungen an veränderte Standards oder Funktionserfordernisse zurückzuführen sind, ist in vielen Fällen nicht konkret beschrieben. Auf die betroffenen Gebäude entfallen von den in der Anlagenbuchhaltung für stadteigene Gebäude insgesamt ausgewiesenen Anschaffungs- und Herstellungskosten in Höhe von rund 8,6 Mrd. Euro (Stand 31. Dezember 2010) rund 5,3 Mrd. Euro. Da ein zentrales Gebäudekataster, das Auskunft über den baulichen Zustand geben könnte, nicht zur Verfügung steht, können für den übrigen Gebäudebestand mit einem Anschaffungswert von 3,3 Mrd. Euro Instandsetzungsbedarfe in ebenfalls bedeutender Höhe nicht ausgeschlossen werden.

<sup>1</sup> Bauunterhaltungsbedarfe im Sinne von Instandsetzungskosten gemäß Kostengruppe 400 der DIN 18960.

<sup>2</sup> Ohne Gebäude von Unternehmen, Stiftungen oder sonstigen Dritten, die im Eigentum Hamburgs stehen oder an deren Eigentum Hamburg Anteile hält.

<sup>3</sup> Davon Schulbau 3 Mrd., Hochschulbau 700 bis 800 Mio., Congress Center Hamburg (Altbau) 100 Mio., Justiz 57 Mio., Thalia Theater 12,5 Mio. Euro.

- Bestandsaufnahme von Sanierungsbedarfen notwendig*
230. Der Rechnungshof hat empfohlen, im Rahmen einer Bestandsaufnahme alle stadt eigenen Gebäude systematisch auf tatsächliche Instandsetzungsbedarfe hin zu untersuchen, um auf diesem Kenntnisstand rechtzeitig Entscheidungen treffen zu können, auf deren Grundlage einem weiter fortschreitenden Verfall der Gebäudesubstanz vorgebeugt wird und damit Haushaltsrisiken begrenzt werden. Dabei sollten die – vom Rechnungshof nicht in seine Prüfung einbezogenen – mittelbar im Eigentum Hamburgs stehenden Gebäude von Stiftungen, Unternehmen und sonstigen Dritten einbezogen werden.

### **Bedarfsbemessung für Bauunterhaltung**

- Fachliche Grundlagen unbekannt*
231. In Hamburg beruht die Bemessung der Ausgaben für die Bauunterhaltung auf einem von der Finanzbehörde vorgegebenen wertorientierten Verfahren. Bezugsgröße ist der jeweilige Feuerkassenwert eines Gebäudes, der je nach dessen Nutzungsintensität mit unterschiedlichen und auf Grundlage der Baupreientwicklung fortgeschriebenen Prozentrichtsätzen multipliziert wird (Richtsatzveranschlagung). Dieses Verfahren wird im Prinzip seit Mitte der sechziger Jahre angewandt. Eine Dokumentation der fachlichen Grundlagen, auf denen die Richtsätze fußen, liegt nicht mehr vor.

- Regelmäßige, hohe Haushaltsreste*
232. Aus der Ausgabenentwicklung können nur bedingt Rückschlüsse auf die Bedarfsgerechtigkeit der Richtsatzveranschlagung gezogen werden, weil die Bauunterhaltungsmittel zusammen mit anderen Ausgaben<sup>4</sup> veranschlagt und bewirtschaftet werden. Allerdings ist auffällig, dass der Anteil der Reste an den jährlich insgesamt zur Verfügung stehenden Mitteln in den Jahren 2004 bis 2010 im Mittel bei 23 % lag.

- Teilweise deutliche Unterschiede zur KGSt*
233. Der Vergleich der Richtsatzveranschlagung mit dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) empfohlenen Bemessungsverfahren zeigt, dass die Hamburger Richtsätze je nach Nutzungsart und Alter des Gebäudes um bis zu 14 % unter bzw. rund 51 % über der Empfehlung liegen.

234. Der Rechnungshof hat gefordert, die Richtsatzveranschlagung mit dem Ziel zu überprüfen, eine tragfähige Bedarfs- und Bewilligungsgrundlage zu schaffen. Angesichts der in den letzten Jahren durch Immobilienverkäufe stark reduzierten Zahl der eigenen Gebäude sollte dabei auch geprüft werden, ob es unter wirtschaftlichen Erwägungen nunmehr vertretbar ist, die pauschale Bemessung nach Prozentsätzen durch eine jeweils auf Einzelgebäude bezogene Bemessung der Unterhaltungsbedarfe zu ersetzen.

<sup>4</sup> Zum Beispiel Ausgaben für die dekorative Unterhaltung angemieteter Objekte oder die Unterhaltung von Außenanlagen.



## Veranschlagung

### Ausgaben für die Unterhaltung von Gebäuden

235. Die Bedarfe für die Bauunterhaltung städteigener Gebäude sind zusammen mit den sonstigen Ausgaben für die Unterhaltung von Grundstücken bei Titeln der Gruppe 519 „Unterhaltung der Grundstücke“ auf Grundlage von Richtsätzen zu veranschlagen.<sup>5</sup> Nach Einführung der Budgetierung haben die Behörden konventionelle Haushaltsbeiträge, die Anlass und Höhe der Anmeldungen nachvollziehbar begründen, nur noch vorzulegen, wenn die veranschlagten Beträge den richtsatzgemäßen Bedarf für die Bauunterhaltung unterschreiten.<sup>6</sup> Zudem macht die Finanzbehörde die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten zulasten von Bauunterhaltungsmitteln in der Bewirtschaftungsphase von ihrer Zustimmung abhängig. Im Übrigen bleiben die Richtigkeit der Anmeldungen sowie die auskömmliche Bewirtschaftung der Bauunterhaltungsmittel im Budget in der Eigenverantwortung der Behörden und Ämter.

236. Im Haushaltsaufstellungsverfahren prüft die Finanzbehörde in erster Linie, ob die vom Senat beschlossenen verbindlichen Budgetobergrenzen eingehalten werden. Anmeldungen der Behörden, die diese Budgetobergrenzen überschreiten, werden grundsätzlich auf die Vorjahresansätze zurückgeführt. Dieses Prinzip der sogenannten „Überrollung“ von Ansätzen hat damit im Ergebnis eine an Richtsätzen orientierte Veranschlagung in Teilen ersetzt und dazu beigetragen, dass 2009 die Haushaltsansätze für die Unterhaltung städteigener Gebäude mit insgesamt rund 41,5 Mio. Euro etwa 10 Mio. Euro unter einer Veranschlagung nach Richtsätzen lagen.

*Überrollung  
ersetzt Veranschlagung nach  
Richtsätzen*

237. Wie die Entwicklung im Hamburger Schulbau zeigt, birgt die Überrollung von Bauunterhaltungsansätzen das Risiko, dass über Jahre Instandhaltungsstaus aufwachsen, die später nur durch kostenintensive Investitionen abgebaut werden können:

*Schulbauunterhaltung trotz  
Sanierungsstau überrollt*

Bei der Veranschlagung für das Haushaltsjahr 2009 wurde der Vorjahresansatz zwar wegen zusätzlicher Flächen um rund 3 Mio. Euro erhöht, dieser Ansatz lag aber immer noch rund 8 Mio. Euro unter dem nach Richtsätzen bemessenen Betrag von rund 45,2 Mio. Euro. Zu diesem Zeitpunkt war bereits bekannt, dass im Bezirk Harburg ein Sanierungsstau an Schulen von etwa 145 Mio. Euro bestand, und es war davon auszugehen, dass sich die Schadenssumme um jährlich 6 % erhöhen würde.<sup>7</sup> Im Jahr 2009 teilte der Senat der Bürgerschaft mit, dass der Instandhaltungsstau für alle Hamburger Schulen rund 3 Mrd. Euro betrage und das Schadensvolumen jährlich um rund 180 Mio. Euro anwachse.<sup>8</sup> Im Ergebnis bewirkte die Überrollung der Bauunterhal-

<sup>5</sup> Nr. 4.3.1 WV zur Aufstellung des Haushaltsplans und des Finanzplans sowie Aufstellungsgrundschriften der Finanzbehörde (zuletzt vom 26. Januar 2010, Anlage 2, Nr. 3.4.5).

<sup>6</sup> Aufstellungsgrundschriften vom 26. Januar 2010, Anlage 2, Nr. 1.1.3.

<sup>7</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/4630 vom 4. Juli 2006.

<sup>8</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/4208 vom 29. September 2009.

tungsansätze, dass sich der ohnehin bereits bestehende Instandhaltungsstau laufend vergrößerte.

238. Diese Veranschlagungspraxis zeigt zudem, dass Behörden ihre Bedarfe in Erwartung einer Überrollung nicht ermitteln und trotz eindeutiger Vorgaben ihren Anmeldungen keine Richtsätze zugrunde legen.

*Bedarfe nicht ermittelt*

239. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine am Vorjahr orientierte Veranschlagung nicht dazu führen darf, dass Unterhaltungsbedarfe nicht ermittelt, nicht bedarfsgerecht angemeldet oder im Veranschlagungsverfahren nicht berücksichtigt werden und hieraus über Jahre anwachsende Risiken für den Haushalt entstehen. Die Finanzbehörde muss daher verstärkt dafür Sorge tragen, dass ihre Vorgaben zur Veranschlagung der Ausgaben für die Bauunterhaltung einheitlich Berücksichtigung finden, damit die Bürgerschaft über voraussichtliche Bedarfe und eine gegebenenfalls abweichende Veranschlagung informiert wird.

*Einhaltung von Veranschlagungsvorgaben sicherstellen*

Der Rechnungshof sieht es zudem als unerlässlich an, dass künftig die Veranschlagung von Ausgaben für die Bauunterhaltung entsprechend den zu ermittelnden Bedarfen (Tz. 234) erfolgt.

*Mit Veranschlagung voraussichtliche Bedarfe abbilden*

### Veranschlagung an anderer Stelle

240. Die Richtsatzveranschlagung gilt nur für die Veranschlagung bei Haushaltstiteln der Gruppe 519 (Tz. 235) und nicht für die Ermittlung von Ausgaben, die für die Bauunterhaltung stadteigener Gebäude an anderer Stelle im Haushaltsplan veranschlagt werden.

Veränderungen bei der Aufgabenorganisation in den letzten rund 20 Jahren<sup>9</sup> und die damit verbundene Verlagerung der Bauunterhaltungsverantwortung von der Kernverwaltung auf Dritte haben allerdings dazu geführt, dass die bis dahin regelhafte Veranschlagung von Bauunterhaltungsmitteln bei den oben genannten Titeln weitgehend entfallen ist.

241. Die Finanzierung der Bauunterhaltung erfolgt nunmehr vorwiegend

- aus Wirtschaftsplänen netto-veranschlagter Einrichtungen, Landesbetrieben oder Sondervermögen,
- im Rahmen institutioneller Förderung über Zuwendungen an Nutzer stadteigener Gebäude (zum Beispiel an Staatstheater) oder
- über Rahmenzuweisungen an die Bezirksämter.

Diese Bauunterhaltungsbedarfe werden bis auf wenige Ausnahmen nicht nach Richtsätzen ermittelt. Verbindliche Vorgaben zur

<sup>9</sup> Zum Beispiel Projekte wie PRIMO, Neuorganisation des öffentlichen Gebäudemanagements, Einrichtung von Landesbetrieben und Sondervermögen.

Bedarfsbemessung und Bewirtschaftung der auf diese Weise veranschlagten Ausgaben gibt es nicht.

242. Damit richtet sich die Bemessung der Bauunterhaltungsbedarfe im Ergebnis danach, ob die Ausgaben haushaltssystematisch etwa als Unterhaltung, Zuwendung, Rahmenzuweisung, Zuführung an Wirtschaftspläne oder Mietzahlungen an Sondervermögen veranschlagt werden, und ist insoweit von sachfremder Veranschlagungstechnik abhängig. In welchem Umfang letztlich Bauunterhaltungsmittel bereitgestellt werden, legen die mittelbewirtschaftenden Stellen unter Prioritätensetzung mit anderen konkurrierenden Bedarfen fest. Diese Konkurrenzsituation birgt u. a. das Risiko, dass notwendige Bauunterhaltungsbedarfe hinter anderen Finanzierungsbedarfen zurückgestellt und damit unwirtschaftliche Konsequenzen in Kauf genommen werden (Tz. 229).<sup>10</sup>
- Bedarfsbemessung nicht von Veranschlagungstechnik abhängig machen*
243. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, für die Bauunterhaltung aller stadt-eigenen Gebäude verbindliche Regelungen zur Bedarfsbemessung zu treffen. Dies ist für den gesamten Gebäudebestand notwendig, damit – losgelöst von der Organisations- und Veranschlagungsform – dieselben werterhaltenden Maßstäbe einheitlich für die städtischen Gebäude angelegt werden.
- Bedarfsbemessung vereinheitlichen*
244. Eine verbesserte Transparenz bei der Bemessung und Bereitstellung von Bauunterhaltungsmitteln kann außerdem den zweckentsprechenden Mitteleinsatz unterstützen und damit der Entstehung von Sanierungsstaus nachhaltig vorbeugen. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die Höhe der Bauunterhaltungsmittel generell im haushaltsrechtlichen Vermerk von Wirtschaftsplänen bzw. im Zuwendungsbescheid gesondert zu nennen und ihre Verwendung für andere Zwecke für unzulässig zu erklären bzw. von Zustimmungsvorbehalten abhängig zu machen.<sup>11</sup> Zudem sollten bei der Aufteilung der Rahmenzuweisungen an die Bezirksämter die Bauunterhaltungsmittel durchgängig gemäß den Richtsätzen bemessen werden.
- Zweckentsprechenden Mitteleinsatz unterstützen*

## Stellungnahme der Verwaltung

245. Die Finanzbehörde hat die Feststellungen anerkannt und will den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs folgen.

<sup>10</sup> Vgl. Jahresbericht 2009, „Sanierung von Universitätsgebäuden“, Tz. 217 f.

<sup>11</sup> Die Wirtschaftspläne 2009/2010 der Hochschulen sowie der Staats- und Universitätsbibliothek enthalten bereits entsprechende Vorbehalte.

## Erhaltung von Brücken und Tunneln

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

**Die bisher nicht bedarfsgerechte Bereitstellung von Haushaltsmitteln hat zur Verschlechterung der Bauwerke geführt. Die Bauunterhaltung war damit nicht nachhaltig.**

**Trotz Zusage des Senats ist die Bürgerschaft weiterhin nicht über konkrete Ziele und über die Wirkung der eingesetzten Mittel unterrichtet worden.**

**Infolge unzureichender Variantenbetrachtungen waren Einsparpotenziale von 3,9 Mio. Euro für die Bürgerschaft nicht erkennbar.**

246. In Hamburg wird der Zustand der überwiegend dem Straßenverkehr dienenden 1.393 Brücken, Tunnel und sonstigen Ingenieurbauwerke (im Folgenden: Bauwerke) regelmäßig kontrolliert und dokumentiert. Dabei wird der Gesamtzustand jedes Bauwerks auf einer Skala von 1,0 (sehr gut) bis 4,0 (ungenügend) bewertet.

Der durchschnittliche Zustand der Bauwerke im Hafengebiet<sup>1</sup> hat sich in den Jahren von 2005 bis 2009 u. a. durch bedarfsorientierte Erhaltungsmaßnahmen sowie Aus- und Neubau der Hafeninfrastruktur stark verbessert. Anders verläuft nach den Feststellungen des Rechnungshofs die Entwicklung der überwiegenden Mehrheit der Bauwerke im weiteren Stadtgebiet.

### Praxis der Bauwerkserhaltung

#### Investitionen/Abschreibung

247. In der doppischen Rechnungslegung sinkt das bilanzielle Sachanlagevermögen, wenn die Vermögensveräußerungen und Abschreibungen die Investitionen übersteigen. Stellen die in der Buchführung ausgewiesenen Herstellungskosten eine realistische Abschreibungsbasis dar und bildet der buchhalterische Werteverzehr (Abschreibungen) unter Berücksichtigung von Erhaltungsaufwendungen den tatsächlichen Ressourcenverbrauch zutreffend ab, lässt sich an der Abnahme des bilanziellen Anlagevermögens ablesen, wie sich das von der Stadt tatsächlich zur Aufgabenwahrnehmung eingesetzte Vermögen im Umfang reduziert und/oder im Zustand verschlechtert. Die neu eingeführte Anlagenbuchhaltung

<sup>1</sup> In der Zuständigkeit der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation/Hamburg Port Authority AöR (BWVI / HPA).

erlaubt damit Aufschlüsse zum tatsächlichen Ressourcenverbrauch und zum Werteverzehr.

248. Für die Bauwerke im Stadtgebiet ergibt sich, dass der Buchwert am 31. Dezember 2009 mit 0,4 Mrd. Euro rund 59 % der ursprünglichen Herstellungskosten (0,7 Mrd. Euro) betrug. Die Abschreibung über die Nutzungszeit vermindert den Wert jährlich um etwa 8,9 Mio. Euro.

Für die Grundinstandsetzung und Erneuerung (Investitionen) wurden demgegenüber im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2009 rund 8,5 Mio. Euro vorgesehen, tatsächlich ausgegeben aber wurden nur 7,1 Mio. Euro.

249. Nach Angabe der BWVI und des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) orientiert sich die Höhe der jährlich global veranschlagten Mittel für Investitionen an den Beträgen vorangegangener Jahre. Eine konkrete Bedarfsermittlung auf Grundlage notwendiger Maßnahmen erfolgt nicht.

*Investitionsbedarf nicht ermittelt*

### Bauliche Unterhaltung und Instandsetzung

250. Der nach den Ergebnissen der Bauwerksprüfungen erforderliche Unterhaltungs- und Instandsetzungsbedarf ist für die Gesamtheit der Bauwerke nicht bekannt. Die Veranschlagung der Mittel orientiert sich wie bei den Investitionen im Wesentlichen an den vorjährigen Budgets.

*Unterhaltungs- und Instandsetzungsbedarf unbekannt*

251. Hamburg hat in den Jahren 2000 bis 2009 für die Unterhaltung und Instandsetzung der Bauwerke jährlich durchschnittlich 6,9 Mio. Euro bereitgestellt und 6,5 Mio. Euro ausgegeben. Nach Auskunft des LSBG reichen diese Mittel regelmäßig nicht aus, um alle notwendigen Maßnahmen durchführen zu können. Infolgedessen müssen aus wirtschaftlicher Sicht erforderliche Maßnahmen verschoben werden oder ganz entfallen. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass zu einem späteren Zeitpunkt erheblich aufwendigere Maßnahmen mit vermeidbaren Mehrkosten<sup>2</sup> oder sogar ein vorzeitiger Bauwerksabbruch<sup>3</sup> erforderlich wurden.

*Mehrkosten durch unauskömmliche Mittel für Unterhaltung und Instandsetzung*

### Entwicklung des Bauwerkszustands

252. Der durchschnittliche Zustand der Bauwerke hat sich im Zeitraum von 1995 bis 2010 kontinuierlich von „gut“ (Zustandsnote 1,62) auf „befriedigend“ (Zustandsnote 2,13) verschlechtert. Um eine Schadensausbreitung oder Folgeschäden mit langfristig erheblichen Standsicherheits- und/oder Nutzungseinschränkungen zu vermeiden, sind bei 24 % der Bauwerke Instandsetzungsmaßnahmen kurzfristig erforderlich.

*Durchschnittlicher Bauwerkszustand deutlich verschlechtert*

<sup>2</sup> Zum Beispiel für die zusätzlichen Stahlbauarbeiten bei den Sanierungen der Brooksbrücke und Ericusbrücke.

<sup>3</sup> Zum Beispiel 2006 Abbruch der 1972 in Spannbeton hergestellten Fußgängerbrücke Mümmelmannsberg.

Die aus den Zustandsnoten der letzten fünf bzw. 15 Jahre abgeleiteten Trends weisen darauf hin, dass sich die durchschnittliche Zustandsnote bis zum Jahr 2021 weiter verschlechtern und nur noch in der Spanne zwischen 2,3 und 2,6<sup>4</sup> liegen wird. Danach wäre zu erwarten, dass bis 2021 zwischen 39 % und 68 % der Bauwerke kurzfristig instandgesetzt oder sogar erneuert werden müssten.

253. Eine dauerhafte Zustandsverschlechterung führt letztlich zu einer Situation, bei der zu viele gleichzeitig durchzuführende Baumaßnahmen entweder den Verkehrsfluss nahezu zum Erliegen bringen oder im erforderlichen Umfang nicht durchführbar wären, selbst wenn die notwendigen Mittel bereitstünden. Erkenntnisse darüber, ab welcher durchschnittlichen Zustandsnote<sup>5</sup> eine solche Situation eintritt, liegen derzeit mangels gesicherter technisch-wissenschaftlicher Grundlagen nicht vor.

### Finanzierungsbedarf

254. Die im Anlagevermögen der BWVI abgebildeten Bauwerke der Anlagenklasse „Brücken, Tunnel und sonstige Ingenieurbauwerke“ werden unter Berücksichtigung von Nutzungsdauern zwischen 25 und 80 Jahren abgeschrieben. In Höhe der Abschreibungen (vgl. Tz. 248) müsste Hamburg Erneuerungen und Grundinstandsetzungen durchführen, die doppisch zu den Herstellungskosten zählen, um dem bilanziellen Werteverzehr entgegenwirken zu können.<sup>6</sup>

Für die ausreichende bauliche Unterhaltung und Instandsetzung hat der Rechnungshof in Ermangelung konkreter Werte überschlägig einen Bedarf in Höhe von rund 17 Mio. Euro jährlich ermittelt.<sup>7</sup>

Diesen Finanzmittelbedarfen für Investition, Unterhaltung und Instandsetzung hat er die durchschnittlich in den Jahren 2000 bis 2009 bereitgestellten Mittel und geleisteten Ausgaben gegenübergestellt:

<b>Grundinstandsetzung und Erneuerung</b>	Mio. Euro/a	<b>Unterhaltung und Instandsetzung</b>	Mio. Euro/a
Vorgesehene Mittel	8,5	Vorgesehene Mittel	6,9
Tatsächliche Ausgaben	7,1	Tatsächliche Ausgaben	6,5
Bilanzieller Werteverzehr	8,9	Geschätzter Bedarf	17,0
Differenz zu vorgesehenen Mitteln	0,4	Differenz zu vorgesehenen Mitteln	10,1
Differenz zu Ausgaben	1,8	Differenz zu Ausgaben	10,5

Das Defizit betrug danach für den betrachteten Zehnjahreszeitraum gegenüber den vorgesehenen Mitteln 4 Mio. Euro (Investition)

<sup>4</sup> Ab Zustandsnote 2,5: „ausreichend“.

<sup>5</sup> Bezogen auf die Gesamtheit aller Bauwerke.

<sup>6</sup> Ohne Berücksichtigung der Inflation.

<sup>7</sup> Herangezogen wurde hierbei: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Verordnung zur Berechnung von Ablösungsbeiträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz vom 1. Juli 2010.

bzw. 101 Mio. Euro (Unterhaltung und Instandsetzung). Legt man die tatsächlich geleisteten Ausgaben zugrunde, so hat sich ein nicht kompensierter buchhalterischer Werteverzehr von mindestens 18 Mio. Euro ergeben. Außerdem summiert sich das Defizit im Bereich der Unterhaltung und Instandsetzung zu einem Instandhaltungsstau in Höhe von etwa 105 Mio. Euro.

255. Ziel einer nachhaltigen Erhaltung muss es sein, die Bauwerke über ihre vorgesehene Lebensdauer in einem Zustand zu erhalten, der eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Nutzung sicherstellt.

Entsprechend der sich aus § 7 LHO ergebenden Forderung nach wirtschaftlichem Handeln müssen die für eine nachhaltige Entwicklung erforderlichen Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen zeitgerecht erfolgen, da jede verzögerte Maßnahme einen überproportionalen Mehraufwand erforderlich macht.

Die Bürgerschaft kann bei der Ausübung ihres Etatrechts die Nachhaltigkeit ihrer finanziellen Entscheidungen u.a. nur dann sachgerecht beurteilen, wenn für sie erkennbar wird, welcher durchschnittliche Bauwerkszustand mit den beantragten Mitteln erreicht werden kann.

256. Der Rechnungshof hat die BWVI darauf hingewiesen, dass die Fortsetzung der bisherigen Erhaltungspraxis zu einer weiteren Verschlechterung der Bauwerke, zu vermeidbaren Mehrkosten und zu vorzeitigen Verlusten führen wird. Diese Praxis ist weder nachhaltig noch entspricht sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

*Erhaltungspraxis ist nicht nachhaltig und führt zu Mehrkosten*

257. Der Rechnungshof hat die BWVI aufgefordert, künftig den konkreten Finanzbedarf für eine nachhaltige und wirtschaftliche Erhaltung der Bauwerke zu ermitteln und der Bürgerschaft im Rahmen der Mitteleinwerbung darzustellen. Dabei ist zu erläutern, welche Entwicklung (zum Beispiel eine dauerhaft sicherzustellende durchschnittliche Zustandsnote „gut“) mit den veranschlagten Finanz- und Personalressourcen mittelfristig erreicht wird. Um der Bürgerschaft die Rahmenbedingungen für einen störungsfreien Wirtschaftsverkehr transparent zu machen, hat der Rechnungshof empfohlen, die durchschnittliche Zustandsnote darzulegen, die insgesamt nicht überschritten werden darf, damit die gleichzeitige Durchführung aller notwendigen Maßnahmen den Verkehr nicht zum Erliegen bringt.

*Finanzbedarf für eine nachhaltige und wirtschaftliche Erhaltung ermitteln*

258. Die BWVI hat bestätigt, dass prioritätsbedingt präventive Instandsetzungen nicht durchgeführt werden konnten und das Anlagevermögen in der Tendenz abnimmt. Sie teilt die Auffassung des Rechnungshofs (vgl. Tz. 257), dass sich eine bedarfsorientierte Mittelveranschlagung sachgerecht nur durch Ermittlung der konkret durchzuführenden Maßnahmen sicherstellen ließe. Für eine derart bedarfsorientierte Bauwerkserhaltung müssten aber die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Im Übrigen würde zwar die Zustandsnote als Zielparameter langfristig einen Eindruck über das mit den eingesetzten Mitteln erreichte Ergebnis vermitteln können. Da sich das Verfahren zu ihrer Ermittlung aber erst zur

Jahrtausendwende vereinheitlicht habe und die älteren Zustandsnoten nicht ohne Weiteres vergleichbar seien, könne man hieraus keinen Trend der Zustandsentwicklung ableiten.

259. Auch wenn die vom Rechnungshof der Auswertung zur Zustandsentwicklung ausschließlich zugrunde gelegten Daten der Fachbehörde für die Jahre vor der Jahrtausendwende nur bedingt verwendbar sein sollten, spiegeln sie gleichwohl Entwicklungen wider. Überdies haben die älteren Daten keinen Einfluss auf die Aussagen des aufgezeigten Fünfjahrestrends, der schon für sich die nicht nachhaltige Erhaltungspraxis belegt.

## Produktinformationen

260. In den Produktinformationen zum Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012 beschreibt die BWVI ihre Ziele u. a. mit der „Erhaltung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur“ sowie „Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit, der Standsicherheit und der Funktionalität der Brücken, Tunnel und sonstigen Ingenieurbauwerke“. Die dort enthaltenen Kennzahlen geben nur einen Überblick über die Ausgaben, die Einnahmen und die Vollzeitäquivalente der Produktgruppe. Daten, aus denen sich die Zustandsentwicklung ablesen ließe, sind nicht vorhanden. Aussagen über die Wirkung der Ausgaben werden nicht getroffen.
- Ziele für die Erhaltung der Infrastruktur zu unbestimmt*
261. Die Bürgerschaft hatte den Senat bereits im Jahr 1999 ersucht, den Zusammenhang zwischen bereitgestellten Ressourcen, den politischen Zielen und ihrer Konkretisierung in Produkten stärker hervorzuheben.<sup>8</sup> Der Senat hatte u. a. zugesagt, dass die kontinuierliche Verbesserung der Datenbasis zu einer weiteren Steigerung der Aussagekraft der Produktinformationen und ihrer Eignung als Steuerungsinstrument beitragen werde. Zudem hatte der Senat aufgrund von Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs<sup>9</sup> angekündigt, bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2011/2012 der Bürgerschaft in den Produktinformationen eine verbesserte Entscheidungsgrundlage vorzulegen.
- Vorhandene Kennzahlen nutzbar machen*
- Für die hier betroffenen Bauwerke mit den jeweiligen Zustandsbewertungen, aus denen sich die allgemeine Entwicklung ableiten lässt, ist eine Datenbasis für produktspezifische Kenngrößen bereits seit Jahren verfügbar.
262. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bürgerschaft entgegen den Zusagen des Senats und trotz vorhandener Datenbasis über die bisher erzielte sowie die angestrebte konkrete Wirkung der veranschlagten Mittel weiterhin im Unklaren gelassen wird. Er hat die BWVI aufgefordert, der Bürgerschaft künftig die vorgenannten entscheidungsrelevanten Informationen transparent zu machen.
- Wirkung behördlichen Handelns transparent machen*

<sup>8</sup> Bürgerschaftsdrucksache 16/4730 vom 5. September 2000.

<sup>9</sup> Jahresbericht 2010, „Erhaltung des Hamburger Straßennetzes“, Tzn. 341 bis 372.



263. Die BWVI hat erklärt, die im Haushaltsplan enthaltenen Informationen seien aus ihrer Sicht zwar ausreichend, eine ergänzende Darstellung der Zustandsentwicklung könne künftig aber anhand der durchschnittlichen Zustandsnote erfolgen.

### **Variantenauswahl**

264. Bei folgenden Baumaßnahmen wurden infrage kommende Ausführungsvarianten nicht vollständig und transparent in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einbezogen:
- Wirtschaftlichkeit möglicher Varianten nicht untersucht*
- Im Rahmen der begonnenen Grundinstandsetzung der denkmalgeschützten – ehemals dem Schwerlastverkehr dienenden – Ericusbrücke wurde die Möglichkeit nicht untersucht, die Widerlager zu sanieren, anstatt sie zu erneuern, obwohl die Brücke künftig nur noch für den Geh- und Radverkehr genutzt wird. Zudem war eine bereits 1980 erfolgte erheblich kostengünstigere Sanierung des südlichen Widerlagers, die auch zur Behebung der aktuellen Schäden am nördlichen Widerlager infrage gekommen wäre, erfolgreich. Darüber hinaus wurden Varianten zur Konstruktion des Geh- und Radwegbelags zwar betrachtet, jedoch erfolgte keine Kostenbewertung.
  - Alternativ zur vollständigen Sanierung der ebenfalls unter Denkmalschutz stehenden Brooksbrücke wurde nicht systematisch geprüft, ob eine vollständige oder teilweise Erneuerung unter Wahrung der historischen Gestalt, wie sie für die Ericusbrücke erfolgt, kostenmäßig und technisch vorteilhafter hätte sein können. So wären für beide oben genannten Erneuerungsvarianten ein Einsparpotenzial von rund 30 %, eine verbesserte Nachhaltigkeit sowie im Falle der Vollerneuerung eine den Anforderungen des zukünftig erwarteten Straßenverkehrs entsprechende Erhöhung der Belastungsfähigkeit erkennbar geworden.
265. Das bei den beiden Maßnahmen durch fehlende oder unzureichende Variantenbetrachtungen nicht erkennbar gemachte Einsparpotenzial in Höhe von etwa 3,9 Mio. Euro entspricht nahezu der Hälfte der vorgesehenen Baukosten.
- Einsparpotenziale von 3,9 Mio. Euro nicht erkennbar gemacht*
266. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Absatz 2 LHO vorlagen. Er hat die Verwaltung aufgefordert, bei künftigen Maßnahmenentscheidungen deren Grundlagen, alle Bewertungskriterien und Varianten mit möglichen Einsparpotenzialen ausführlich und transparent darzustellen. Einsparpotenziale sind nur dann nicht weiterzuverfolgen, wenn eindeutige und zwingende Gründe dafür vorgelegt werden. Erst dadurch können Senat und Bürgerschaft in die Lage versetzt werden, ihre Entscheidung auf transparenter Basis zu treffen.
267. Die BWVI hat erklärt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien hier nicht anzustellen gewesen, da die vom Rechnungshof aufgezeigten Varianten von vornherein nicht infrage gekommen wären. Für

die Ericusbrücke würde nur so ein „dauerhaftes und nachhaltiges Ergebnis“ erzielt, und für die Brooksbrücke könne nur so der Anforderung des Denkmalschutzes entsprochen werden.

268. Der Rechnungshof kann nach wie vor keine Gründe erkennen, jeweils die teuerste Lösung zu wählen, ohne zuvor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. So hätte hinsichtlich der Ericusbrücke erst nach einem abschließenden Vergleich der Varianten unter Berücksichtigung der jeweiligen Kosten und der deutlich reduzierten Beanspruchung beurteilt werden können, inwieweit die Dauerhaftigkeit das entscheidende Kriterium hätte bilden müssen. Ferner ist es widersprüchlich und nicht plausibel, dass die Anforderungen des Denkmalschutzes Erneuerungsvarianten (Überbau und Widerlager) im Falle der Brooksbrücke zwingend ausgeschlossen haben sollen, während bei gleichen denkmalpflegerischen Rahmenbedingungen die Erneuerung der Widerlager bei der Ericusbrücke zugelassen wurde, obwohl eine Sanierung möglich war.

## **Wirtschaftlichkeits- untersuchungen bei Baumaßnahmen**

Behörde für Justiz und Gleichstellung/ Behörde für  
Schule und Berufsbildung/ Behörde für Wissenschaft  
und Forschung/ Behörde für Stadtentwicklung und  
Umwelt/ Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation/  
Finanzbehörde/ Hamburg Port Authority AöR

**Sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei geplanten Baumaßnahmen und deren Erfolgskontrolle sind nach wie vor die Ausnahme.**

**Folgekosten werden in Entscheidungen über Baumaßnahmen häufig nicht einbezogen. Dies widerspricht der auf Nachhaltigkeit zielenden Handlungsmaxime des Senats.**

269. Der Rechnungshof stellt regelmäßig in seinen Prüfungen fest, dass Behörden die Wirtschaftlichkeit von finanzwirksamen Maßnahmen nicht untersuchen und den Erfolg nicht kontrollieren.<sup>1</sup> Bei den 17 nunmehr geprüften, aus den Jahren 2008 bis 2010 stammenden und in Einzel- oder Globaltiteln veranschlagten Hoch- und Tiefbaumaßnahmen der Behörde für Justiz und Gleichstellung, der Behörde für Schule und Berufsbildung, der Behörde für Wissenschaft und Forschung sowie der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt<sup>2</sup> mit Kostenvolumina zwischen einer halben und 49 Mio. Euro lag in nur einem Fall eine vollständige und dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle vor. Dies widerspricht
- §7 Absatz 2 LHO, wonach bei finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Welche Methode der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angemessen ist, richtet sich nach dem Einzelfall; zu berücksichtigen ist u. a. die finanzielle Bedeutung der Maßnahme. So ist zum Beispiel die Nutzen-Kosten-Untersuchung die umfassendste Methode und für geeignete Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung anzustellen.

*Nur in einem von 17 Fällen lag eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor*

<sup>1</sup> Zum Beispiel Beratende Äußerung nach §88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010 (Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010), S. 35 mit weiteren Nachweisen; Jahresbericht 2010, Tz. 341 ff., 373 ff., 427 ff. und Jahresbericht 2011, Tz. 484 ff., 533 ff., 553 ff.

<sup>2</sup> Zwischenzeitlich ist die Zuständigkeit für die Maßnahmen des Amtes für Verkehr von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt auf die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation und die Zuständigkeit für die Durchführung von Schulbaumaßnahmen von der Behörde für Schule und Berufsbildung auf die Finanzbehörde, Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb, übergegangen.

- § 7 Absatz 4 LHO, wonach vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung grundsätzlich deren Zielsetzung zu bestimmen ist. Während und nach ihrer Durchführung sind sie auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.
- den zu § 7 LHO erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV), die u. a. eine zusammenhängende Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle verlangen.

270. Im Einzelnen hat der Rechnungshof festgestellt, dass

*Keine Analyse der Ausgangslage*

- bei drei Baumaßnahmen mit Volumina von rund 2,3 Mio. Euro bis rund 49 Mio. Euro eine ausreichende Analyse der Ausgangslage fehlte, wodurch eine Beurteilung der Notwendigkeit nicht möglich war,

*Keine Variantenvergleiche*

- bei elf der geprüften Baumaßnahmen die betroffenen Behörden keine vollständigen Vergleiche mit Alternativen angestellt haben. Ihnen war daher nicht bekannt, ob wirtschaftlichere Varianten möglich gewesen wären,

*Keine Nutzen-Kosten-Untersuchungen*

- bei zwei Maßnahmen mit geplanten Kosten von rund 49 Mio. Euro und 22 Mio. Euro keine Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchgeführt wurden. Damit wurde nicht überprüft, ob der zu erwartende Nutzen die hohen Investitionsausgaben rechtfertigt und die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben gegeben war,

*Keine Erfolgskontrollen geplant*

- bei 16 Maßnahmen eine Erfolgskontrolle zum Beispiel zur
  - Umsetzung von Vorgaben der Bauplanungsunterlagen,
  - Einhaltung der Terminplanung,
  - Kostenauswertung und sonstigen Zielerreichung
 fehlte. Eine jeweils nachvollziehbare und zusammenhängende Dokumentation von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen erfolgte nicht.

271. Die Folgekosten der Bauinvestitionen wurden in neun Fällen nicht ermittelt. Folgekosten machen über den Lebenszyklus einen hohen Anteil der Gesamtkosten aus.<sup>3</sup> Damit haben die betroffenen Behörden entgegen § 24 Absatz 1 LHO und den dazu erlassenen VV gehandelt, wonach Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen erst veranschlagt werden dürfen, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen. Für in Globaltiteln veranschlagte Baumaßnahmen müssen Bau- und Kostenunterlagen vor Baubeginn vorliegen. Bei derart veranschlagten Hochbaumaßnahmen dürfen gemäß VV-Bau Haushaltsmittel erst in Anspruch genommen werden, wenn die Finanzierung der Folgekosten geregelt ist.

*Keine Folgekosten ermittelt*

<sup>3</sup> Vgl. Jahresbericht 2010, Tz. 448.

Der Senat hat sich unter der Überschrift „Nachhaltigkeit als übergeordnete Handlungsmaxime“<sup>4</sup> u. a. eine nachhaltige Finanzpolitik vorgenommen, um den Haushalt auszugleichen und das öffentliche Vermögen zu erhalten. Die Tatsache, dass die Folgekosten der Bauinvestitionen in neun Fällen nicht ermittelt wurden, entspricht diesem Ziel nicht.

272. Bei der Hamburg Port Authority AöR, die für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen – anders als die anderen geprüften Behörden – eine spezielle dafür zuständige Organisationseinheit außerhalb der Baudienststellen eingerichtet hat, entsprachen beide geprüften Maßnahmen den gesetzlichen Anforderungen.
273. Der Rechnungshof hat die dargestellten Verstöße beanstandet. Darüber hinaus hat er die Behörden aufgefordert u. a. zu prüfen, mit welchen – auch organisatorischen – Maßnahmen den festgestellten Mängeln begegnet werden kann. Für die Durchführung von Erfolgskontrollen und Nutzen-Kosten-Untersuchungen hat er Hinweise gegeben.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

274. Die Behörden haben die Feststellungen anerkannt und wollen den Forderungen folgen. Sie streben darüber hinaus an, die Ergänzung der städtischen Aus- und Fortbildungsangebote um ein Angebot für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen speziell für Baudienststellen zu initiieren.

---

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/5474 vom 23. Februar 2010, S. 5.

## Folgebelastrungen im Ingenieurbau und Grönbereich

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation/Behörde für  
Stadtentwicklung und Umwelt/Finanzbehörde/Hamburg Port  
Authority AöR

**Die für die Unterhaltung und Instandsetzung  
der Infrastrukturanlagen notwendigen Aus-  
gaben werden nicht bedarfsorientiert veran-  
schlagt. Jährlich fehlen Mittel in einer Grö-  
ßenordnung von mindestens 90 Mio. Euro.**

**Inzwischen hat sich ein Sanierungsstau von  
mindestens 700 Mio. Euro aufgebaut.**

**Das strukturelle Defizit muss sachgerecht  
ermittelt und der Bürgerschaft bekannt ge-  
macht werden.**

275. Infrastrukturbauten verursachen über die Dauer der Nutzung erhebliche Folgekosten u. a. für Unterhaltung und Instandsetzung (im Folgenden: Instandhaltung). Rechtzeitige Instandhaltungsmaßnahmen beugen der Zunahme von Schäden vor und vermeiden somit höhere Folgebelastungen. Unterbleiben sie, entsteht ein Instandhaltungsstau, der wiederum sowohl den Bedarf für Instandhaltung erhöht als auch investive Grundinstandsetzungen nach sich zieht.<sup>1</sup>
276. Zu einer nachhaltigen, dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechenden Finanzwirtschaft gehört demnach die ausreichende Bereitstellung der entsprechenden Mittel für die Instandhaltung. Der Rechnungshof hatte wiederholt festgestellt, dass die veranschlagten Finanzmittel den für die Instandhaltung von einzelnen Infrastrukturbereichen notwendigen Bedarf nicht abdecken.<sup>2</sup> Nunmehr werden auf Basis aktueller Erkenntnisse für den Ingenieurbau<sup>3</sup> und den Grönbereich<sup>4</sup> Defizite sowie daraus resultierende Sanierungsstaus bei den einzelnen technischen Aufgabenbereichen aufgezeigt. Diese erweiterten Feststellungen fußen auch auf Daten und Schätzungen der Behörden. Soweit diese nicht über benötigte Basisdaten verfügten, hat der Rechnungshof hilfsweise bundesweit ermittelte Kennzahlen oder andere auf den jeweiligen Fachbereich bezogene Werte zugrunde gelegt.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Tz. 246 ff.; Jahresbericht 2009, „Grünanlagen und Spielplätze“, Tz. 188 ff. sowie Jahresbericht 2010, „Erhaltung des Hamburger Straßennetzes“, Tz. 341 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Jahresbericht 2009, „Grünanlagen und Spielplätze“, Tz. 188 ff. und Jahresbericht 2010 „Erhaltung des Hamburger Straßennetzes“, Tz. 341 ff.

<sup>3</sup> Straßen, Brücken, Tunnel, Hafen-, Hochwasserschutzanlagen und wasserwirtschaftliche Maßnahmen.

<sup>4</sup> Grünanlagen und Spielplätze.

<sup>5</sup> Zum Beispiel Verordnung zur Berechnung von Ablösungsbeiträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz vom 1. Juli 2010.

277. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- die jährlich zu erwartenden Folgekosten von Infrastrukturanlagen nicht durchgängig bekannt sind, *Folgekosten teilweise nicht bekannt*
  - Finanzmittel nicht in ausreichender Höhe veranschlagt werden; die Lücke liegt in einer Größenordnung von mindestens 90 Mio. Euro. Die Bedarfe werden sich weiter erhöhen, wenn die Folgekosten der öffentlich genutzten Hafeninfrasturktur nach Auslaufen der Sonderfinanzierung „Hafen finanziert Hafen“<sup>6</sup> wieder aus dem Haushalt zu finanzieren sind und die Folgekosten für große Projekte wie die HafenCity, die internationale Gartenschau<sup>7</sup>, die internationale Bauausstellung oder außerordentlich aufwendige Erschließungen<sup>8</sup> zum Tragen kommen, *Differenz zwischen veranschlagten Finanzmitteln und Bedarfen von jährlich mindestens 90 Mio. Euro*
  - die Bürgerschaft über die jährlichen Veranschlagungsdefizite nicht unterrichtet wird. Lediglich für Grünanlagen und Spielplätze stellt die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt auf Forderung des Rechnungshofs<sup>9</sup> seit dem Haushalt 2009/2010 die Unterfinanzierung in den Produktinformationen<sup>10</sup> dar, *Defizite werden im Haushaltsplan nicht dargestellt*
  - über die jährlichen Defizite hinaus sich ein Sanierungsstau von mindestens 700 Mio. Euro aufgebaut hat.
278. In Anbetracht der Notwendigkeit einer nachhaltigen Finanzwirtschaft hat der Rechnungshof die Verwaltung aufgefordert,
- die Folgekosten künftig bedarfsgerecht zu ermitteln und zu veranschlagen und *Folgekosten ermitteln und veranschlagen*
  - der Bürgerschaft das strukturelle Defizit bei der baulichen Erhaltung in den Produktinformationen der Haushaltspläne transparent darzustellen. *Defizite transparent machen*
- Außerdem hat er gefordert, dem entstandenen Sanierungsstau durch einen kontinuierlichen Abbau nachhaltig entgegenzuwirken. *Sanierungsstau kontinuierlich abbauen*
279. Die Verwaltung bewertet die Feststellungen des Rechnungshofs als hilfreich und wertvoll und will sie bei der Erarbeitung künftiger Haushaltsplan-Entwürfe berücksichtigen. Sie hat bestätigt, dass seit vielen Jahren zu wenig in Instandhaltung investiert wurde. Deshalb will sie Grundinstandsetzungen und Instandhaltungen Vorrang vor neuen Projekten einräumen und die Mittel dafür verstetigen.
- Der Senat arbeite zudem schon seit Jahren daran, die Grundlagen für die Ermittlung von Sanierungsbedarfen und die Planung der Maßnahmen zu verbessern. Auch die neu eingeführte Anlagenbuchhaltung erlaube Aufschlüsse zum tatsächlichen Ressourcenverbrauch und zum Werteverzehr. Allerdings seien absolute Zahlen

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/1518 vom 11. November 2008.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Tz. 192.

<sup>8</sup> Zum Beispiel die geplante Erschließung gemäß Bebauungsplan Jenfeld 23.

<sup>9</sup> Jahresbericht 2009, „Grünanlagen und Spielplätze“, Tz. 190.

<sup>10</sup> Kennzahl: „Defizit der Pflegemittel in Parkanlagen und Spielplätzen in Prozent“.

vorsichtig zu interpretieren, weil vorhandene Sanierungsstaus trotz neuer Instrumente für Instandhaltungsplanungen auch künftig zahlenmäßig nicht exakt ermittelt werden könnten. Eine differenzierte Instandhaltungsplanung sei deshalb geboten, weil sie sowohl zeitlich als auch maßnahmenbezogen von vielfältigen wirtschaftlichen, finanziellen und fachlichen Aspekten abhängt. Senat und Bürgerschaft hätten auf Basis fundierter Planungen zu entscheiden, was vorrangig im Haushaltsplan veranschlagt werden sollte. Dabei komme auch dem politisch zu definierenden Sollzustand eine besondere Bedeutung zu.



## Berufliche Medienschule

Behörde für Schule und Berufsbildung/Finanzbehörde

**Die für zusätzliche Gebäude neu festgelegte Kostenobergrenze überstieg den tatsächlichen Bedarf um rund 2,7 Mio. Euro.**

**Durch eine Reduzierung der Stellplätze um die Hälfte können 900.000 Euro eingespart werden.**

**Im Wettbewerbsverfahren haben fehlende Beurteilungskriterien und quantitative Vorgaben sowie ein intransparenter Vorprüfbericht sowohl zu Prämierungen von mangelhaften Wettbewerbsarbeiten als auch zu zusätzlichen Kosten von 277.000 Euro geführt.**

**Der Realisierungswettbewerb wurde entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften aus Mitteln des Schulbaus finanziert.**

280. Für den Neubau der „Beruflichen Medienschule Hamburg“ mit rund 7.200 m<sup>2</sup> Nutzfläche wurde von der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) im August 2008 ein beschränkter Realisierungswettbewerb mit einer ursprünglichen Kostenobergrenze von 16 Mio. Euro ausgeschrieben.

### Bedarfsplanung

281. Die BSB stellte nach der Wettbewerbsbekanntmachung und damit entgegen den Wettbewerbsvorschriften der GRW<sup>1</sup> den ausgewählten Teilnehmern für weitere Gebäude bzw. Flächen<sup>2</sup> die Planung frei und erhöhte hierfür nachträglich den Kostenrahmen um 5 Mio. Euro. Dieser überstieg den vom Rechnungshof dafür geschätzten Bedarf um rund 2,7 Mio. Euro.

*Kostenobergrenze rund 2,7 Mio. Euro über Bedarf*

Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, im Einklang mit den Wettbewerbsvorschriften künftig vor Auslobungen Planungsumfang und Kostenobergrenze umfassend sowie abschließend festzulegen und diese strikt an den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auszurichten.

282. Darüber hinaus hat der Rechnungshof gefordert, angesichts der voraussichtlichen Anzahl von 100 Lehrkräften die geplanten 160 Kfz-Stellplätze unter Anwendung von Ausnahmevorschriften

*Mit Reduzierung der Stellplätze rund 900.000 Euro einsparen*

<sup>1</sup> Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens der Freien und Hansestadt Hamburg in der Fassung vom 27. August 2002.

<sup>2</sup> Sporthalle, Hausmeisterwohnung und Parkpaletten.

der Globalrichtlinie „Notwendige Stellplätze und notwendige Fahrradplätze“ um die Hälfte zu reduzieren und damit rund 900.000 Euro<sup>3</sup> für eine Parkpalette einzusparen.

## Wettbewerb

### Beurteilungskriterien und bindende Vorgaben

283. Die BSB hatte in der Auslobung angekündigt, dass die definierten Anforderungen lediglich als Richtschnur für die Preisgerichtsbeurteilung dienen würden. Dem Preisgericht bleibe vorbehalten, die allgemeinen Kriterien durch spezifische zu ergänzen. Verpflichtende Wirtschaftlichkeitskriterien wie zukünftige Folgekosten (zum Beispiel Reinigung und Wartungsleistungen) wurden nicht benannt.

*Keine verpflichtenden Wirtschaftlichkeitskriterien vorgegeben*

284. Ferner hatte die BSB in der Auslobung Regelungen der GRW eingeschränkt bzw. aufgehoben, sodass

*Durch Aufhebung verbindlicher Regelungen Entwürfe mit Mängeln zugelassen*

- auch Arbeiten für eine Preisverleihung oder Ankauf in Betracht kommen konnten, die bindende Vorgaben der Ausloberin nicht erfüllten, und
- im Ergebnis ein Entwurf mit dem 2. Preis prämiert werden konnte, der erhebliche Mängel hinsichtlich der Einhaltung bindender Vorgaben aufwies.

Damit wurde die Chance vertan, eine möglicherweise wirtschaftlichere Lösung zu erreichen.

285. Der Rechnungshof hat das nicht regelkonforme Vorgehen beanstandet und die BSB aufgefordert,

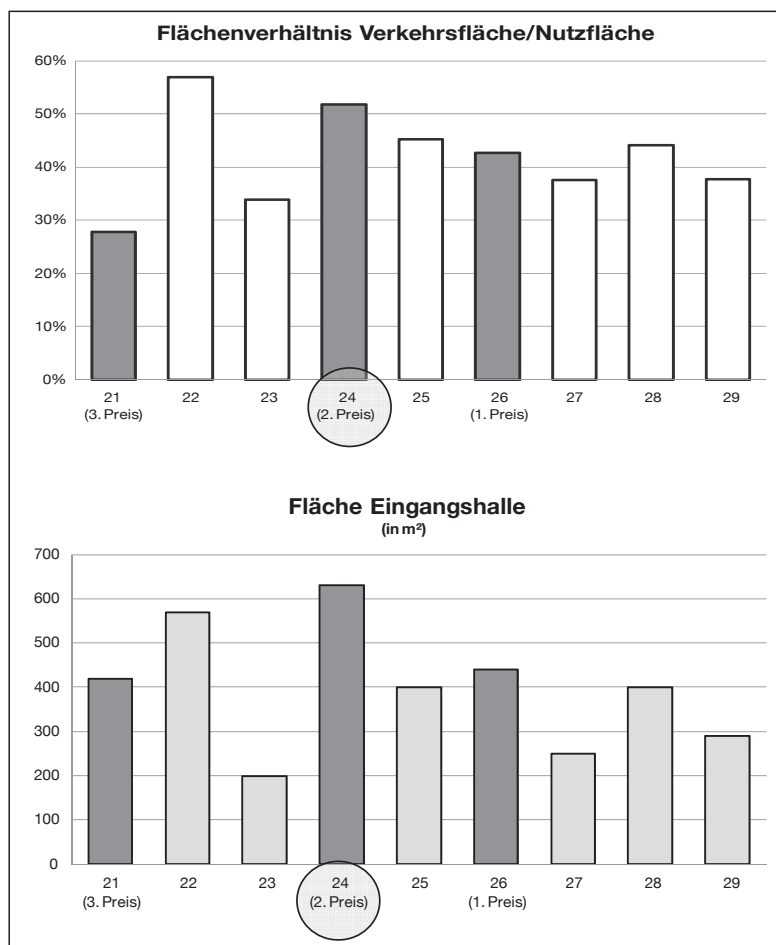
- zukünftig die für das Preisgericht bindenden Beurteilungskriterien in der Bekanntmachung und den Auslobungsunterlagen klar und abschließend zu benennen sowie
- zukünftig die einschlägigen Richtlinien für Wettbewerbe<sup>4</sup> ohne Einschränkungen anzuwenden.

### Vorgaben von Flächengrößen und -verhältnissen

286. In der Auslobung wurden keine Flächengrößen für die Eingangshalle vorgegeben und spezielle Flächenanteile nicht konkretisiert. Mit dieser Planungsfreiheit erhielt ein Entwurf den 2. Preis, der das zweitungünstigste Verhältnis von Verkehrsfläche/Nutzfläche und mit 630 m<sup>2</sup> die größte Eingangshalle vorsah.

<sup>3</sup> Kosten Parkpalette 1. Preisträgerentwurf.

<sup>4</sup> Richtlinien für Planungswettbewerbe der Freien und Hansestadt Hamburg (RPW 2010).



Quelle: Eigene Darstellung

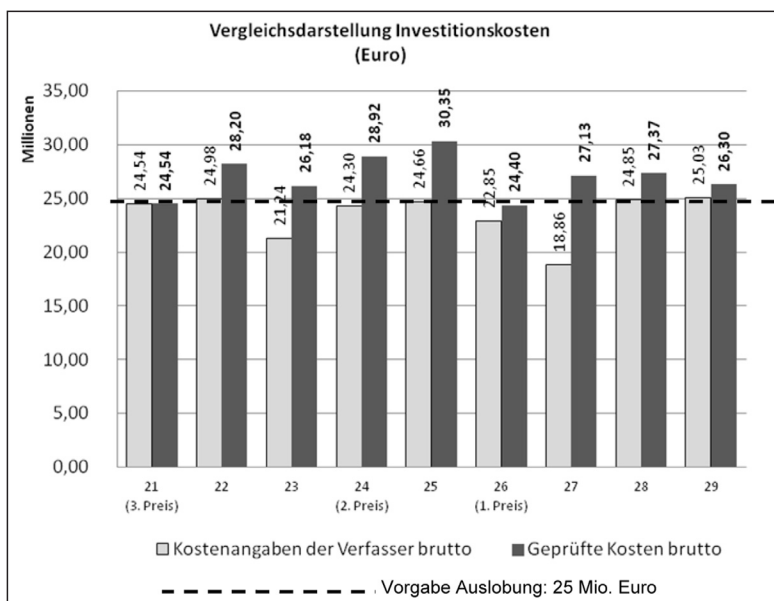
287. Drei der neun Teilnehmer planten Eingangshallenflächen unter 300m<sup>2</sup>, die funktional als ausreichend anerkannt wurden. Somit hätte eine entsprechende Vorgabe der BSB von 300m<sup>2</sup> für eine Eingangshalle beim 1. Preisträgerentwurf, der eine Hallengröße von 440m<sup>2</sup> vorsah, zu einer Einsparung von 277.000 Euro geführt.
288. Der Rechnungshof hat die fehlenden Vorgaben beanstandet und gefordert, zukünftig wirtschaftliche Flächenverhältnisse und Bedarfe an speziellen Nutzflächen zu spezifizieren und diese bindend vorzugeben.

*Durch mangelnde Flächenvorgaben zusätzliche Kosten von 277.000 Euro*

### Vorprüfung

289. Das Ergebnis der Vorprüfung über die tatsächlich zu erwartenden Investitionskosten für die einzelnen Entwürfe und damit die Kostenüberschreitungen von sieben Entwürfen mit bis zu 5,3 Mio. Euro (rund 21 %) wurde dem Preisgericht nicht vergleichend und damit nicht transparent dargelegt. Im Vorprüfbericht wurden nicht die geprüften, sondern lediglich die von den Wettbewerbsteilnehmern selbst ermittelten Baukosten erfasst und dies auch nur tabellarisch. Eine grafische und damit vergleichende Darstellung der geprüften Kosten wäre für eine Entscheidungsfindung des Preisgerichts aufgrund der Ergebnisse zweckmäßig gewesen:

*Kostenüberschreitungen mit bis zu rund 5,3 Mio. Euro nicht vergleichend dargestellt*



290. *Kosten für Stellplatzeinrichtungen mit bis zu 1 Mio. Euro nicht berücksichtigt*

Weiter wurden die für zusätzliche Stellplatzeinrichtungen zu erwartenden Kosten von bis zu rund 1 Mio. Euro bei fünf Entwürfen weder gewertet noch dargelegt, während sie bei zwei Wettbewerbsarbeiten in der Kostengruppe für Außenanlagen enthalten waren. Durch diese Intransparenz im Vorprüfbericht sind Wettbewerbsteilnehmer ungleich behandelt worden.

291. Der Rechnungshof hat die Mängel des Vorprüfberichts beanstandet und die Dienststellen aufgefordert, rechtzeitig vor der Preisgerichtssitzung eine Kontrolle der Vorprüfberichte hinsichtlich der Ergebnisaufbereitung sicherzustellen. Zudem müssen die Prüfergebnisse in Vorprüfberichten so dargestellt sein, dass die Umsetzung der Anforderungen aus der Auslobung und die quantitativen Bewertungen dem Preisgericht für eine Entscheidung eindeutig dargestellt werden.

## Dokumentation

292. Weder Schulbau Hamburg noch die BSB konnten einen Vergabevermerk nach § 18 Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vorlegen. Sie begründeten dies mit dem Hinweis, dass der Wettbewerbsbeitrag und die Nutzungsrechte dem 1. Preisträger abgekauft worden seien und somit eine Auftragsvergabe gemäß VOF nicht stattgefunden habe.

293. *Wettbewerbsverfahren nicht dokumentiert*

Insbesondere für nicht berücksichtigte Bewerber und deren Eignungsprüfung sowie auch für konkrete Wertungsentscheidungen sind die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Feststellungen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen im laufenden Verfahren nachvollziehbar zu dokumentieren.<sup>5</sup> Unabhängig davon, ob eine Auftragsvergabe nach VOF stattfindet, müssen die Ent-

<sup>5</sup> Vgl. § 18 Satz 1 VOF (2006), jetzt § 12 VOF (2009).

scheidungen zeitnah und fortlaufend in einem Vergabevermerk gemäß VOF dokumentiert werden. Erst dadurch kann der rechtlich geforderten Transparenz entsprochen werden.

294. Der Rechnungshof hat die fehlende Dokumentation des Wettbewerbsverfahrens beanstandet und die BSB aufgefordert, künftig die Vergabebestimmungen zu beachten.

## Ausschreibung

295. Für die Ausschreibung der Bauleistungen hat es die BSB versäumt, die Schülerzahl um die eines zwischenzeitlich ausgelagerten Bildungsgangs<sup>6</sup> zu reduzieren. Weiter ließ die BSB offen, im laufenden Vergabeverfahren das Raumprogramm zu ändern, weil die Unterbringung eines weiteren Bildungsgangs<sup>7</sup> nicht abschließend geklärt war. Allein für diese Flächen wurden im Planungswettbewerb Investitionskosten in Höhe von rund 1,04 Mio. Euro geschätzt, die zudem zusätzliche Bewirtschaftungskosten über Jahre verursachen.
296. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Flächen für das Vergabeverfahren nicht sorgfältig gemäß §9 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A 2006)<sup>8</sup> ermittelt wurden und die BSB aufgrund nicht gesicherter Flächenbedarfe das Risiko vermeidbarer Investitions- und Folgekosten eingegangen ist. Die BSB wurde aufgefordert, für Vergabeverfahren von Bauinvestitionsmaßnahmen zukünftig Bedarfe sorgfältig zu ermitteln und Raumprogramme abschließend aufzustellen.

*Infolge ungesicherter Bedarfe Investitionskosten von rund 1 Mio. Euro*

## Ausgaben für den Wettbewerb

297. Haushaltsmittel für Realisierungswettbewerbe sind zentral im Einzelplan der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) zu veranschlagen. Aufgrund einer Vielzahl anstehender Maßnahmen sah sich die BSU allerdings nur in der Lage, für die „Berufliche Medienschule“ einen Betrag von 50.000 Euro zur Verfügung zu stellen. Die BSB hat dann in den Jahren 2008 und 2009 über diesen Betrag hinaus insgesamt rund 174.000 Euro für den Wettbewerb zulasten des Schulbau-Titels für Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Modernisierungen geleistet.
298. Die BSB hat mit der Inanspruchnahme von Mitteln des unzutreffenden Titels 3010.701.01 „Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten für Schulen und sonstige Bildungseinrichtungen“ gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung (§45 Absatz 1 LHO) verstoßen und damit auch das Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beachtet. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, zukünftig mit der Durchführung von Wettbewerben erst zu beginnen, wenn die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Finanzierung der voraussichtlichen Ausgaben erfüllt sind.

*Unzulässige Wettbewerbsfinanzierung aus Schulbaumitteln*

<sup>6</sup> Zahntechniker/in.

<sup>7</sup> Fotograf/in.

<sup>8</sup> Jetzt § 7 VOB/A (2009).

### **Stellungnahme der Verwaltung**

299. Die BSB und Schulbau Hamburg haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und wollen den Forderungen nachkommen.

## Polzeischießanlage

Behörde für Inneres und Sport/Finanzbehörde/  
HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und  
Beteiligungsmanagement mbH/  
IMPF Hamburgische Immobilien Management  
Gesellschaft mbH

**Die Behörde für Inneres und Sport hat eine kostengünstigere Variante nicht in ihre Entscheidung einbezogen und gegenüber der Bürgerschaft die Gesamtkosten der Maßnahme insoweit unvollständig angegeben.**

**Die Behörde hatte über die bestehenden Schießstandabmessungen keine gesicherten Kenntnisse. Die Bürgerschaft wurde über die im Neubau erhöhten Flächenstandards nicht informiert.**

**Trotz angekündigter Mehrkosten für den Neubau sind für die Nutzung durch private Sportschützenvereine zusätzliche Investitionen von rund 780.000 Euro vorgenommen worden. Auch hierüber ist die Bürgerschaft nicht informiert worden.**

**Gesetzliche Bestimmungen sind bei der Vergabe von Planungs- und Bauleistungen nicht beachtet worden. Die teurere Bauvergabe an einen Generalunternehmer ist einer Vergabe nach Fachlosen vorgezogen worden.**

**Die Behörde für Inneres und Sport hat die Zuwendung an die mit dem Bau beauftragte Gesellschaft trotz fehlender Bau- und Kostenunterlage bewilligt und mit der Auszahlung gesperrter Mittel das Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beachtet.**

300. Die Bürgerschaft stimmte dem Antrag des Senats vom Juli 2009 zur Errichtung einer neuen Schießanlage für die Polizei am Standort Braamkamp in unmittelbarer Nähe zu den dortigen Polizeiliegenschaften zu. Der Senat hatte der Bürgerschaft mitgeteilt, dass er diesen Standort in fachlicher, organisatorischer und wirtschaftlicher Hinsicht für am besten geeignet für einen Neubau halte.

Bauherrin ist die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV), die die IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH (IMPF) mit dem Bau der Schießanlage beauftragt hat und die fertiggestellte Immobilie an diese verpachtet wird. Die Gesamtkosten des Neubaus werden

rund 30 Mio. Euro betragen. Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) hat den Neubau von der IMPF langfristig angemietet.

### **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

301. Die BIS hatte neben dem Neubau die Ertüchtigung der Schießanlagen am bisherigen Standort Wiesendamm geprüft. Sie war zu dem Ergebnis gekommen, dass die Anpassung dieser Schießanlage an heutige Anforderungen mit Kosten von mindestens 3 Mio. Euro und dem Verlust von zwei Schießständen verbunden wäre.<sup>1</sup> Diese Alternative wurde verworfen, da zusätzliche Schießstände an anderer Stelle hätten gebaut werden müssen, um die notwendigen Übungskapazitäten zu gewährleisten.

Es wurde jedoch nicht untersucht, welche Folgen für Kosten und Wirtschaftlichkeit es hätte, den Standort Wiesendamm zu ertüchtigen und gleichzeitig einen Neubau am Standort Braamkamp mit entsprechend geringerem Bauvolumen zu errichten. Der Rechnungshof hat auf der Grundlage der von der IMPF ermittelten Gesamtprojektkosten Einsparungen von rund 1,2 Mio. Euro gegenüber dem ausgeführten Neubau am Braamkamp ermittelt.

Die BIS hat erklärt, das vom Rechnungshof ermittelte Einsparpotenzial sei zu reduzieren, insbesondere weil die Ertüchtigung des Standorts Wiesendamm über die von ihr genannten 3 Mio. Euro hinaus mit zusätzlichen Kosten verbunden wäre.

302. Gemäß §7 Absatz 2 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, wenn zur Zielerreichung mehrere Möglichkeiten bestehen, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Mitteleinsatz oder das Ergebnis haben.
303. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIS die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unvollständig durchgeführt hat. Dadurch ist eine kostengünstigere Variante nicht valide ermittelt und in die Entscheidung einbezogen worden. Damit ist auch die Verpflichtung verletzt worden, der Bürgerschaft vollständige, valide und kostengünstigere Varianten enthaltende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzulegen.

### **Bedarfsermittlung und Planung**

304. Der Senat hat gegenüber der Bürgerschaft erklärt, dass die Kapazität der neuen Schießanlage „die bisherige Auslastung beider Schießstände ohne Mehrbedarf“<sup>2</sup> abbilde. Die Schießanlagen Bahrenfeld und Wiesendamm würden „zeitgleich 40 Polizeikräften Schießübungen auf zehn Ständen mit zusammen 40 Bahnen“<sup>3</sup> ermöglichen. Nach Auffassung der BIS sei jedoch die Situation auf

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/3651 vom 21. Juli 2009.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/2549 vom 20. März 2009.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/3651 vom 21. Juli 2009.



diesen Anlagen suboptimal. Die im Neubau beabsichtigte „qualitative Optimierung der Schießaus- und Fortbildung“<sup>4</sup> konkretisierte sie gegenüber der Bürgerschaft nicht.

305. Zum Zeitpunkt der Bedarfsaufstellung für den Neubau

- lagen der Behörde keine gesicherten Kenntnisse über die vorhandenen Abmessungen der Schießstände in Bahrenfeld und am Wiesendamm vor. Dadurch waren die den bisherigen Bedarf abdeckenden Gegebenheiten und somit die als bestimmende Ausgangsgröße für den Neubau dargestellten Abmessungen nicht bekannt. Sie sind erst im Zuge des Prüfungsverfahrens gesichert ermittelt worden,
- wies die Kapazitätsberechnung einen um 23 % höheren Bedarf im Vergleich zu einer erst rund ein halbes Jahr zuvor für einen anderen Standort aufgestellten Berechnung der BIS auf.

*Keine gesicherten Kenntnisse über die bestehenden Schießanlagen*

306. Auch wurde der Bürgerschaft nicht mitgeteilt, dass die BIS den Umfang der Schießanlage insoweit vergrößerte, als bei fünf von neun Schießständen Schießstandbreiten von 8,0 m bzw. 9,0 m mit jeweiligen Bahnbreiten von 1,80 m bzw. 2,00 m realisiert wurden. Hierzu hätte aber deshalb schon Anlass bestanden, weil zum Beispiel nach den „Planungshinweisen für Raumschießanlagen im Bundesgrenzschutz“ bereits eine maximale Schießstandbreite von 6,50 m bzw. eine Schießbahnbreite von 1,50 m ausreicht. Dieser Standard wird bei der neuen Schießanlage um 13 % überschritten. Die Behörde hat erst im Prüfungsverfahren dargelegt, die nun umgesetzten Schießstandbreiten stellten die angestrebte qualitative Optimierung dar und berücksichtigten u. a. die Besonderheiten des polizeilichen Gebrauchsschießens. Außerdem seien sie für einsatztaktische Intensivübungen und das Schießen mit Maschinenpistolen erforderlich.

*Mehrkapazitäten durch erhöhte Schießbahnbreiten*

307. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIS die Bürgerschaft nur unzureichend informierte, indem sie

- die Übungskapazitäten auf den bestehenden Anlagen Bahrenfeld und Wiesendamm auf einer ungesicherten Grundlage benannt hat, obwohl sie für die Dimensionierung des Neubaus maßgebend sein sollten, und
- die im Neubau erhöhten Flächenstandards, die sie für eine qualitative Optimierung für erforderlich hielt, nicht auf Grundlage einer nachvollziehbar dokumentierten Bedarfsaufstellung dargestellt hat.

*Unzureichende Unterrichtung der Bürgerschaft über den erweiterten Flächenbedarf*

Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, zukünftig die Bürgerschaft vollständig zu unterrichten.

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/2549 vom 20. März 2009.

## Nutzung durch Sportschützen

308. Trotz einer im Verlauf der Planung ohnehin schon entstandenen Kostenerhöhung von 5,7 Mio. Euro – entsprechend rund 25 % der Gesamtkosten – entschied die BIS, für die Nutzung durch Sportschützenvereine zusätzliche Investitionskosten von rund 780.000 Euro und spätere zusätzliche Nutzungskosten zu akzeptieren. Zwar war die Bürgerschaft über die Nutzung von Schießständen durch Sportschützen unterrichtet, nicht aber über die hiermit verbundenen zusätzlichen Kosten.

*Bürgerschaft nicht über zusätzliche Kosten für Schützensport informiert*

309. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIS gegenüber der Bürgerschaft nicht dargelegt hat, in welchem erheblichen Umfang zusätzliche Kosten auf Kapazitäten für den Schützensport entfallen, und die Bürgerschaft insoweit ihr Budgetrecht nicht sachgerecht wahrnehmen konnte.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hätte die BIS – erst Recht angesichts der angekündigten Kostensteigerung – den für Sportschützen entstehenden Mehraufwand kritisch überprüfen und wirksame Einsparmaßnahmen einleiten müssen, zumal zum Zeitpunkt der Bürgerschaftsbeteiligung noch nicht abschließend geklärt war, ob der Schützensport von diesem Angebot überhaupt Gebrauch machen würde.

310. Die BIS hat angekündigt, eine Beteiligung der Schießvereine an den Betriebskosten vor Abschluss von Nutzungsvereinbarungen zu klären.

## Kostentransparenz

311. Die Bürgerschaft musste auf Basis der Informationen durch die BIS<sup>5</sup> davon ausgehen, dass die jährlichen Folgekosten der Baumaßnahme niedriger liegen, als sie tatsächlich anfallen werden:

*Folgekosten der Baumaßnahme nicht vollständig angegeben*

- Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs ergeben sich für die Bauunterhaltung und Bewirtschaftung zusätzliche Kosten von rund 251.000 Euro, weil die dafür angegebenen Kosten nicht alle anfallenden Kosten berücksichtigten.
- Die BIS zahlt der IMPF für die Nutzung eines auf dem Grundstück befindlichen ehemaligen Schulgebäudes für Ausbildungszwecke eine zusätzliche Jahresmiete von zurzeit 28.000 Euro.

Neben diesen zusätzlichen Folgekosten von 279.000 Euro werden die Einrichtungskosten voraussichtlich insgesamt um mindestens 87.000 Euro höher liegen, als sie der Bürgerschaft mitgeteilt wurden.

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/3651 vom 21. Juli 2009.

312. Zudem wurde die Bürgerschaft auch nicht darüber unterrichtet, dass der Vermieter der Schießanlage am Wiesendamm für die vorzeitige Auflösung des Mietvertrags – sofern keine vorzeitige Weitervermietung erfolgen kann – eine Mietentschädigung in Höhe von 250.000 Euro<sup>6</sup> forderte. *Mietentschädigung von 250.000 Euro möglich*
313. Die Bürgerschaft muss bei ihrer Entscheidung über eine Baumaßnahme über deren voraussichtliche finanzielle Auswirkungen vollständig unterrichtet sein. Deshalb sind nach den einschlägigen VV zur LHO die Folgewirkungen von im Haushaltsplan neu veranschlagten Investitionen in den Erläuterungen zum Zahlenwerk darzustellen. Dem Sinn und Zweck dieser Vorgabe folgend, müssen die finanziellen Auswirkungen auch in den Fällen vollständig mitgeteilt werden, in denen im Haushaltsplan nicht ein Bauvorhaben, sondern die Kosten für dessen Finanzierung in Form von Mietaufwendungen veranschlagt werden.
314. Die Behörde hat erklärt, dass durch die Aufgabe der bisher genutzten Mietobjekte auch Kosten eingespart würden. Die Einrichtungskosten hätten nicht detailliert beziffert werden können, da die polizeiinterne Abstimmung zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen gewesen sei. Im Übrigen habe es sich lediglich um Ersatzbeschaffungen gehandelt. Die Anmietung des Schulgebäudes sei zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Drucksache noch nicht erkennbar gewesen, habe sich erst im Jahr 2009 aufgrund geänderter Kapazitätsanforderungen ergeben und sei nicht im Kontext mit der Polizeischießanlage zu sehen.
315. Der Rechnungshof hat die unvollständige Darstellung der Folgewirkungen der Baumaßnahme beanstandet und darauf hingewiesen, dass
- bisher nicht genannte Einsparungen die vollständige Darstellung der Bauunterhaltungskosten nicht entbehrlich machen,
  - über Ersatzbeschaffungen hinausgehende Einrichtungskosten aufgrund der Flächenerweiterung abzusehen waren und die angeführte polizeiinterne Abstimmung bereits im Rahmen der Bedarfsplanung hätte erfolgen müssen,
  - die Polizei einen Teil des Schulgebäudes bereits zuvor für Ausbildungszwecke nutzte und insofern die anstehende kostenpflichtige Anmietung vorhersehbar war und
  - die Mietzahlungen für das Schulgebäude als eine finanzielle Folge der Baumaßnahme zu sehen sind, weil
    - mit dem Ankauf des dazugehörigen Grundstücksanteils durch die HGV die Anmietung für die Weiternutzung des vorher mietfreien Schulgebäudes erforderlich wurde und
    - der Ankauf wiederum für die Errichtung der Schießanlage unverzichtbar war.

<sup>6</sup> Vgl. Jahresbericht 2008, „Dienstwaffen“, Tzn. 157 bis 169.

## Vergabeverstöße

### Planungs- und Bauleistungen

316. Die HGV hat auf Vorschlag der IMPF
- Planungsleistungen, deren Auftragswerte<sup>7</sup> den damals gültigen EU-Schwellenwert von 206.000 Euro überschritten, anstelle des nach Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vorgeschriebenen Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Vergabebekanntmachung freihändig an ein Architekturbüro und an ein Ingenieurbüro vergeben und
  - Bauleistungen, deren geschätzter Auftragswert mit rund 14,4 Mio. Euro den damals gültigen EU-Schwellenwert von rund 5,2 Mio. Euro überschritt, anstelle des nach Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) vorgeschriebenen EU-weiten offenen Verfahrens nach lediglich national beschränkter Ausschreibung an einen Generalunternehmer vergeben.

*Verstoß  
gegen gesetz-  
liche Vergabe-  
vorschriften*

317. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HGV und die IMPF als öffentliche Auftraggeber<sup>8</sup> gegen die gesetzlichen Vergabevorschriften verstoßen haben.
318. Die IMPF hat als Begründung für ihr Vorgehen u. a. besondere Anforderungen an Sicherheit und Geheimhaltung sowie die terminlichen Vorgaben des Bundes im Rahmen des Bundeskonjunkturpakets II angeführt. Die BIS hat dargestellt, die Planungsbüros seien aufgrund der noch nicht gefallenen Realisierungsentscheidung bis einschließlich der Vorplanung „aus Verfahrensnöwendigkeiten schrittweise beauftragt“ worden. Der hieraus resultierende „Wissensvorsprung“ begründe die erfolgte freihändige Vergabe der restlichen Planungsleistungen.
319. Der Rechnungshof verkennt nicht die verfahrensmäßigen und finanziellen Rahmenbedingungen dieses Spezialbaus. Die Begründungen der Behörde ändern jedoch nichts daran, dass anstelle der Freihändigen Vergabe der Planungsleistungen in jedem Fall nach VOF ein Verhandlungsverfahren durchzuführen gewesen wäre.<sup>9</sup>

Eine in der Sache hinreichende Prüfung, ob Tatsachen vorliegen, die eine Geheimhaltung bereits im Vergabeverfahren begründen, hat nicht stattgefunden.

Gründe der Dringlichkeit können nur bei erforderlichen Sofortmaßnahmen – zum Beispiel Gefahr im Verzug oder Gefahr für Leib und Leben – und nicht bei vom Auftraggeber zu beachtenden Fristen der Mittelbereitstellung angeführt werden; sie sind für die vergaberechtliche Beurteilung dieser Baumaßnahme deshalb nicht relevant. Da die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen des Bun-

<sup>7</sup> Architekten- und Ingenieurleistungen mit einer geschätzten Auftragssumme von rund 373.000 Euro bzw. rund 681.000 Euro.

<sup>8</sup> Vgl. § 98 Nr. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

<sup>9</sup> Vgl. § 5 Absatz 1 VOF (2006).

deskonjunkturpakets bekannt waren, hätte die Abwicklung des Bauvorhabens vielmehr hierauf ausgerichtet werden müssen.

Die Argumentation hinsichtlich des „Wissensvorsprungs“ ist in den Akten der Behörde nicht belegt und begründet auch nicht die Zulässigkeit der Freihändigen Vergabe, weil die der Vorplanung folgenden Leistungen aufgrund der den EU-Schwellenwert überschreitenden Gesamtauftragssumme<sup>10</sup> grundsätzlich dem Wettbewerb hätten unterstellt werden müssen.

### Einsatz eines Generalunternehmers

320. Die HGV hat auf Vorschlag der IMPF einen Teil der Planungsleistungen und den überwiegenden Teil der Bauleistungen mit einem Auftragswert von rund 18,6 Mio. Euro an einen Generalunternehmer vergeben, obwohl bei der Vergabe öffentlicher Aufträge mittelständische Interessen vornehmlich zu berücksichtigen und Bauleistungen verschiedener Handwerks- und Gewerbebezweige in der Regel nach Fachlosen getrennt zu vergeben sind.<sup>11</sup> Nach den einschlägigen Rechts- und Vergabevorschriften dürfen nur aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen mehrere Fachlose zusammen vergeben werden.
321. Die erst im Prüfungsverfahren von HGV und IMPF angeführten Begründungen tragen nicht:
- Die engen zeitlichen Vorgaben des Konjunkturpakets II des Bundes rechtfertigen das Vorgehen nicht, weil es sich bei dem Neubau der Polizeischießanlage nicht um ein unabweislich kurzfristig zu erstellendes Bauvorhaben im Sinne der angeführten VV<sup>12</sup> handelte.
  - Die von der IMPF angeführten prozessbedingten Besonderheiten bei der Vergabe nach Fach- und Einzellosen<sup>13</sup> sind keine spezifischen Eigenschaften dieses Bauvorhabens, sondern im Bedarfsfall – wie bei anderen Bauvorhaben auch – durch eine fachlich entsprechend kompetente Bauleitung zu lösen.
  - Das Risiko von Kostensteigerungen, Insolvenzen oder Zeitverzögerungen kann auch durch eine Gesamtvergabe nicht ausgeschlossen werden, sondern ist vielmehr durch eine sorgfältige Planung und Ausschreibung zu beherrschen.
  - Die Voraussetzungen für das Vorliegen technischer Gründe<sup>14</sup> – die im Übrigen keine Besonderheit dieses Bauvorhabens sind – hätten vor Einleitung des Vergabeverfahrens geprüft und im Vergabevermerk dokumentiert werden müssen.

*Vergabe an  
Generalunternehmer weder  
zulässig noch  
wirtschaftlich*

<sup>10</sup> § 3 Absatz 3 Satz 1 VOF (2006).

<sup>11</sup> § 97 Absatz 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (2009), § 4 Hamburgisches Vergabegesetz (2006), § 4 Nr. 3 VOB/A (2006).

<sup>12</sup> Nr. 6.4.3 der VV-Bau.

<sup>13</sup> Zum Beispiel Schnittstellenprobleme oder Mängelrügeverfahren.

<sup>14</sup> Nr. 6.4.3 VV-Bau: „Notwendigkeit einer einheitlichen Ausführungsverantwortung und Erfüllung von Mängelansprüchen“.

- Vergabe nach Fachlosen erfahrungsgemäß günstiger*
322. Der Rechnungshof hat die Vergabe beanstandet und darauf hingewiesen, dass nach seinen Ermittlungen – auf der Grundlage der von den Bietern abgefragten Einheitspreise – die Vergabe nach Fachlosen um etwa 2,4 Mio. Euro und damit 13 % günstiger gewesen wäre. Er hat dies als ein Indiz für die Vorteile der Vergabe nach Fachlosen bewertet<sup>15</sup> und gefordert, künftig vor der Ausschreibung von Bauleistungen zu prüfen, ob ausnahmsweise die Voraussetzungen einer Abweichung von dem Grundsatz der Vergabe nach Fachlosen vorliegen.

Die HGV und die IMPF haben eingeräumt, ihre Vergabeentscheidung seinerzeit nicht schriftlich dokumentiert zu haben.

### Zuwendung

- Zuwendung ohne Vorlage und Prüfung einer HU-Bau*
323. Bauherrin für die Polizeischießanlage ist die HGV, die von der BIS Zuwendungen in Höhe von 10 Mio. Euro für den Neubau erhält. Die BIS hat die Zuwendung bewilligt, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen hierfür – Vorlage und Prüfung einer Bau- und Kostenunterlage und Anerkennung des Raumprogramms – nicht erfüllt waren. Mit der Auszahlung gesperrter Mittel hat sie darüber hinaus gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft verstoßen.

Die BIS hat erklärt, sie werde künftig vor der Bewilligung von Zuwendungen auf die Vollständigkeit der beizubringenden Unterlagen achten.

---

<sup>15</sup> Dies wird im Übrigen auch durch Untersuchungen des Bundesrechnungshofs bestätigt (vgl. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 7, Hochbau des Bundes, Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen; hiernach sind gebündelte Vergaben etwa zwischen 10 % und 20 % teurer als die Vergabe nach Fachlosen).

## Soziales und Integration

### Integration von Zuwanderern

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

**Integrationserfolge staatlicher Maßnahmen sind bisher nur in Einzelfällen belegt.**

**Die Effizienz der Integrationsarbeit kann verbessert werden, wenn die Rolle der Entscheidungsträger gestärkt und Schwerpunkte auf strategisch wesentlichen Feldern gesetzt werden.**

**Entscheidungen müssen sich auf eine verlässliche Informationslage stützen, die nur bei einer kontinuierlichen Beobachtung auf Basis regelmäßig erhobener, relevanter Daten gegeben ist.**

324. Die heutige Lebenswirklichkeit ist insbesondere in Großstädten wie Hamburg durch gesellschaftliche Vielfalt geprägt. Sprache, Bildung und soziale Integration sowie insbesondere die Akzeptanz der geltenden Rechtsordnung gelten als Gewährträger für ein gedeihliches Miteinander. Eine unzureichende Integration von Menschen verschiedener ethnischer Hintergründe schafft nicht nur Probleme für die Betroffenen selbst, sondern belastet die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und führt zu vermeidbaren Kosten für den Staat. Je schneller es zugewanderten Menschen gelingt, ein eigenverantwortliches Leben zu führen, desto eher können sie zur Entwicklung der Gesellschaft auf einem Weg zu einer nachhaltigen Sozialstruktur, die eine Teilhabe für alle Mitglieder der Gemeinschaft ermöglicht, beitragen.
325. Maßnahmen, die der Staat zur Förderung integrativer Prozesse anstößt, selbst ergreift oder begleitet, sollten daher schnell und dauerhaft Wirkung zeigen. Dies setzt voraus, dass
- maßgebliche integrationshindernde Faktoren und ihre Auswirkungen identifiziert sind,
  - geeignete Instrumente zur nachhaltigen Überwindung der integrativen Hindernisse bestimmt und eingesetzt werden,
  - ein beobachtendes Verfahren stattfindet und die Ergebnisse integrativer Maßnahmen bewertet sowie gegebenenfalls nach- oder umgesteuert werden.

326. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit (BASFI)<sup>1</sup> hat bereits 2006 gegenüber dem Rechnungshof angekündigt, für die staatliche Förderung der sozialen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund alle Felder der Integrationsarbeit und alle dort tätigen Institutionen zu erfassen und darauf zu achten, dass konkrete und evaluierbare Maßnahmen entwickelt werden.<sup>2</sup> Sie erarbeitete ein übergreifendes „Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern“, das nach intensiver Beteiligung des Integrationsbeirats, in dem alle von der Thematik betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und Verwaltungen vertreten sind, Ende 2006 vom Senat der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.<sup>3</sup> Das Handlungskonzept soll flexibel und als Steuerungsgrundlage fortschreibungsfähig sein, um sich verändernde Anforderungen an Integrationsleistungen und Entwicklungen aufzunehmen. Es bildet alle für die Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund als wichtig angesehene Lebensbereiche ab. In fünf Handlungsfeldern werden 20 Themen genannt, für die jeweils die Ausgangslage beschrieben und Ziele sowie zu ihrer Erreichung geeignet erscheinende Handlungsansätze dargestellt werden.

### Konkretisierung von Maßnahmen und Zielen

*Migrationshintergrund meist nicht erhoben*

327. Das Handlungskonzept will die Integration aller Menschen mit Migrationshintergrund fördern. Diese Personengruppe umfasst neben Bürgern ausländischer Staatsangehörigkeit auch Deutsche mit Migrationshintergrund.<sup>4</sup> Sie wird für Hamburg mit annähernd einer halben Million Menschen auf etwa doppelt so groß wie diejenige der – darin enthaltenen – Ausländer geschätzt.<sup>5</sup> Für eine Vielzahl von Handlungsfeldern lagen Daten über die Ausgangslagen von Menschen mit Migrationshintergrund allerdings nicht vor. So gaben zum Beispiel weder die Schul-, die Arbeitslosen- noch die Kriminalstatistik Auskunft über Schüler, Arbeitslose oder Tatverdächtige mit Migrationshintergrund.<sup>6</sup> Erfasst wurden jeweils nur Ausländer. Gleichwohl stellen die Zielbeschreibungen des Handlungskonzepts auf die Veränderung der Anzahl oder des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund an bestimmten Gruppen (zum Beispiel Abiturienten) ab. Eine zeitnahe Nacherhebung der für die Beurteilung des Erfolgs von eingeleiteten Maßnahmen nötigen Daten erfolgte meist nicht und ist teilweise angesichts gegenwärtig

<sup>1</sup> Seinerzeit Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz.

<sup>2</sup> Jahresbericht 2007, Tzn. 167 bis 173.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/5530 vom 19. Dezember 2006, Broschüre „Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern“, herausgegeben von der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz.

<sup>4</sup> Spätaussiedler; Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung besitzen; Kinder von Zuwanderern ausländischer Staatsangehörigkeit, die bei Geburt zusätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten; Personen, bei denen mindestens ein Elternteil ausländischer Staatsangehörigkeit oder Spätaussiedler ist oder die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung besitzt.

<sup>5</sup> Handlungskonzept, Abschnitt B: 15 % Ausländer; 26,81 % Menschen mit Migrationshintergrund (Stand 31. Dezember 2005). Veröffentlichungen des Statistikkamts Nord zum Stichtag 31. Dezember 2009: Einwohner in Hamburg: 1.774.224; davon geschätzt Menschen mit Migrationshintergrund: 487.000. Davon Ausländer: 239.371.

<sup>6</sup> Die Schulstatistik weist erstmals im Juli 2011 „Schüler mit Migrationshinweis“ aus; die Definition von „Migrationshinweis“ ist nicht identisch mit „Migrationshintergrund“.



fehlender Grundlagen auch nicht möglich. Ergebnisse der Integrationsmaßnahmen sind daher in den meisten Fällen schon aus diesem Grund nicht feststellbar.

328. Darüber hinaus bleibt für viele Handlungsfelder offen, was die zu behebende mangelnde Integration konkret ausmacht oder in welchen Teilen der Stadt hierzu Handlungsbedarf besteht:

- Zum Handlungsfeld „Familien“ wird die Situation zugewanderter Familien als heterogen dargestellt. Viele seien integriert und benötigten keine Integrationsangebote. Maßnahmen müssten sich deshalb auf diejenigen konzentrieren, die bisher keinen Zugang zur hiesigen Gesellschaft gefunden hätten. Da Angaben zur Anzahl oder zum Anteil dieser Familien fehlen, bleibt offen, wie Veränderungen festgestellt werden könnten. Auch Zielgrößen werden nicht genannt.
- Zum Handlungsfeld „Wohnen und Stadtteilentwicklung“ wird der Ausländeranteil in einigen ausgewählten Stadtteilen benannt. Daran schließt die Feststellung an, dass allein der hohe Anteil von Zuwanderern in bestimmten Stadtteilen nicht grundsätzlich negativ sei. Eine erfolgreiche Integration werde aber behindert, wenn sogenannte Parallelgesellschaften entstünden. Wo dies und in welchem Umfang der Fall ist oder sein kann, wird nicht ausgeführt. Weder werden Kenngrößen zur Identifikation solcher Gebiete noch Zielgrößen genannt.
- In der Beschreibung der Ausgangslage zum Handlungsfeld „Qualifizierte Zuwanderung“ wird ein Mangel an qualifizierten Fachkräften herausgestellt. Offen bleibt, welche fachlichen Qualifikationen auf welchem Niveau in Hamburg zusätzlich benötigt werden. Auch die Zielbeschreibung trifft hierzu keine genauere Aussage.

*Handlungsbedarfe nicht identifiziert, Ziele nicht benannt*

329. Schließlich ist eine vollständige Erfassung und Bewertung der bereits laufenden Maßnahmen zur Integrationsförderung unterblieben. Das Handlungskonzept nennt in seiner Anlage 2 dazu nur „ausgewählte Maßnahmen“; die Bedeutung insbesondere der Projekte, die aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert werden, hat die Behörde für die Handlungsansätze des Handlungskonzepts nicht ausgewertet. Nur die umfassende Kenntnis der bereits laufenden Maßnahmen und ihrer Ergebnisse hätte jedoch eine zuverlässige Einschätzung ermöglicht, welche zusätzlichen Aktivitäten mit dem Handlungskonzept zu initiieren waren.

*Laufende Maßnahmen nicht einbezogen*

330. Der Hinweis der Behörde, das Handlungskonzept sei eher als „Motor eines gesamtgesellschaftlichen Prozesses“ zu verstehen, in dem Ziele nicht immer statisch definiert und gemessen werden könnten, wird dem ausdrücklich pragmatischen, auf konkrete Zielsetzungen und Überprüfung von Erfolgen angelegten Ansatz des Konzepts<sup>7</sup> nicht gerecht.

<sup>7</sup> Siehe hierzu Vorwort des Handlungskonzepts, S. 7.

## Erfolgsbilanz

331. Die BASFI konnte trotz ihrer Verantwortlichkeit als federführende Behörde in einer Reihe von Fällen Ergebnisse der angekündigten Integrationsbemühungen selbst nicht benennen. Eigene Erhebungen des Rechnungshofs zu ausgewählten Themen ergaben, dass neben einzelnen Erfolgen – etwa im Bereich der schulischen Sprachförderung – überwiegend keine positiven Ergebnisse feststellbar sind:
332. Bei der beruflichen Integration sind positive Entwicklungen auf der Basis statistischer Daten nicht zu verzeichnen. Zwar ist die Arbeitslosenquote in Hamburg von 2006 auf 2009 insgesamt zurückgegangen. Die Arbeitslosenquote von Ausländern lag 2006 aber 135 % über derjenigen der Deutschen; 2008 war dieser Wert auf 145 % gestiegen. 2009 lag er mit 137 % immer noch über dem Ausgangswert. Ein Abbau der Benachteiligung von Ausländern auf dem Arbeitsmarkt lässt sich damit nicht feststellen. Daten über die eigentliche Zielgruppe – Menschen mit Migrationshintergrund – fehlten bis zum Abschluss der Erhebungen des Rechnungshofs. Sie sollen nach den Angaben der Behörde durch die Bundesanstalt für Arbeit ab August 2011 regelhaft für alle neuen Kunden erhoben werden. Für die übrigen Fälle soll bis zum Ende des ersten Quartals 2012 die Nacherhebung abgeschlossen sein.
333. Die Integration älterer Zuwanderer wurde nicht vorangetrieben. Die Entwicklung von Kennzahlen wurde zunächst zurückgestellt, um weitere Überlegungen in das Konzept „Seniorenfreundliches Hamburg“ einzubetten. Die Arbeiten daran wurden bis zum Ende der 19. Legislaturperiode nicht fertiggestellt. Für die 20. Legislaturperiode plant der Senat ein Konzept „Generationenfreundliches Hamburg“, dessen Inhalt und Zielgruppe noch nicht bekannt sind. Erkenntnisse über Fortschritte gegenüber der Ausgangslage liegen nicht vor.
334. Im Bereich der Kriminalprävention sieht das Handlungskonzept vor, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an allen Tatverdächtigen zu senken. Daten über Tatverdächtige mit Migrationshintergrund werden bisher aber nicht erhoben – auch um Stigmatisierungen zu vermeiden. Der Anteil von Ausländern unter den Tatverdächtigen (ohne Berücksichtigung ausländerspezifischer Delikte) lag allerdings 2006 bei 28 %, womit sie angesichts eines Anteils an der Wohnbevölkerung von 15 % bereits deutlich überrepräsentiert waren. 2010 war ihr Anteil an Tatverdächtigen auf 29 % gestiegen, obwohl ihr Anteil an der Wohnbevölkerung kontinuierlich bis auf 14 % in 2009 sank.<sup>8</sup> Eine vom Senat geplante Steuerungsgruppe wurde nicht eingesetzt. Die Behörde hat auf Aktivitäten im Rahmen des Konzepts „Handeln gegen Jugendgewalt“ verwiesen. Dieses enthält jedoch keine spezifischen Maßnahmen für Jugendliche mit Migrationshintergrund. Zukünftig will die Behörde das Handlungsfeld „Kriminalprävention“ nicht mehr im Handlungskonzept verfolgen.
335. Im Handlungskonzept ist vorgesehen, soziale Polarisierungstendenzen im Rahmen der Stadtteilentwicklung einzudämmen. Dazu

<sup>8</sup> Daten zur Wohnbevölkerung liegen für 2010 noch nicht vor.

fehlten jedoch belastbare Kriterien oder Kennzahlen, aus denen sich das „soziale Auseinanderdriften“<sup>9</sup> innerhalb des Stadtgefüges hätte ablesen lassen und auf deren Grundlage hätte entschieden werden können, in welchen Gebieten Fördermaßnahmen vordringlich sind. Zwar existiert seit 2010 das Hamburger Sozialmonitoring im „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)“ mit dem Anspruch, kritische Problemlagen zu identifizieren und zusammen mit einem Datenpool ein Hilfsmittel für die Auswahl von Fördergebieten bereitzustellen. Dieses Monitoring kann jedoch nach Auskunft der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt nicht zur Messung von Erfolgen oder der Zielerreichung in thematischen Handlungsfeldern wie der Integration von Migranten herangezogen werden.

*Soziale Polarisierungstendenzen nicht ausreichend definiert*

336. Das Handlungskonzept formuliert für Hamburg einen hohen Fachkräftebedarf, dem kein ausreichendes Angebot gegenüberstehe. Der Senat hatte sich zum Ziel gesetzt, Hamburg solle im Wettbewerb um die besten Köpfe mithalten und mehr qualifizierte Zuwanderer anziehen. Um den Erfolg seiner Anstrengungen feststellen zu können, hätte der Senat die Anzahl neu zuziehender Fachkräfte ermitteln müssen. Dies ist nicht geschehen. Es existiert keine Erhebungsmethode, mit der alle zuziehenden Fachkräfte erfassbar sind. Vielmehr werden Daten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge über die Erteilung von Aufenthaltstiteln ausgewertet, die lediglich Anhaltspunkte für die Qualifikation ihrer Besitzer geben.

*Fachkräftebedarf nicht ermittelt*

## Management

337. Verantwortlich für die Ergebnisse der Umsetzung des Handlungskonzepts sind die Fachbehörden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Der BASFI hat der Senat die Federführung und die strategische Verantwortung für den Prozess insgesamt übertragen.

Sie beabsichtigte, eine Berichterstattung zu etablieren, die regelmäßig über Zielfindung, Abweichungen von den Soll-Vorstellungen und Zielerreichung unterrichtet, sodass zeitnah, prozessbegleitend und zukunftsgerichtet steuernd eingegriffen werden könnte. Grundlagen dieser Steuerung sollten operationalisierte, mit steuerungsrelevanten Kennzahlen hinterlegte Integrationsziele sein, die mit den laufenden Maßnahmen zur Integrationsförderung sowie den hierfür eingesetzten Haushaltsmitteln verknüpft würden, um den fachlichen und finanziellen Umsteuerungsbedarf abzustimmen. Auch das Handlungskonzept selbst bestimmt, dass die Behörde Umsetzungspläne zur Operationalisierung der Ziele und Konkretisierung der Handlungsansätze mit den Senatsämtern, anderen Fachbehörden und Bezirksämtern vereinbart. Gegenstand dieser Umsetzungspläne sollen operative Ziele und Kennzahlen sowie konkrete Maßnahmen auf der Grundlage des Handlungskonzepts innerhalb eines vereinbarten Zeitrahmens sein.

338. Zwar hat die Behörde mit Fachbehörden Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Zielen, Maßnahmen und – wo möglich – Kenn-

<sup>9</sup> Handlungskonzept, Abschnitt D, Nr. 4.1.3.

*Kein geeignetes  
Controlling*

zahlen abgeschlossen, die der Operationalisierung des Handlungskonzepts dienen sollten. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs bezogen sich diese Vereinbarungen jedoch vorrangig auf die Arbeitspakete bzw. Meilensteine zu den im jeweiligen Regierungsprogramm neu formulierten und gebündelten integrationspolitischen Zielen, die dem höheren Detaillierungsgrad der konkreten Handlungsansätze des Handlungskonzepts nicht entsprachen. Ein aussagefähiges Controlling der Handlungsansätze aus dem Handlungskonzept mit einem angemessenen Berichtswesen wurde daher nicht realisiert.

Eine Information der BASFI durch regelmäßige Berichte der beteiligten Behörden über erreichte Schritte und neue Entwicklungen bezüglich der einzelnen Themen des Handlungskonzepts fand nicht statt. Die seit Beginn der 18. Legislaturperiode gewählte Nutzung der Daten des Operationalisierten Regierungsprogramms (OPREG) zu den jeweiligen Legislaturperioden begründete erstmals zwar eine gewisse Verbindlichkeit in der Erhebung und Beobachtung von Entwicklungen. Sie war gleichwohl für die Zwecke des Handlungskonzeptes ungeeignet, weil sie abgesehen vom Zeitraum der Legislaturperiode selbst keine Kontinuität beinhaltete und keine Übereinstimmung mit seinen Zielen und Daten bestand.

339. Das mit Beteiligung der Behörde entwickelte Integrationsmonitoring der Länder, das länderübergreifend integrationspolitisch relevante Kennzahlen liefert, steht erst seit 2011 zur Verfügung. Allerdings bilden dessen hoch aggregierte Daten nicht die in den Handlungsansätzen des Handlungskonzepts benannten Arbeitsfelder in der erforderlichen Tiefe ab. Damit ist es zum Controlling des Handlungskonzeptes ebenfalls nicht geeignet.

340. Die bei der BASFI eingerichtete Lenkungsgruppe, die über alle die Umsetzung des Handlungskonzepts betreffenden Fragen entscheiden sollte, hat nur sporadisch – in fünf Jahren sechs Mal – getagt, zwischen zweiter und dritter Sitzung lagen zwei Jahre. Darüber hinaus haben ihr fast ausschließlich Behördenvertreter angehört, die nicht zu Entscheidungen von übergeordneter Bedeutung befugt waren. Soweit Handlungsansätze aus dem Handlungskonzept von den Fachbehörden nicht oder nur zögerlich umgesetzt wurden, schritt die Lenkungsgruppe nicht ein. Im Ergebnis sind von ihr keine wesentlichen Impulse für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ausgegangen.

*Prozessverantwortung nicht  
hinreichend  
wahrgenommen*

341. Ihrer Prozessverantwortung konnte die Behörde auf dieser Basis nicht gerecht werden. Die unbestrittene Ressortverantwortung der Fachbehörden entbindet sie nicht von der ihr übertragenen strategischen Gesamtverantwortung.

### **Neuausrichtung des Handlungskonzepts**

342. Der Rechnungshof hat der BASFI vor dem Hintergrund der festgestellten Mängel empfohlen, bei der angekündigten Fortschreibung und Neuausrichtung des Handlungskonzepts

- die zeitnahe Erhebung aller benötigten Daten vorzusehen bzw. die Beschreibung von Ausgangslagen und Zielen dahingehend zu überarbeiten, dass zu behebende Problemlagen konkretisiert und Entwicklungen messbar werden. Sofern eine Datenerhebung zum Migrationshintergrund auf Dauer nicht möglich ist, müssen sich Ausgangslagenbeschreibungen und Ziele auf statistisch erfassbare Merkmale oder Eigenschaften anderer Personengruppen (zum Beispiel Ausländer) beziehen,
  - vor der Festlegung neuer Maßnahmen die bereits laufenden vollständig auszuwerten,
  - das künftige Controlling aus den Handlungsansätzen des Konzepts abzuleiten und ein kontinuierliches, aussagekräftiges Berichtswesen zu etablieren,
  - die Rolle der Lenkungsgruppe durch Aufnahme entscheidungsbefugter Mitglieder zu stärken und ihr auf der Basis des einzurichtenden Controllings regelmäßig Berichte vorzulegen, die Grundlage für Entscheidungen sein können und
  - ihrer Prozessverantwortung für die Umsetzung des Gesamtkonzepts zukünftig nachzukommen.
343. Der Rechnungshof sieht wie die Behörde die Notwendigkeit, für das neue Handlungskonzept Schwerpunkte auf bestimmten Integrationsfeldern zu setzen. Ihre bisherige Absicht, die „Kriminalprävention“ (Tz. 334) hiervon auszunehmen, hält er aber für bedenklich, weil angesichts von Problemlagen auch auf diesem Gebiet die Entbehrlichkeit von Maßnahmen im Rahmen der gesamten Integrationsbemühungen nicht erkennbar ist. Hingegen empfiehlt der Rechnungshof den Verzicht auf das Handlungsfeld „Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte“, da diese im Kern kein Integrations-, sondern ein wirtschaftspolitisches Anliegen ist.

*Realistische Grundlagen schaffen*

*Regelmäßige Evaluation und Revision ermöglichen*

*Übergeordnetes Entscheidungsgremium stärken*

*Relevante Schwerpunkte setzen*

### **Stellungnahme der Verwaltung**

344. Die Behörde will die Reform des Handlungskonzepts bis Mitte 2012 unter Beteiligung des Integrationsbeirats abschließen und dabei die Empfehlungen des Rechnungshofs prüfen. Zur Begründung verbesserter Verbindlichkeit sei hierzu auf Staatsräteebene eine neue Lenkungsgruppe „Integration“ eingerichtet. Aufgrund eines Beschlusses dieser Lenkungsgruppe soll die BASFI bis Ende des Jahres 2011 Workshops auf Staatsräteebene organisieren, in denen Ziele, Maßnahmen und die Datenlage hinsichtlich Kennzahlen behandelt werden. Zu Beginn des Jahres 2012 sollen die Ergebnisse in der Lenkungsgruppe beraten werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Weiterentwicklung in der Kindertagesbetreuung

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie, und Integration

**Gesetzliche bzw. vertragliche Anforderungen an Qualitätssicherung und Berichterstattung wurden trotz einer Zusage der Behörde, die Qualitätskontrolle zu verbessern, bisher nicht umgesetzt.**

**Die Veranschlagung erfolgt seit Jahren nicht bedarfsgerecht, sodass regelhaft Nachforderungen nötig werden. Ursache sind die unzureichende Analyse und Berücksichtigung des Nachfrageverhaltens der Familien.**

**Das Abrechnungsverfahren für Kita-Gutscheine ist verbesserungsbedürftig.**

345. In der Kindertagesbetreuung obliegt der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) die Aufgabe, das Betreuungsangebot in Tageseinrichtungen (Kita-Gutschein-System), die Kindertagespflege, den Pädagogischen Mittagstisch und die sonstigen Betreuungsformen fachlich und finanziell zu steuern. Im Kapitel 4500 „Kindertagesbetreuung“ sind für 2011 rund 510 Mio. Euro und für 2012 knapp 570 Mio. Euro veranschlagt.

### Betreuungsqualität

346. Gemäß § 21a Absatz 1 Hamburger Kinderbetreuungsgesetz hat die zuständige Behörde zur Sicherung der Qualität der Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern in Tageseinrichtungen eine „Kindertagesstätten-Inspektion“ einzurichten. Diese hat die Aufgabe, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen bzw. der vertraglichen Vereinbarungen zu überprüfen. Nach § 16 Absatz 2 Landesrahmenvertrag „Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen“ (LRV) ist auch beabsichtigt, eine hamburgweite Qualitätsberichterstattung zu entwickeln.

*Mängel bei der Qualitätssicherung*

Obwohl die Behörde bereits 2005 zugesagt hatte, im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung für die Kindertagesbetreuung deren Qualitätskontrolle zu verbessern<sup>1</sup>, ist weder die Einrichtung einer Kita-Inspektion noch die Qualitätssicherung und -berichterstattung gemäß LRV bisher realisiert worden.

Die Behörde hat hierzu im Prüfungsverfahren mitgeteilt, der interne Meinungsbildungsprozess sei noch nicht abgeschlossen.

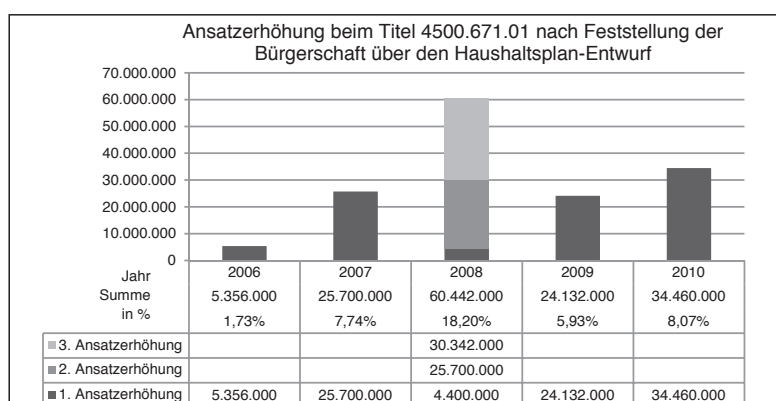
<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2006, „Finanzierung der Kindertagesbetreuung“, Tzn. 341 bis 355, hier Tz. 355.

347. Der Rechnungshof hat die Nichteinhaltung der Zusage beanstandet und gefordert, dass die gesetzlich geforderte Kita-Inspektion zur Sicherung der Qualität der Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern in Tageseinrichtungen eingerichtet und eine Qualitätssicherung und -berichterstattung gemäß LRV eingeführt wird.

### Veranschlagung

348. Die Entwicklung des finanziellen Bedarfs für die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen führte in den letzten Jahren regelhaft zu Nachforderungen. Die Ansätze im Kita-Gutschein-System (Titel 4500.671.01) erhöhten sich seit 2006 dabei nachträglich wie folgt:

*Regelhaft  
Nachforderungen  
erforderlich*



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Nachforderungsdrucksachen

349. Nach Artikel 66 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Verbindung mit §11 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften muss der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten. Die Ausgaben sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

Die Veranschlagung der Mittel für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen ist diesen Anforderungen nicht gerecht geworden:

### Nachfrageverhalten

350. Die Behörde berücksichtigt bei der Veranschlagung das Nachfrageverhalten nicht konsequent. Die Mittel für die Altersgruppe von 0 bis 3 Jahren wurden im Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012 (Stand September 2010) zunächst zu niedrig angesetzt, weil die Behörde annahm, sie könnte in nennenswertem Umfang Fallzahlen vom Kita-Gutschein-System in die kostengünstigere Kindertagespflege umsteuern, obwohl frühere Umsteuerungsmaßnahmen bereits ohne durchgreifenden Erfolg geblieben waren.

*Keine konsequente Berücksichtigung des Nachfrageverhaltens*

Auch in der Altersgruppe von 3 bis 6,5 Jahren wurden bei der Entscheidung über die grundlegenden Planungsparameter optimisti-

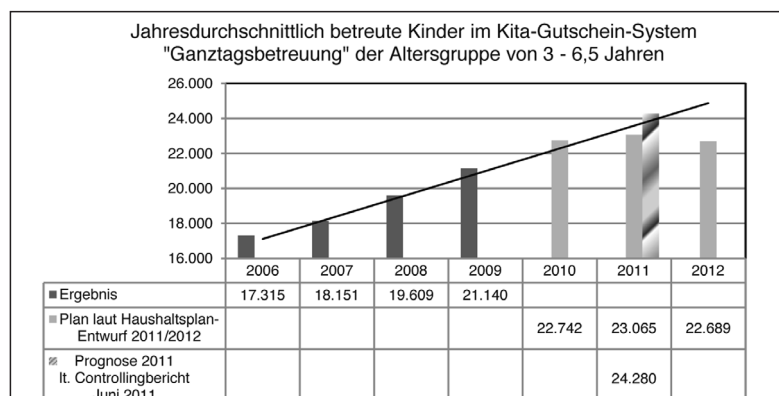
*Haushaltsmittel zu  
niedrig angesetzt*

sche Varianten gewählt. So wurden der steigende Trend von der Halbtags- hin zur kostenintensiveren Ganztagsbetreuung im Kita-Gutschein-System nicht berücksichtigt und die Mittel für 2011 und 2012 für diese Altersgruppe zu niedrig angesetzt.

Bei der Neueinbringung des Haushaltsplan-Entwurfs 2011/2012 (Stand Mai 2011) wurde zwar die Prognose für die Kindertagespflege in der Altersgruppe von 0 bis 3 Jahren korrigiert und der Mittelansatz für 2011 um 3,7 Mio. Euro und 2012 um 4,1 Mio. Euro erhöht. Bei der Altersgruppe von 3 bis 6,5 Jahren ist hingegen keine Anpassung erfolgt.

351. Die BASFI hat die Auffassung vertreten, eine höhere Quote als die für die Planjahre 2011 und 2012 unterstellte Betreuungsquote von 92 %, die sich an dem in Westdeutschland am 1. März 2009 erreichten durchschnittlichen Wert orientiere, sei zum Planungszeitpunkt nicht anzunehmen gewesen. Von 2001 bis 2009 sei die Betreuungsquote in Hamburg bereits um mehr als 10 % auf über 90 % gestiegen. Auch aufgrund des seit 2007 zu beobachtenden Anstiegs bei der Ganztagsbetreuung und der diesbezüglichen Spitzenreiterposition Hamburgs im westdeutschen Vergleich sei sie in 2010 von einer Sättigungsgrenze ausgegangen. Sie habe deshalb von einer aus ihrer Sicht schematischen linearen Fortschreibung der Steigerungswerte der Vergangenheit abgesehen.
352. Gründe, warum angesichts der zuletzt starken Steigerungen in der Kindertagesbetreuung die Sättigungsgrenze in Hamburg gerade bei einem auf Durchschnittswerten basierenden Zielwert von 92 % liegen soll, sind jedoch ebenso wenig ersichtlich wie konkrete Anhaltspunkte für eine Sättigung im Bereich der Ganztagsbetreuung. Die in Westdeutschland erreichten Betreuungsquoten bewegten sich in den Bundesländern zwischen 88,0 % und 97,3 %. In Berlin, einer im Nachfrageverhalten vergleichbaren Großstadt, betrug sie 94,9 % (Stand 1. März 2009).

Insoweit hätte die Behörde die bisherigen deutlichen Steigerungsraten fortschreiben müssen, wie auch die zwischenzeitlich eingetretene Entwicklung zeigt. Die für das Jahr 2011 prognostizierte Betreuungsquote beträgt 94,7 % (Controllingbericht Stand Juni 2011). Zudem ist es zu einem weiteren Anstieg der Ganztagsbetreuung gekommen:



Quelle: Eigene Darstellung, Daten u. a. aus den Controllingberichten der BASFI



Unter Berücksichtigung der linearen Trendlinie der Ergebnisse der vergangenen Jahre, die unter stabilen Rahmenbedingungen die wahrscheinliche Entwicklung des Nachfrageverhaltens abbildet, hätte bei der Haushaltsplanaufstellung 2011/2012 eine wesentlich höhere Anzahl betreuter Kinder in der Ganztagsbetreuung berücksichtigt werden müssen.

### Leistungsentgelte

353. Die den Trägern der Kindertageseinrichtungen zustehenden Leistungsentgelte werden gemäß § 20 Absatz 5 LRV auf der Basis von statistischen Indices einmal jährlich (in der Regel im März) fortgeschrieben. Dies führt regelmäßig zu Entgeltsteigerungen und damit zu Haushaltsmehrbedarfen.
354. Die Entgeltsteigerung für 2011/2012 wurde nicht im Kapitel 4500 „Kindertagesbetreuung“ des Haushaltsplan-Entwurfs 2011/2012 (Stand September 2010) veranschlagt. Nach Angaben der BASFI hat die Finanzbehörde – entsprechend dem insoweit anzuwendenden Aufstellungsgrundschriften – zentral für die planerische Berücksichtigung der Entgeltsteigerung vorgesorgt, da die Fortschreibungsrate zum Zeitpunkt der Veranschlagung noch nicht vereinbart gewesen sei.
355. Ein zentraler Vorsorgeansatz widerspricht dem Grundsatz der Spezialität und der damit grundsätzlich gebotenen Veranschlagung bei einem dezentralen Titel. Eine zentrale Veranschlagung erschwert insbesondere für die Bürgerschaft die der Haushaltsklarheit dienende Transparenz. Das Verfahren zur Fortschreibung der Indices steht vertraglich fest, die Höhe der Fortschreibung kann im Rahmen der Veranschlagung prognostiziert und somit direkt dem dezentralen Titel zugeordnet werden. Auch das von der BASFI angeführte Aufstellungsgrundschriften sieht eine zentrale Veranschlagung nur in solchen Fällen vor, in denen – anders als hier – die für eine dezentrale Veranschlagung erforderliche Konkretisierung der Ausgaben nicht möglich ist.
356. Während des Prüfungsverfahrens sind im Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012 (Stand Mai 2011) die für die Entgelterhöhungen vorgesehenen Mittel nunmehr im Kapitel 4500 „Kindertagesbetreuung“ veranschlagt worden (2011: 7,3 Mio. Euro und 2012: 8,0 Mio. Euro).

*Leistungs-  
entgelte zu  
niedrig an-  
gesetzt*

### Auswertungen

357. Das Controllingkonzept der Behörde enthält keine expliziten Vorgaben für den Bericht über die Abschlusszahlen der Kindertagesbetreuung eines abgelaufenen Geschäftsjahres. So werden in dem Bericht lediglich die Ergebniszahlen festgehalten und Jahresvergleiche durchgeführt. Für das Jahr 2010 wurde eine Auswertung vorgenommen, die eine Analyse der Abweichung zwischen den Daten in der Nachforderungsdrucksache und den tatsächlich im Jahr betreuten Kindern enthält. Eine Auswertung hinsichtlich der fehlenden Übereinstimmung von ursprünglich prognostizierten jah-

*Fehlende  
Analysen*

resdurchschnittlich zu betreuenden Kindern mit den tatsächlich betreuten Kindern (Prognosenauswertung) fehlt jedoch. Auch die in den Vorjahren gewonnenen Erkenntnisse zum Nachfrageverhalten der Familien werden nicht dokumentiert.

358. Die BASFI hat geltend gemacht, eine Auseinandersetzung mit quantitativen Abweichungen und den Gründen hierfür sei bereits in der Nachforderungsdrucksache erfolgt. Eine Befassung mit der ursprünglichen Planung für 2010 wäre deshalb redundant gewesen.
359. Der Rechnungshof sieht einen Abgleich zwischen ursprünglicher Planung und Ergebnis sowie die Darstellung daraus abzuleitender Steuerungsmaßnahmen und die Dokumentation der hieraus gewonnenen Erkenntnisse als notwendige Elemente des Abschlussberichts der Kindertagesbetreuung, damit dieser seinen Zweck als Instrument zur umfassenden Analyse im Rahmen eines regelhaften, jährlichen Controllingprozesses erfüllen kann.

### Produktinformationen

360. Mit den im Haushaltsplan auszubringenden Erläuterungen sollen insbesondere die Ziele des Mitteleinsatzes sowie Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen beschrieben werden.<sup>2</sup> Produktinformationen als Mittel der Transparenz gegenüber der Bürgerschaft sollen ergänzende (outputorientierte) Daten liefern, um die Ausübung des Budgetrechts zu unterstützen. Sie dürfen deshalb nicht von den Daten abweichen, die der Veranschlagung zugrunde gelegt werden.

*Fehlende  
Übereinstimmung  
von Fallzahlen  
und veranschlag-  
ten Mitteln*

361. Bei der Veranschlagung des Haushaltsplan-Entwurfs 2011/2012 (Stand September 2010) stimmten die der finanziellen Kalkulation zugrunde gelegten Fallzahlen in der Altersgruppe ab 6,5 Jahren nicht mit den Fallzahlen der Produktinformation überein.
362. Die Bürgerschaft ist damit über die mit den geplanten Finanzmitteln erreichbaren Leistungen im Ergebnis nicht sachgerecht unterrichtet worden. Es ist mit den Anforderungen von Haushaltswahrheit und -klarheit nicht vereinbar, wenn die Verwaltung höhere Planleistungsmengen in den Produktinformationen darstellt, als dies den veranschlagten Finanzmitteln entspricht.

Während des Prüfungsverfahrens hat die BASFI im Rahmen des im Mai 2011 neu eingebrachten Haushaltsplan-Entwurfs 2011/2012 die Übereinstimmung zwischen Produktinformationen und entsprechenden Finanzmitteln sichergestellt und die Finanzmittel entsprechend aufgestockt.

---

<sup>2</sup> Vgl. § 17 Absatz 1 LHO.

## Bewertung des Rechnungshofs

363. Der Rechnungshof hat die Mängel (vgl. Tzn. 350 und 361) beanstandet und zur Kenntnis genommen, dass sie zum Teil schon während des Prüfungsverfahrens abgestellt worden sind. Er hat die Behörde aufgefordert, die Mittel beim Kapitel 4500 „Kindertagesbetreuung“ zukünftig bedarfsorientiert zu veranschlagen, um den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Für eine qualifizierte Veranschlagung sind folgende Anforderungen zu erfüllen:
- Stärkere Berücksichtigung der in den Vorjahren gewonnenen Erkenntnisse zum Nachfrageverhalten zwecks realitätsnaher Prognosen, um dem Anspruch der größtmöglichen Genauigkeit bei der Veranschlagung gerecht zu werden und die sachgerechte Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts zu gewährleisten,
  - titelgerechte Veranschlagung von Entgeltsteigerungen, die zum Zeitpunkt der Planaufstellung dem Grunde nach feststehen und zuverlässig einschätzbar sind,
  - Auswertung der Vorjahreswerte und Dokumentation der hieraus gewonnenen Erkenntnisse in dem Bericht über die Abschlusszahlen und
  - Übereinstimmung der veranschlagten Finanzmittel mit den Plan-Leistungsmengen in den Produktinformationen.
364. Die BASFI hat den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt und zugesagt, die Mittel beim Kapitel 4500 „Kindertagesbetreuung“ künftig bedarfsorientiert zu veranschlagen. Sie will die Anregungen des Rechnungshofs zur Ausgestaltung und zur Auswertung des Berichts für das abgelaufene Geschäftsjahr berücksichtigen.

## Personaleinsatz

365. §4 LRV regelt die Ausstattung der Kindertageseinrichtungen mit pädagogischen Fachkräften. Er sieht vor, dass die Erziehungswochenstunden je Kind bei voller finanzieller Abgeltung dauerhaft um 10 % unterschritten werden dürfen. Eine Pflicht der Träger zur Mitteilung über die Verminderung der vorgegebenen Personalquote besteht nicht. Eine vom Rechnungshof in der Vergangenheit geforderte Überprüfung dieser Regelung<sup>3</sup> hatte nicht zu einer Veränderung geführt, da dies gegenüber den Trägern bislang nicht durchsetzbar war.
366. Der Rechnungshof hält die Regelung nach wie vor für problematisch, weil sie den Trägern ermöglicht, die vereinbarten Standards für den Einsatz des pädagogischen Personals unabgestimmt und dauerhaft zu unterschreiten. Damit gibt die BASFI einen Wert für

*Unabgestimmte  
Unterschreitung  
des vereinbarten  
Personalsatzes*

<sup>3</sup> Vgl. Jahresbericht 2006, „Finanzierung der Kindertagesbetreuung“, Tzn. 341 bis 355, hier Tz. 352.

die Personalausstattung vor, dessen Einhaltung sie gleichzeitig zum Teil in die Disposition der Träger stellt, ohne hierfür eine fachliche Begründung zu haben.

Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, mit den Kita-Trägern erneut Verhandlungen über die Vereinbarung einer Regelung aufzunehmen, die eine dauerhafte Unterschreitung dieser Quote nicht zulässt. Sie soll auf eine entsprechende Mitteilungspflicht der Träger hinwirken.

367. Die BASFI hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und erklärt, sie werde mit der Vertragskommission für den LRV Verhandlungen aufnehmen, um die erforderlichen Beschlüsse herbeizuführen.

### **Abrechnungsverfahren**

368. Die Regelungen im LRV sehen Abschlagszahlungen an die Kita-Träger jeweils im Vormonat in Höhe des Betrages vor, der voraussichtlich für alle in seinen Tageseinrichtungen betreuten Kinder zu zahlen sein wird.

*Zahlungszeitpunkt  
verändern*

369. Nach §34 Absatz 3 LHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Leistungen aus öffentlichen Kassen dürfen gemäß §56 Absatz 1 LHO nicht vor Empfang der Gegenleistung bewirkt werden, es sei denn, dass dies durch besondere Umstände gerechtfertigt ist. Derartige Umstände sind hier nicht ersichtlich. Die bei den Kita-Trägern anfallenden Kosten (zum Beispiel Personalkosten) entstehen zu erheblichen Teilen nicht im Vorwege, ein Bedarf nach einer Vorfinanzierung aus öffentlichen Kassen ist nicht erkennbar.

Durch eine Regelung im LRV, die einen Abschlag in der Mitte des Zahlungszeitraums, mithin zum jeweiligen 15. des laufenden Kalendermonats vorsehen würde, ergäbe sich für die Freie und Hansestadt Hamburg ein einmaliger Zinsvorteil in Höhe von rund 450.000 Euro.

370. Der Rechnungshof hat die bisherige Ausgestaltung kritisiert und gefordert, den LRV im Rahmen von Verhandlungen so anzupassen, dass keine Abschlagszahlungen mehr im Vormonat vorgesehen sind. Die Behörde sollte prüfen, ob Abschlagszahlungen zur Mitte des laufenden Monats mit den Trägern vereinbart werden können.
371. Die BASFI hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und erklärt, sie werde auch zu diesem Punkt mit der Vertragskommission für den LRV Verhandlungen aufnehmen, um entsprechende Beschlüsse herbeizuführen.

372. Im LRV ist geregelt, dass eine Kostenerstattung für die Kita-Leistungen nur erfolgt, wenn der BASFI der Kita-Gutschein innerhalb von zwölf Monaten nach Betreuungsbeginn in Rechnung gestellt wird. Der Rechnungshof hält den Zeitraum für zu lang. Nur bei zeitnahe Vorgehen hat die Verwaltung einen zuverlässigen Überblick über die tatsächliche Vermögenslage. Der Rechnungshof hat gefordert, die Ausschlussfrist, innerhalb derer Kita-Gutscheine für das abgelaufene Jahr nachgereicht werden können, im Rahmen von Verhandlungen zum LRV zu verkürzen.<sup>4</sup>

*Ausschlussfrist für die Abrechnung der Kita-Gutscheine verkürzen*

373. Die BASFI hat der Forderung des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt. Sie hat zugleich darauf hingewiesen, dass die Abrechnung eines Gutscheines am Ende eines mehrstufigen Prozesses stehe und die Umsetzung daher unter der Beteiligung der Bezirksämter und Träger geprüft werden müsse.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>4</sup> In Berlin ist beispielsweise eine Vorlage der Gutscheine bis zum 31. März des Folgejahres vorgesehen.

## **Förderung schwerbehinderter Menschen im Arbeitsleben**

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

**Die Förderung von Integrationsfachdiensten muss gesetzlichen Vorgaben angepasst und hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit geprüft werden. Für die Werkstätten für behinderte Menschen bedarf es einer Förderstrategie und Analyse der Ursachen für den hinter den angestrebten Zielen deutlich zurückbleibenden Integrationserfolg.**

### **Sondervermögen Ausgleichsabgabe**

374. Von wesentlicher Bedeutung für die Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft schwerbehinderter Menschen sind unterstützende Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Arbeitsleben.

Beschäftigen Arbeitgeber die gesetzlich vorgeschriebene Zahl schwerbehinderter Menschen nicht, haben sie für jeden unbesetzten Pflichtplatz eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Hieraus wird das „Sondervermögen Ausgleichsabgabe“ gebildet, welches das bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BAS-FI) eingerichtete Integrationsamt gesondert zu verwalten hat. Die Ausgleichsabgabe darf gemäß §77 Absatz 5 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (SGB IX) nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben einschließlich begleitender Hilfen verwendet werden, soweit Mittel für denselben Zweck nicht von anderer Seite zu leisten sind oder geleistet werden.

375. Der Bestand des Sondervermögens hat sich zwar gegenüber dem Jahr 2003 um rund 3,8 Mio. Euro verringert, gleichwohl betrug er Ende 2010 rund 19,4 Mio. Euro. Für die Zukunft rechnet das Integrationsamt mit einem Rückgang der jährlichen Zuflüsse aus der Ausgleichsabgabe.

Die Mittel befinden sich auf bei der Landeshauptkasse für das Integrationsamt eingerichteten Geschäftskonten. Die Kasse gewährt auf die Guthaben Zinskonditionen, die der Anlage von Tagesgeld entsprechen. Im September 2010 betrug der jährliche Zinssatz 0,41 %. Auch unter Berücksichtigung einer angemessenen Reserve zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit, wofür nach Angaben des Integrationsamts in den vergangenen Jahren jeweils bis zu 4 Mio. Euro benötigt wurden, und zukünftig gegebenenfalls geringer werdender Zuflüsse stünden derzeit Mittel in zweistelliger Millionenhöhe für eine Anlageform zur Verfügung, durch die eine höhere Ver-

*Für Rücklage  
höheren Ertrag  
ermöglichen*

zinsung als für eine Tagesgeldanlage möglich wäre. Dies käme dem Sondervermögen zugute.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, eine Liquiditätsplanung zu erstellen und zusammen mit der Finanzbehörde eine Strategie zu entwickeln, die für nicht kurzfristig benötigte Mittel höhere Zinserträge ermöglicht.

## Förderung von Integrationsfachdiensten

376. Integrationsfachdienste werden im Auftrag der Integrationsämter oder Rehabilitationsträger tätig, um schwerbehinderte Menschen sowie Arbeitgeber zu unterstützen. Das Integrationsamt fördert aus Mitteln der Ausgleichsabgabe zurzeit fünf Integrationsfachdienste. Es wendete 2010 hierfür insgesamt 1,15 Mio. Euro auf.

## Finanzierung von Aufgaben der Arbeitsvermittlung

377. Rund 65 % dieser Fördermittel entfallen auf drei Integrationsfachdienste, die im Wesentlichen Aufgaben der Arbeitsvermittlung wahrnehmen.

Unbeschadet der Sinnhaftigkeit einer Unterstützung schwerbehinderter Menschen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz steht die Finanzierung von Aufgaben der Arbeitsvermittlung weder mit den gesetzlichen Aufgaben des Integrationsamts noch der Zweckbindung der Ausgleichsabgabe im Einklang. Gemäß § 104 Absatz 1 Nr. 1 SGB IX sind diese Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) zugeordnet und damit aus Bundesmitteln zu finanzieren. Die Behörde war davon ausgegangen, § 17 Absatz 1 Satz 2 der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) gestatte im Rahmen der Leistungen zur begleitenden Hilfe im Arbeitsleben den Einsatz von Mitteln der Ausgleichsabgabe auch für Vermittlungsaufgaben. Solche Leistungen setzen aber schon nach dem Wortlaut voraus, dass bereits ein Platz im Arbeitsleben eingenommen ist. Im Übrigen ist vorgeschrieben, dass Mittel für denselben Zweck nicht von anderer Seite zu erbringen sind (§ 18 Absatz 1 SchwbAV).

*Arbeitsvermittlung ist Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit*

Der Rechnungshof hat die Verwendung von Mitteln der Ausgleichsabgabe für die Arbeitsvermittlung schwerbehinderter Menschen beanstandet und gefordert, das Finanzierungskonzept gesetzeskonform umzustellen.

*Finanzierungskonzept gesetzeskonform umstellen*

## Auswahl und Beauftragung

378. Die Behörde hat 1999 Grundsätze erlassen, nach denen sie – um den Zugang zum Anbieterkreis zu ermöglichen – öffentlich oder beschränkt bekannt gibt, wenn sie plant, die Erbringung bestimmter Sozialleistungen zu vergeben. Als Auftraggeber hat sie mit den Trägern der Integrationsfachdienste grundlegende Verträge u. a. zu Beauftragung, Zusammenarbeit, fachlicher Leitung, Aufsicht und

Qualitätssicherung abzuschließen (§ 111 Absatz 4 SGB IX). Darüber hinaus sind für die konkreten Einzelfälle in einem Auftrag an den Integrationsfachdienst Art, Umfang und Dauer sowie das Entgelt festzulegen (§ 111 Absatz 2 SGB IX).

379. Auf die Bekanntgabe ihrer Vergabeabsicht verzichtete die Behörde seit 2005 trotz dem Rechnungshof gegebener Zusagen.<sup>1</sup> Diese Praxis ist nicht dazu geeignet, um potenzielle weitere Leistungserbringer zu gewinnen und Wirtschaftlichkeitspotenziale zu erschließen. Die Behörde hat nur mit den vermittelnden Integrationsfachdiensten grundlegende Verträge abgeschlossen, bezüglich der übrigen Integrationsfachdienste regelt sie wesentliche Elemente in Zuwendungsbescheiden. An einem konkreten Auftragsverhältnis für den Einzelfall fehlt es in den meisten Fällen. Die Integrationsfachdienste suchen stattdessen ihre Klienten selbst, diese treten an die Integrationsfachdienste heran oder werden von anderen Stellen an die Dienste verwiesen.
- Keine öffentliche Bekanntgabe durchgeführt*
380. Der Rechnungshof hat dies bemängelt und die Behörde aufgefordert, künftig die öffentliche Bekanntgabe konsequent zu nutzen und gesetzeskonform mit allen Integrationsfachdiensten Verträge abzuschließen sowie die Auftragserteilung im Einzelfall zu regeln. Sofern ein vereinfachtes Verfahren als sinnvoll angesehen wird, sind gegebenenfalls notwendige gesetzliche Änderungen anzustreben.
- Vertragsbeziehungen gesetzeskonform regeln*

### Angemessenheit des Aufwands

381. Die Integrationsfachdienste müssen ihre Leistungen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, insbesondere zu angemessenen Vergütungssätzen erbringen (§ 19 Absatz 4 Satz 2 in Verbindung mit § 35 Absatz 1 Nr. 4 SGB IX). Mit der Vereinbarung erfolgsabhängiger Fallpauschalen verfolgte die Behörde das Ziel, die Leistungen wirkungsorientiert zu steuern und zugleich die wirtschaftliche Verantwortung der Träger zu stärken. Für die Angemessenheit des Aufwands verfügte sie jedoch über keinen Maßstab, sodass sie im Wesentlichen den tatsächlichen Gesamtaufwand der Dienste ohne Überprüfung als Kalkulationsgrundlage heranzog und akzeptierte, dass Betreuungsschlüssel ohne systematische Personalbemessung über Jahre fortgeschrieben wurden.
- Maßstab für die Angemessenheit des Aufwands fehlt*
382. Die Kosten pro Betreuungsfall sind im bundesweiten Vergleich<sup>2</sup> in Hamburg überdurchschnittlich hoch. Sie liegen mit 1.440 Euro um rund ein Drittel über denen in Berlin und über dem Bundesdurchschnitt von 1.186 Euro. Der Hinweis der Behörde, dass einzelne Integrationsfachdienste regelmäßig Betreuungen über die vorgegebenen Zielzahlen hinaus erbrächten und zusätzlich Veranstaltungen ausrichteten, die nicht gesondert vergütet würden, rechtfertigt keinen Verzicht auf die Prüfung, ob die Maßnahmen wirtschaftlich

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 17/1115 vom 2. Juli 2002, S. 7.

<sup>2</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH): „Eckdaten Integrationsfachdienste nach Bundesländern“, Entwicklung der Integrationsfachdienste 2005 bis 2009, Anhang 6.2.



durchgeführt werden. Auch die Entgeltvereinbarungen sehen eine Prüfung der Effizienz der Leistungsgewährung ausdrücklich vor.

383. Der Rechnungshof hat empfohlen, den überregionalen Unterschieden in der Höhe der Fallkosten nachzugehen und gegebenenfalls effizientere Strukturen oder Arbeitsweisen für Hamburg zu übernehmen. Ziel muss es sein, Beurteilungskriterien für die Kosten der Leistungen zu entwickeln, um in Verhandlungen mit den Trägern ein von der Behörde festgelegtes Leistungsspektrum zu angemessenen Entgelten zu vereinbaren.

*Leistungsspektrum zu angemessenen Entgelten schaffen*

### **Förderung von Werkstätten für behinderte Menschen**

384. Werkstätten für behinderte Menschen (Werkstätten) fördern diejenigen, die wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können. Leistungs- und damit Kostenträger für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich ist vorrangig die BA. Leistungen im Arbeitsbereich erbringen die Träger der Unfallversicherung, der Kriegsopferfürsorge und der Jugendhilfe, im Übrigen die Träger der Sozialhilfe. Das Integrationsamt kann nachrangig Leistungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe für die Schaffung, Erweiterung, Ausstattung sowie Modernisierung von Werkstätten gewähren (§ 32 SchwbAV).

### **Finanzielle Beteiligung Dritter**

385. Das Integrationsamt hat die Werkstätten zwischen 2005 und 2010 mit rund 10,9 Mio. Euro aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gefördert, obwohl die BA selbst darauf hingewiesen hatte, dass ihr eine Beteiligung an investiven Maßnahmen grundsätzlich möglich sei, wenn das Vorhaben ihren Kerninteressen und -aufgaben entspreche, der Sicherstellung der aktiven Arbeitsförderung diene und angemessen mitgestaltet werden könne.
386. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei Leistungen zur Förderung der Werkstätten die vorrangige Zuständigkeit der Rehabilitationsträger, insbesondere der für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich zuständigen BA, nicht berücksichtigt wurde.

*Finanzielle Beteiligung vorrangiger Leistungsträger nicht genutzt*

### **Förderstrategie**

387. Die Behörde hatte 2007 aufgrund eines Rückgangs der Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe entschieden, die Werkstätten nur noch mit Zinszuschüssen zu fördern. Das Integrationsamt bewilligte einer Werkstatt in den Jahren 2008 und 2010 mehrere Zuwendungen von insgesamt rund 210.000 Euro zur Bezuschussung von 80 % der in den jeweiligen Zuwendungszeiträumen von maximal drei Jahren anfallenden Zinsen für aufgenommene Darlehen. Deren Laufzeiten überschritten die Zeiträume der Zinsbezuschussung deutlich. Hinreichende Prüfungen, ob die Werkstatt in der Lage sein

*Leistungsfähigkeit nicht geprüft*

würde, die Darlehen nach Auslaufen der Bezuschussung zu bedienen und vollständig zu tilgen, nahm das Integrationsamt nicht vor.

388. 2010 wandte sich die Dachgesellschaft der betroffenen Werkstatt mit der Bitte um finanzielle Hilfe an die Behörde. Eine weitere Finanzierung auf dem Kapitalmarkt hielt sie nicht mehr für praktikabel. Das Integrationsamt stellte die Zinszuschüsse ein und bewilligte statt derer nunmehr Zuwendungen zur Ablösung der Kredite.

389. Die Werkstätten waren bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung der Zinszuschüsse erheblich verschuldet. Die Behörde hätte daher prüfen müssen, ob die Finanzierung von Investitionen auf dem Kapitalmarkt mit Unterstützung durch Zinszuschüsse überhaupt ein längerfristig tragfähiges Konzept darstellte. Die bisherige Förderung der Werkstätten aus Mitteln der Ausgleichsabgabe lässt insgesamt keine schlüssige Strategie erkennen.

*Strategie für effektive und effiziente Förderung erforderlich*

Der Rechnungshof hat gefordert, nunmehr konzeptionelle Überlegungen als Basis für eine effektive und effiziente Förderung der Werkstätten anzustellen.

### Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt

390. Eine der wesentlichen Aufgaben der Werkstätten ist, ihre Beschäftigten so zu fördern, dass sie einen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erlangen können. Eine erfolgreiche Integration trägt zur Vermeidung dauerhafter Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen bei und stellt damit einen wesentlichen Aspekt sozialer Nachhaltigkeit dar.

*Vermeidung dauerhafter Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen*

391. Die Behörde hatte 2008 mit den Werkstätten die aktive Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen festgelegt. Pro Jahr sollte eine Integrationsquote von mindestens 1,15 % in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angestrebt werden. Im Jahr 2008 hätten demnach 30 Beschäftigte vermittelt werden sollen. 2009 wären es 33 gewesen. Die Integrationsergebnisse bleiben jedoch weit hinter diesen Zielen zurück:

*Integrationsziele nicht erreicht*

<b>Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt</b>					
Jahr	2005	2006	2007	2008	2009
Erfolgreich integrierte Beschäftigte	5	4	8	8	5

Quelle: Eigene Darstellung, Berichte der Werkstätten

392. Die Behörde hat im Prüfungsverfahren auf mangelnde Anreize für einen Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verwiesen. Die Werkstattbeschäftigten seien u. a. bei der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber Versicherten, die lediglich Beiträge aus einem Arbeitsverhältnis im unteren Einkommensbereich gezahlt hätten, nicht unerheblich bessergestellt, da sich der für sie gezahlte Beitrag unabhängig vom tatsächlichen Einkommen fiktiv berechne. Zudem wirke es der Motivation von Arbeitgebern zur Einstellung

von Beschäftigten aus Werkstätten entgegen, dass die BA bei Werkstattbeschäftigten gehindert sei, die Arbeitsaufnahme auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Eingliederungszuschüsse zu fördern.

393. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde die erheblichen Abweichungen zwischen vereinbarten und tatsächlich erzielten Integrationsergebnissen lange nicht zum Anlass genommen hat, den Ursachen nachzugehen, und bisher keine Konsequenzen im Hinblick auf notwendige Veränderungen gezogen hat.

*Anreize für einen Wechsel in den Arbeitsmarkt fehlen*

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, mit den übrigen beteiligten Stellen eine Strategie zur Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu entwickeln, mit den Werkstätten zu vereinbaren und die Maßnahmen auf ihre Wirkung hin zu überprüfen. Erkannte Hemmnisse sind abzubauen und als notwendig angesehene Anreize gegebenenfalls zu schaffen.

*Behörde muss Ziele vorgeben und Umsetzung überprüfen*

### **Stellungnahme der Verwaltung**

394. Die Behörde hat zugesagt, den Forderungen und Hinweisen des Rechnungshofs zu entsprechen. Bezüglich der Verwendung von Mitteln der Ausgleichsabgabe für die Arbeitsvermittlung werde sie eine rechtskonforme Gestaltung des Finanzierungskonzepts sicherstellen.

Zur Integration behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt will die Behörde die Aktivitäten in den Werkstätten und an der Schnittstelle zwischen Schule und Beruf ausweiten und in einen Hamburger Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention einbinden. Die Integrationsfachdienste sollten in diese Strategie einbezogen werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Qualifizierung und Beschäftigung Gefangener

Behörde für Justiz und Gleichstellung/  
Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

**Bei der Förderung von Projekten aus dem Europäischen Sozialfonds haben die Behörden die Grundsätze eines fairen und transparenten Wettbewerbs sowie das Zusätzlichkeitsgebot nicht beachtet. Bei der Projektdurchführung wurden Haushalts- und Vergabevorschriften verletzt.**

**Für den Justizvollzug fehlt noch immer ein Ziel- und Kennzahlensystem, das dem Senat und der Bürgerschaft notwendige Grundlagen für die Steuerung verschafft.**

395. Die Behörde für Justiz und Gleichstellung (JB) mit ihrem Strafvollzugsamt und den Justizvollzugsanstalten (JVAen) hat die gesetzliche Aufgabe, Gefangene zu qualifizieren und zu beschäftigen. Diese sollen die Fähigkeit erlangen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (Vollzugsziel). Dazu soll die JB ihnen wirtschaftlich ergiebige Arbeit zuweisen, Gelegenheit zur beruflichen oder schulischen Aus- bzw. Weiterbildung geben und dazu beitragen, dass sie beruflich gefördert, beraten und vermittelt werden.

Jugendliche Gefangene haben hierauf einen Rechtsanspruch. Vorrangig soll ihnen die Teilnahme an Orientierungs-, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder die Förderung ihrer schulischen, beruflichen oder persönlichen Entwicklung ermöglicht werden.

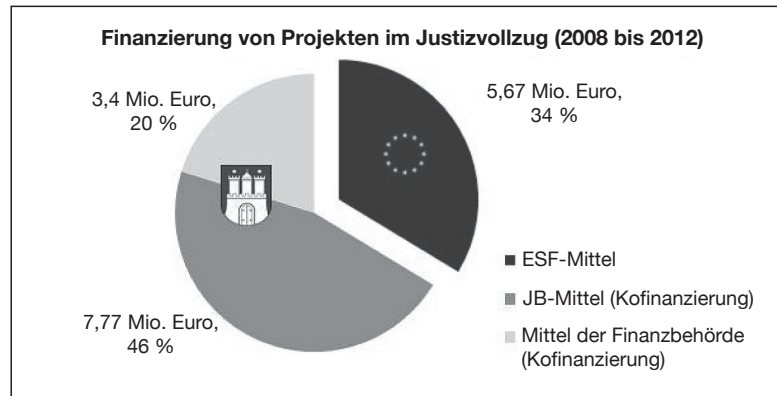
396. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) fördert Projekte der JB sowie privater Dritter zur Qualifizierung Gefangener mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF). Sie ist als ESF-Verwaltungsbehörde für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vergabe und Verwendung der ESF-Mittel verantwortlich.<sup>1</sup>

### ESF-Projekte im Justizvollzug

397. Die Finanzierung der von der BASFI geförderten Projekte setzt sich aus ESF-Mitteln sowie Kofinanzierungsmitteln der JB und zum Teil zentralen Mitteln der Finanzbehörde<sup>2</sup> zusammen:

<sup>1</sup> Diese Zuständigkeit besteht seit der Behördenneustrukturierung zum 1. Mai 2011. Zuvor war die Behörde für Wirtschaft und Arbeit zuständig. Im Folgenden wird einheitlich die neue Behördenbezeichnung verwendet.

<sup>2</sup> In der JVA Fuhlsbüttel erhielten bzw. erhalten freie Projektträger ESF-Mittel. Die JB fungiert als deren Kooperationspartnerin. Diese Projektfinanzierungen enthalten keine zentralen Mittel der Finanzbehörde. Ein Träger hat Eigenmittel von rund 0,01 Mio. Euro (rund 0,05 %) eingebracht, die nachfolgend nicht dargestellt werden.



## Auswahl von Projektträgern

398. Die BASFI hat die Aufgabe, förderungswürdige Projekte im Wettbewerb auszuwählen und hierbei auch den Zugang von Nichtregierungsorganisationen, also privaten Bewerbern, zu fördern.<sup>3</sup> Sie hat die JB in Wettbewerbsverfahren sowohl an der Erstellung von Leistungsbeschreibungen als auch an der Vorauswahl von Projekten im Justizvollzug beteiligt, um deren Durchführung die JB sich anschließend selbst bewarb. In einem weiteren Fall beteiligte die BASFI die JB bereits an den Vorbereitungen zur Erstellung der Leistungsbeschreibung.

Die BASFI hat erklärt, dies sei wegen der Kompetenzen und Befugnisse der JB im Strafvollzug geboten und üblich gewesen. Das EU-rechtliche Partnerschaftsprinzip lasse – zur Einbeziehung der Fachkompetenz Dritter – eine solche Beteiligung bei der Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der operationellen Programme zu.

399. Jede – auch weit im Vorfeld liegende – Möglichkeit der JB, den Wettbewerb als potenziell Begünstigte zu beeinflussen, ist mit den allgemeinen Grundsätzen der Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung nicht vereinbar. Diese gelten bei der Vergabe von ESF-Projekten ausnahmslos.<sup>4</sup> Das Partnerschaftsprinzip verdrängt diese allgemeinen Grundsätze nicht.
400. Der Rechnungshof hat die Beteiligung der JB beanstandet und die BASFI aufgefordert, jede mit den Grundsätzen eines fairen und transparenten Wettbewerbs nicht vereinbare Einflussnahme potenziell Begünstigter auf die Vergabe von ESF-Projekten auszuschließen. Zudem erwartet er, dass sie künftig entsprechend den EU-Vorgaben den – durch eine solche Einflussnahme erschweren – Zugang von privaten Bewerbern zu ESF-Projekten im Justizvollzug fördert.

<sup>3</sup> Vgl. Artikel 60 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 in Verbindung mit Nr. 6.1.7 Operationelles Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für den ESF im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ Förderperiode 2007-2013 sowie Artikel 5 Absatz 1 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006.

<sup>4</sup> Vgl. EU-Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Arbeitsblatt „Sozialpartner als Begünstigte“ vom 1. Januar 2007, S. 7.

401. Die BASFI hat die Feststellungen des Rechnungshofs – abgesehen von dem Einzelfall der frühzeitigen Beteiligung der JB – anerkannt und will den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen.

### Finanzierungsgrundsätze

402. Die JB ist bei mehreren ESF-Projekten ihrer Verpflichtung, die jeweilige Gesamtfinanzierung bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung zu sichern und dies nachzuweisen, nicht nachgekommen. Die BASFI hatte die jeweilige Projektfinanzierung, die keine zentralen Mittel der Finanzbehörde vorsah, antragsgemäß in der Annahme bewilligt, dass die JB die Gesamtfinanzierung gesichert habe. Die JB erwirkte jedoch nachträglich Kofinanzierungsmittel der Finanzbehörde (Tz. 397) mit der Begründung, dass die Projekte nicht allein aus ESF-Mitteln und Mitteln der JB finanziert werden könnten.

Die JB ist der Auffassung, ihre Verpflichtung zur Sicherung der Gesamtfinanzierung eingehalten zu haben. Auch ohne die zentralen Mittel der Finanzbehörde wären die Projekte durchführbar gewesen. Diese Mittel hätten vielmehr eine höhere Teilnehmerzahl ermöglicht.

Der Rechnungshof hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass die Darstellung der JB mit ihrer früheren Begründung für die Mitteleinwerbung gegenüber der Finanzbehörde, die Projekte könnten nicht allein aus ESF-Mitteln und Mitteln der JB finanziert werden, nicht vereinbar und insofern nicht nachvollziehbar ist.

403. *Inanspruchnahme zentraler Mittel unwirtschaftlich*
- Mit der Bereitstellung zentraler Mittel der Finanzbehörde wird der Zweck verfolgt, kurzfristig und verstärkt ESF-Mittel in Anspruch nehmen zu können. Da die Projekte bereits bewilligt waren und sich der ESF-Anteil nicht erhöhte, war dieser Zweck nicht mehr zu erreichen. Bewirkt wurde allein eine Aufstockung der Projektmittel aus dem hamburgischen Haushalt. Mit dieser Zweckverfehlung hat die JB gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen.

404. Die BASFI hat versäumt, die geforderten Teilnehmerzahlen in zwei Projekten den nachträglich erhöhten Mitteln anzupassen. Dazu hat sie erklärt, sie habe hiervon abgesehen, um den Teilnehmern ein größeres Qualifizierungsangebot unterbreiten zu können. Hierdurch verschlechterte sich die Zweck-Mittel-Relation und damit die Wirtschaftlichkeit um bis zu 1.000 Euro je Teilnehmer. Auch die Aussagekraft von Soll-Ist-Vergleichen wurde beeinträchtigt.

405. *0,8 Mio. Euro an ESF-Mitteln nicht zurückerstattet*
- Die JB hat die Höhe der von der Finanzbehörde erhaltenen Mittel gegenüber den von der BASFI mit der Prüfung von Verwendungsnachweisen beauftragten Wirtschaftsprüfern um rund 0,8 Mio. Euro zu gering angegeben. Diese Differenz hat die JB als Haushaltsrest einbehalten und nicht an die BASFI zurückgeführt, obwohl das Prinzip der Fehlbedarfsfinanzierung die vorrangige Inanspruchnahme dieser Mittel vor ESF-Mitteln vorschreibt.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Vgl. Nr. 5.1 der Förder-Richtlinie sowie Artikel 109 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 155 Absatz 1 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002.

406. Die Behörden sind der Auffassung, dass sich aus dem Fehlbedarfsfinanzierungsprinzip keine Pflicht zur vorrangigen Inanspruchnahme der zentralen Mittel der Finanzbehörde ergebe. EU-rechtlich sei lediglich eine Subsidiarität öffentlicher Mittel insgesamt gegenüber privaten Mitteln gefordert.
407. Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Behörden zum Prinzip der Fehlbedarfsfinanzierung nicht. Schon das EU-rechtliche Subsidiaritätsprinzip gebietet, nationale Mittel vorrangig gegenüber EU-Mitteln einzusetzen.<sup>6</sup> Die zentralen Mittel der Finanzbehörde sind hiervon nicht ausgenommen, weil es sich bei ihnen um einen Bestandteil der nationalen Kofinanzierung handelt. Im Übrigen hat die BASFI mit ihren Bewilligungsbescheiden über die ESF-Mittel gegenüber der JB das Zuwendungsrecht für verbindlich erklärt. Im Falle der Fehlbedarfsfinanzierung dürfen solche Zuwendungen deshalb erst in Anspruch genommen werden, wenn die vorgesehenen eigenen und sonstigen Mittel der Zuwendungsempfänger verbraucht sind.
408. Der Rechnungshof hat das Vorgehen von JB und BASFI als Verstoß gegen EU-Vorgaben und hamburgisches Haushaltsrecht beanstandet und gefordert, dass die
- JB künftig den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet,
  - JB und BASFI die Vorschriften zur Fehlbedarfsfinanzierung einhalten und
  - BASFI mithilfe aktualisierter Zielwerte die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Projekten ermöglicht, die Projektabrechnungen korrigiert und rechtsgrundlos gewährte ESF-Mittel von der JB zurückfordert.
409. Die BASFI hat zugesagt, die versäumte Anpassung der Teilnehmerzielwerte für das laufende Projekt in Abstimmung mit der JB nachzuholen (Tz. 404). Sie hat zudem eingeräumt, dass sie die Feststellungen des Wirtschaftsprüfers zum Anlass für weitere Überprüfungen hinsichtlich nicht verbrauchter hamburgischer Haushaltsmittel hätte nehmen müssen (Tz. 405).

Die JB will die nicht mehr benötigten zentralen Haushaltsmittel nach Ablauf der Abrechnungsperiode zurückerstatten.

### Förderfähige Kosten

410. Bei den von privaten Trägern mit der JB als Kooperationspartnerin durchgeführten Projekten in der JVA Fuhlsbüttel<sup>7</sup> lag Teilen der Projektkalkulation und -abrechnung der Tageshaftkostensatz zugrunde. Dieser bildet den Durchschnittswert der Ausgaben und Einnahmen des gesamten hamburgischen Justizvollzugs je Gefan-

*Nicht  
förderfähige  
Ausgaben in  
Abrechnungen  
enthalten*

<sup>6</sup> Vgl. u. a. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Förderhandbuch zum ESF-Programm, 5.2.1 Fehlbedarfsfinanzierung.

<sup>7</sup> Siehe Fn. 2.

genem ab. Er enthält auch investive und nicht projektbezogene Ausgaben, die nicht förderfähig sind.<sup>8</sup>

411. Der Rechnungshof hat die Abrechnung als Verstoß gegen die EU-Fördergrundsätze beanstandet und gefordert, dass die JB ihren Kofinanzierungsanteil für den Zeitraum 2008 bis 2010 ordnungsgemäß ermittelt und die BASFI künftig die EU-Vorgaben beachtet.
412. Die Behörden haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die JB will der zwischenzeitlichen Aufforderung der BASFI nachkommen, einen ordnungsgemäßen und zeitnahen Nachweis zur Projektabrechnung zu erstellen.

### Beschaffungen

*Bürgerschaft  
unzutreffend  
informiert*

413. Die JB führt ihre Projekte in der JVA Hahnöfersand und der JVA Billwerder als Projektträgerin mithilfe externer Partner durch. Der Bürgerschaft teilte die JB allerdings mit, dass bei Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Jugendstrafvollzug keine externen Partner eingesetzt würden.<sup>9</sup>

Der Rechnungshof hat die unzutreffende Information der Bürgerschaft beanstandet.

*Leistungen  
oberhalb des  
EU-Schwellen-  
wertes ohne  
Wettbewerb  
vergeben*

414. An einen dieser Partner hat sie von 2008 bis Mitte 2011 Leistungen im Umfang von rund 3,3 Mio. Euro freihändig vergeben, ohne Vergleichsangebote einzuholen.

Der erste Vorsitzende des Partners trug zugleich die Führungsverantwortung für die Koordination der ESF-Projekte im Strafvollzugsamt. Ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren hätte schon dem bloßen Anschein der Voreingenommenheit entgegengewirkt und zu mehr Transparenz beigetragen.

Bei einem weiteren Beschaffungsvorgang hat eine Bedienstete der JB als Angehörige des Geschäftsführers und späteren Gesellschafters des einzigen zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmens entscheidenden Einfluss auf die Vergabe genommen.

*Grundsätze zur  
Korruptionsbe-  
kämpfung nicht  
eingehalten*

Dies widerspricht der Anforderung eines transparenten, nicht-diskriminierenden Vergabeverfahrens und allgemein anerkannten Grundsätzen zur Korruptionsprävention. Darüber hinaus hat die Bedienstete entgegen kassenrechtlicher Bestimmungen die sachliche Richtigkeit der Rechnung bescheinigt.

415. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen auch für ESF-Projekte von der EU vorgegebene Vergabebestimmungen und Haushaltsvorschriften beanstandet. Es ist nicht hinnehmbar, dass die JB trotz

<sup>8</sup> Vgl. Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006, Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 396/2009 in Verbindung mit Kapitel IV Nr. 2.2 Arbeitspapier der EU-Kommission 09/ 0025/04-DE; Nrn. 2.3 und 5.3 der Förder-Richtlinie.

<sup>9</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/1052 vom 12. August 2011, Nr. 5.5, Beantwortung der Großen Anfrage zur Situation des Jugendstrafvollzugs in Hamburg.



der 2005 und 2009 festgestellten erheblichen Mängel<sup>10</sup> erneut wesentliche Vergabebestimmungen nicht beachtet hat.

Er hat die JB nachdrücklich aufgefordert, die einschlägigen Vorschriften künftig zu beachten und Interessenkonflikten im Vergabeverfahren – u. a. durch Vorkehrungen zur Korruptionsprävention – vorzubeugen.

416. Die JB hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Auf generelle Mängel im Beschaffungswesen des Justizvollzugs lasse sich jedoch nicht schließen. Die Feststellungen bei den ESF-Projekten beruhen auf einer besonderen Rechtsmaterie und seien deshalb nicht mit den früheren Feststellungen des Rechnungshofs gleichzusetzen. Die Beschaffungen bei ESF-Projekten seien zum Teil von nicht im Vergabewesen geschulten Beschäftigten vorgenommen worden. Die JB akzeptiert den Nachbesserungsbedarf bei den mit ESF-Projekten befassten Dienststellen und will ihre Maßnahmen, wie Schulungen und Erstellung von Handlungsanweisungen, dort konzentrieren. Sie will zudem das Thema der Interessenkonflikte aufgreifen und mit ihrem Kompetenzzentrum für Vergabe Regelungen schaffen.
417. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auch bei Vergaben im Rahmen von ESF-Projekten für das öffentliche Beschaffungswesen die bestehenden nationalen Vorschriften gelten. Er erwartet, dass die JB ihren wiederholten Zusagen zur Einhaltung von Vergabebestimmungen und Haushaltsvorschriften nunmehr nachkommt.

### Titelbewirtschaftung

418. Die BASFI hat der JB die ESF-Mittel auf einem Personalausgabentitel zur Verfügung gestellt. Hieraus hat die JB überwiegend Sachausgaben für Dienstleistungen externer Partner bestritten:
- Ausgaben dürfen grundsätzlich nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet und bei dem dafür vorgesehenen Titel gebucht werden. Ausgaben aus dem falschen Titel führen auch zu Fehlern in der Buchführung und in der Haushaltsrechnung.
419. Der Rechnungshof hat diesen Haushaltsverstoß beanstandet und die BASFI aufgefordert, zukünftig den Grundsatz der sachlichen Bindung zu beachten.
420. Die BASFI hat erklärt, dass aus dem Titel überwiegend Personalausgaben geleistet worden seien und kein Haushaltsverstoß vorliege. Sie will gleichwohl die Veranschlagungspraxis überprüfen.
421. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die von der JB an einen der Partner vergebenen Leistungen (Tz. 414) nach der Haus-

*Grundsatz  
der sachlichen  
Bindung nicht  
beachtet*

<sup>10</sup> Jahresbericht 2005, „Beschaffungen für die Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand“, Tzn. 323 bis 335; Jahresbericht 2009, „Wirtschaftsführung im Justizvollzug“, Tzn. 406 bis 420.

haltssystematik stets Sachausgaben sind, unabhängig davon, ob der Partner seinerseits daraus Personal bezahlt hat.

## Zusätzlichkeitsgebot

422. Bei der Förderung aus dem ESF ist das Zusätzlichkeitsgebot zu beachten. Es besagt, dass sowohl ESF- als auch Kofinanzierungsmittel nicht an die Stelle öffentlicher Strukturausgaben treten dürfen.<sup>11</sup> Die Zusätzlichkeit bedingt, dass die JB die Qualifizierung Gefangener als ihre Pflichtaufgabe (Tz. 395) auch ohne die Projektmittel (jährlich insgesamt rund 3,37 Mio. Euro, Tz. 397) erfüllen und sie ihre Ausgaben für Pflichtaufgaben und für zusätzliche Projekte voneinander abgrenzen kann.

*Zusätzlichkeitsgebot nicht beachtet*

*Umfang der Projekte aus den Haushaltsplänen der JB nicht transparent*

Eine vom Präses der JB eingesetzte Fachkommission<sup>12</sup> gelangte 2010 zu dem Schluss, dass die in den einzelnen JVAen durchgeführten ESF-Maßnahmen seit Jahren einen erheblichen Anteil der bestehenden Behandlungsangebote ausmachten und insbesondere der in den letzten Jahren sehr erfolgreich aufgebaute Bereich der beruflichen und schulischen Qualifikation (Berufsentwicklungszentren) ohne diese Fördermittel nicht fortgeführt werden könne. Auch die Angaben des Senats gegenüber der Bürgerschaft<sup>13</sup> belegen, dass die JB ihre Pflichtaufgaben ohne ESF-Projekte nicht erfüllen kann. Insbesondere beim in der JVA Hahnöfersand vollzogenen Strafvollzug an Frauen werden Qualifizierungsmaßnahmen ausschließlich im Rahmen von ESF-Projekten durchgeführt. Bei jugendlichen Strafgefangenen schließt deren umfassender Rechtsanspruch (Tz. 395) eine Förderung aus dem ESF aus.<sup>14</sup> Auch in den Haushaltsplänen sind Pflichtaufgaben und zusätzliche Projekte nicht getrennt ausgewiesen (zum Beispiel durch gesonderte Darstellung von Projektmitteln oder mit kw-Vermerken<sup>15</sup> versehene Projektstellen). Die Bürgerschaft hat im Einzelplan 2 keine zusätzlichen Kofinanzierungsmittel für ESF-Projekte ermächtigt.

423. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die JB gegenüber der BASFI unzutreffende Angaben zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben gemacht und damit die Bewilligung von ESF-Mitteln erwirkt hat. Darüber hinaus hat er beanstandet, dass die BASFI es bei der Bewilligung der ESF-Mittel unterlassen hat, die Einhaltung des Zusätzlichkeitsgebots hinreichend zu prüfen. Dadurch besteht das Risiko, dass Hamburg der EU ESF-Mittel zurückerstatten muss.

Zudem hat der Rechnungshof kritisiert, dass die JB die Bürgerschaft in den Haushaltsplänen sowie im Zusammenhang mit den

<sup>11</sup> Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

<sup>12</sup> Abschlussbericht der Fachkommission zur „Optimierung der ambulanten und stationären Resozialisierung in Hamburg“ vom 8. Februar 2010, Nr. 7.1.2.3, S. 47f. (siehe auch Veröffentlichungshinweis des Senats in Bürgerschaftsdrucksache 20/1660 vom 30. September 2011).

<sup>13</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/1052 vom 12. August 2011, Nrn. 5.5 und 5.7, Beantwortung der Großen Anfrage zur Situation des Jugendstrafvollzugs in Hamburg.

<sup>14</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Arbeitsheft Kofinanzierung für Förderungen im Rahmen des Operationellen Programms des Bundes für den ESF Förderperiode 2007-2013, Stand 25. Februar 2009, S. 11.

<sup>15</sup> „künftig wegfallend“.

finanziellen Auswirkungen der Schaffung eines Rechtsanspruchs auf schulische und berufliche Bildung nicht hinreichend über die Finanzierung und den Umfang der ESF-Projekte in Abgrenzung zu den vollzuglichen Pflichtaufgaben (Tz. 395) informiert hat.<sup>16</sup>

424. Der Rechnungshof hat die JB aufgefordert, die Finanzierung ihrer Pflichtaufgaben auch ohne ESF-Mittel zu gewährleisten. Die BASFI hat er aufgefordert, ihrer Verpflichtung zur Unterrichtung der EU über die Unregelmäßigkeiten unverzüglich nachzukommen, um dem Risiko einer Erstattung der hamburgischen ESF-Mittel an die EU zu begegnen.
425. JB und BASFI teilen die Kritik des Rechnungshofs an der mangelnden Abgrenzung von Pflichtaufgaben und ESF-Projekten im Haushaltsplan. Die Darstellung des Rechnungshofs, wonach die in den JVAen durchgeführten ESF-Maßnahmen einen erheblichen Anteil der bestehenden Behandlungsangebote ausmachen, treffe zu. Die Aussage der Fachkommission sei so zu verstehen, dass sich die laufenden Anstaltsprojekte bewährt hätten und daher eine langfristige Absicherung aus Haushaltsmitteln erfolgen solle.

Die Behörden stimmen mit dem Rechnungshof überein, dass Leistungen, auf die – wie bei der schulischen und beruflichen Bildung jugendlicher Gefangener – ein Rechtsanspruch besteht, nicht förderfähig sind. Bezüglich der Einbeziehung von Pflichtaufgaben bestehe jedoch noch Klärungsbedarf zu Auswirkungen auf die Förderfähigkeit.

JB und BASFI haben angeführt, dass die mit ESF- und Kofinanzierungsmitteln geförderten Maßnahmen zur Qualifizierung und Weiterbildung von Gefangenen neben dem Rechtsanspruch jugendlicher Gefangener und zu erfüllender Pflichtaufgaben des Justizvollzugs durchgeführt würden und diese nicht ersetzen. Die JB habe dies erneut mit einer Darstellung der jeweiligen Ausgaben gegenüber der BASFI für 2010 belegt.<sup>17</sup> Eine solche Abgrenzung sei allerdings derzeit für die Angebote im Frauenvollzug nicht möglich. Auch andere Länder – wie Berlin und Sachsen-Anhalt – führten die Qualifizierung Gefangener als gesetzliche Pflichtaufgabe durch. Die Förderung mit ESF-Mitteln sei insoweit von europäischer Seite gewollt und genehmigt. Die Regelungen des Zweiten und Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende – und SGB III – Arbeitsförderung –) enthielten zudem für die Arbeitsverwaltung gesetzliche Pflichtaufgaben im Hinblick auf die Arbeitsförderung. ESF-finanzierte Maßnahmen unterstützten die gesetzlich begründeten Anstrengungen zur Integration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt, ohne dabei gegen das Zusätzlickeitsgebot zu verstoßen.

<sup>16</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/2533 vom 10. März 2009, S. 67, Gesetzesbegründung zu § 34 HmbJStVollzG.

<sup>17</sup> Jugendstrafvollzug: 1 Mio. Euro für ein ESF-Projekt (davon 0,3 Mio. Euro ESF-Mittel, 0,4 Mio. Euro zentrale Mittel der Finanzbehörde und 0,3 Mio. Euro Kofinanzierungsmittel der JB) und 1,1 Mio. Euro außerhalb des ESF-Projekts (= 52 %); Justizvollzug (Männer): 2,2 Mio. Euro für zwei ESF-Projekte (davon 0,7 Mio. Euro ESF-Mittel, 0,5 Mio. Euro zentrale Mittel der Finanzbehörde und 1 Mio. Euro Kofinanzierungsmittel der JB) und 1,6 Mio. Euro außerhalb der beiden ESF-Projekte (= 42 %).

Den Schlussfolgerungen des Rechnungshofs bezüglich der Verletzung des Zusätzlichkeitsgebots könne mithin nur bedingt gefolgt werden. Die BASFI will zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer Rückforderung sowie einer Meldung an die EU-Kommission absehen.

426. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die von den Behörden angeführten Vergleiche mit Sachsen-Anhalt und Berlin seine Feststellungen belegen: Sachsen-Anhalt weist im Haushaltsplan die von der Justiz aufzubringenden zusätzlichen Kofinanzierungsmittel gesondert aus und grenzt diese damit transparent ab.<sup>18</sup> Berlin stellt – wie der Bund und andere Länder auch –<sup>19</sup> klar, dass nur Ausgaben finanziert werden dürfen, die außerhalb gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben, Pflichtaufgaben sowie bestehender nationaler Fördermöglichkeiten entstehen.

Zudem teilt der Rechnungshof die Ansicht der Behörden nicht, dass in der JVA Hahnöfersand die Pflichtaufgaben auch ohne die ESF-Projekte erfüllt würden. Bei der Bewertung der Zusätzlichkeit kommt es neben der Betrachtung der Qualifizierungsangebote auf die damit bei den Gefangenen bewirkten Bildungs- und Qualifizierungsstunden an. Der Vergleich der dafür an die Gefangenen als Teilnehmerentgelte für ESF-Projekte ausgewiesenen mit den insgesamt in der JVA Hahnöfersand angefallenen Entgelten zeigt, dass 2010 auf die ESF-Projekte rund 89 % (2009: rund 84 %) entfielen, wobei im Frauenvollzug Gefangene ausschließlich im Rahmen des ESF qualifiziert werden.

Auch der von den Behörden angeführte Vergleich mit der Arbeitsverwaltung trägt nicht: Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung aus dem ESF unterstützen zwar die gesetzlichen Maßnahmen nach den Vorschriften des SGB II und SGB III, sind diesen gegenüber jedoch nachrangig, womit dem Zusätzlichkeitsgebot Genüge getan wird.<sup>20</sup>

## Ziele und Kennzahlen

427. Die JB informiert Senat und Bürgerschaft in den Haushaltsplänen seit Jahren in immer geringer werdendem Umfang über die Qualifizierung und Beschäftigung Gefangener.<sup>21</sup> Seitdem die JB als Auswahlbereich an der Erprobung der Haushaltsreform teilnimmt, weist der Wirtschaftsplan für den Aufgabenbereich 102 „Justizvollzug“ (erstmalig zum Haushaltsjahr 2010) nur noch zwei Kennzahlen aus: „Beschäftigte gesamt“ und „davon beschäftigte Gefangene außerhalb der Anstalt“. Sie werden dort unabhängig von Zielen dargestellt. Für Senat und Bürgerschaft relevante Informationen

<sup>18</sup> Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2010 und 2011, Einzelplan 11, Ministerium der Justiz, S. 72.

<sup>19</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie Brandenburg, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen.

<sup>20</sup> Vgl. EU-Report deutscher Rechnungshöfe 2008, S. 166 ff., Tz. 2.

<sup>21</sup> Entfallen sind beispielsweise Kennzahlen zur jeweils durchschnittlichen Anzahl der beschäftigten Gefangenen getrennt nach Beschäftigungsarten (Arbeit, Schule und Berufsbildung) sowie zur Zahl der Beschäftigungslosen.

und für die Binnensteuerung bedeutsame Daten lassen sich daraus nicht gewinnen.

Außerhalb des Wirtschaftsplans berichtet die JB gegenüber Senat und Bürgerschaft im Wesentlichen anlassbezogen, zum Beispiel in Antworten auf parlamentarische Anfragen. Vorhandene Datenquellen nutzt die JB nicht in vollem Umfang. Ihre Berichtspflichten zu den ESF-Projekten gegenüber der BASFI erfüllt die JB hingegen mit umfangreichen Kennzahlensets. Dazu zählen neben den Kennzahlen „Kosten je Teilnehmer bzw. je Teilnehmerstunde“ und „Abschlussquoten“ vor allem der sogenannte „Arbeitsmarktcheck“. Dieser stellt eine Bewertung des durchschnittlichen Grades der Arbeitsmarktfähigkeit eines Gefangenen bei Entlassung anhand von Kriterien wie Schulden, Wohnsituation, Sucht, soziale Beziehungen und Arbeitstauglichkeit dar. Diese Kennzahl enthält Ansätze zur Messung des Entwicklungsfortschritts und damit zum Operationalisieren des Vollzugsziels (Tz. 395).

*Vorhandene Daten  
nicht genutzt*

428. Zur Bedeutung von Zielen und Kennzahlen für die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts hat sich der Rechnungshof zuletzt 2010 geäußert.<sup>22</sup> Er hatte der JB bereits 2000 empfohlen, ein strukturiertes Zielbild für den Justizvollzug als Grundlage für die Ableitung operabler Ziele mit steuerungsrelevanten Kennzahlen zu schaffen.<sup>23</sup> Daran fehlt es nach wie vor noch weitgehend.

Der Rechnungshof hält es auch weiterhin für angezeigt, dass die JB für den Justizvollzug ein über die bisher im Wirtschaftsplan aufgeführten Ziele hinausgehendes, aus einem Zielbild abgeleitetes System von Zielen und Kennzahlen entwickelt, mit dem sie planen und steuern sowie finanzielle Auswirkungen gegenüber der Bürgerschaft transparent machen kann.

*Strukturiertes  
Ziel- und Kenn-  
zahlensystem  
entwickeln*

429. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die JB Senat und Bürgerschaft unzureichend über die Qualifizierung und Beschäftigung Gefangener informiert und Kennzahlen wie den „Arbeitsmarktcheck“ sowie vorhandene Informationsquellen nicht in vollem Umfang zu Steuerungszwecken und zur strukturierten Information von Senat und Bürgerschaft nutzt.

Er hat die JB aufgefordert, ein strukturiertes Ziel- und Kennzahlensystem zu entwickeln, das die Qualifizierung und Beschäftigung Gefangener hinreichend abbildet.

Der Rechnungshof hat zur Umsetzung Anregungen und Hinweise gegeben (u. a. Verknüpfung von Zielen und Kennzahlen in der Darstellung im Wirtschaftsplan sowie Abbildung von Erläuterungen zu Berechnung, Datenherkunft und Aggregationsebene von Kennzahlen), die eine transparente Entscheidungsgrundlage für die Bürgerschaft unterstützen können.

<sup>22</sup> Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO vom 19. November 2010, „Budgetrecht im Neuen Haushaltswesen“ (Bürgerschaftsdrucksache 19/8051 vom 1. Dezember 2010), Tz. 81 ff.

<sup>23</sup> Jahresbericht 2000, „Einführung des Neuen Steuerungsmodells im Justizvollzug“, Tzn. 65 bis 81“.

430. Die JB hat dem Rechnungshof zugestimmt. Sie hat aber auf Umsetzungsschwierigkeiten bei der Erarbeitung von Zielen und Kennzahlen hingewiesen, die sich sowohl durch die Änderung der Vollzugsgesetze als auch durch die Umstellung auf das Neue Haushaltswesen ergeben würden. Die Abbildung eines Zielbildes könne erst auf der Basis eines Systems erfolgen, das aussagefähige und korrekte Zahlen liefere.
431. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Erstellung eines Zielsystems unabhängig vom jeweiligen Mittelbewirtschaftungsverfahren notwendig und möglich ist.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Staatliche Heimaufsicht

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

**Die Wahrnehmung der Aufsicht über stationäre und ambulante Pflege muss ebenso wie bei der Eingliederungshilfe wirksamer ausgestaltet werden. Eine strategische Planung könnte sowohl turnusmäßige als auch anlassbezogene Prüfungen erleichtern. Mittels einer strukturierten Erfassung der Prüfungsergebnisse ließe sich verfolgen, inwieweit geforderte Maßnahmen die festgestellten Mängel beseitigt haben.**

432. Die Garantie der Qualität von Pflege- und Eingliederungsleistungen ist eine öffentliche Aufgabe. Die Heimaufsichten der Bezirksämter haben die Leistungen von Servicewohnanlagen, Wohngemeinschaften, Wohneinrichtungen, Gasteinrichtungen und ambulanten Diensten zu überprüfen. Die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV)<sup>1</sup> übt hierüber die Fach- und Rechtsaufsicht aus. Die Einrichtungen und Dienste befinden sich in unterschiedlicher Trägerschaft. Ihre Leistungen werden durch Selbstzahler, Kranken- und Pflegekassen sowie die Freie und Hansestadt Hamburg als Sozialhilfeträger finanziert. Allein sie wendet jährlich für stationäre und ambulante Pflege älterer Menschen über 115 Mio. Euro sowie für stationäre und ambulante Eingliederungshilfe an behinderte Menschen rund 230 Mio. Euro auf.
433. Am 1. Januar 2010 ist das Hamburgische Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz (HmbWBG) in Kraft getreten, mit dem die Aufgaben der staatlichen Aufsicht neu geregelt und erweitert worden sind. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs waren wichtige Ausführungsverordnungen noch im Entwurfsstadium und die Bezirksämter führten – in Anwendung entsprechender Übergangsregelungen – ihre Prüfungen nach altem Recht durch.
434. Der Rechnungshof hat exemplarisch in zwei Bezirksämtern die Prüfungsabläufe untersucht. Im Einvernehmen mit allen Bezirksämtern sowie der seinerzeit zuständigen Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz sind Empfehlungen für künftige Aufsichtsmaßnahmen sowie die Ausgestaltung der für das neue Recht zu schaffenden Durchführungsverordnungen erarbeitet worden.

<sup>1</sup> Mit Wirkung zum 1. Mai 2011 ist die Zuständigkeit für Angelegenheiten der Heimaufsicht aus der damaligen Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz in die neue Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz überführt worden.

## Prüfungsprozess und Mängelbehandlung

435. Das HmbWBG verpflichtet je nach der Art der Einrichtung oder des Dienstes zu jährlichen Regelprüfungen, anlassbezogenen Prüfungen oder Prüfungen im Rahmen von Stichproben. Die Prüfungen haben in den meisten Fällen unangemeldet zu erfolgen. Gemäß Fachanweisung der Aufsichtsbehörde sind zu allen Prüfungen begleitende Vermerke anzulegen und für die Vorbereitung von Regelprüfungen Fragebögen zu entwickeln. Werden bei einer Prüfung Mängel festgestellt, hat die Heimaufsicht den verantwortlichen Betreiber oder Träger auf diese hinzuweisen und ihn über die Möglichkeiten zur Behebung und künftigen Vermeidung zu beraten. Gleichzeitig soll sie mit ihm eine Vereinbarung über die Beseitigung der Mängel mit Fristsetzung schließen (§§ 30 ff. HmbWBG).

*Dokumentation  
des Prüfungs-  
geschehens  
mangelhaft*

436. Die prüfungsbegleitenden Vermerke erwiesen sich oft als rudimentär. So waren bei Regelprüfungen zum Teil die Gegenstände bzw. Inhalte der Prüfung nicht bestimmt. Bei anlassbezogenen Prüfungen fehlten Hinweise, wie die Heimaufsicht an sie herangetragene Beschwerden nach einer Klärung des Sachverhalts bewertete bzw. welche Maßnahmen zur Beseitigung erkannter Mängel ergriffen wurden. Ebenso mangelte es an Darlegungen, wann und wodurch Abhilfe eintrat oder aus welchen Gründen die Heimaufsicht von einer Weiterverfolgung absah. Schließlich wurde nicht vermerkt, welchen Standpunkt die geprüften Einrichtungen und Dienste zu den Prüfungsfeststellungen vertraten.

437. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Heimaufsichten in der Lage sein müssen, nachzuweisen, ob und wie sie ihren Pflichten nachkommen. Dieser Nachweis kann nur durch eine vollständige und schnell nachvollziehbare Erfassung aller erheblichen Sachverhalte und der daraus resultierenden Verfahrensschritte in den Behördenakten geführt werden. Die Dokumentation dient darüber hinaus der Prozesssteuerung: Festgestellte Mängel geraten auf diese Weise nicht in Vergessenheit, können bei zukünftigen Prüfungen berücksichtigt werden und helfen gegebenenfalls bei deren Schwerpunktbildung.

## Prüfungsplanung

438. Um am Anfang eines Jahres abschätzen zu können, wie eine Erfüllung aller gesetzlich zugewiesenen Pflichten mit den vorhandenen Personalressourcen möglich ist, bedarf es einer vorausschauenden Prüfungsplanung in den Bezirksamtern. Sie sichert auch den laufenden Abgleich zwischen vorgesehenem und tatsächlichem Prüfungsfortschritt und ermöglicht eine unterjährige Nachsteuerung. Der Aufsichtsbehörde gestattet sie, sich in angemessener Weise von der gesetzeskonformen Aufgabenwahrnehmung der Heimaufsichten zu überzeugen.

*Prüfungs-  
planung bisher  
unzureichend*

439. Eine solche Prüfungsplanung wurde bisher nicht aufgestellt. Die Bezirksamter haben vorrangig die zahlreich eingehenden Beschwerden bearbeitet und Regelprüfungen nur im Rahmen der noch verbleibenden Ressourcen durchgeführt. Die Aufsichtsbehörden



de erhielt lediglich zum Februar jeden Jahres einen Bericht der Bezirksämter über die Tätigkeit des Vorjahres. Sie war unterjährig nicht über den Bearbeitungsstand unterrichtet. Zielgerichtete und wirkungsorientierte Aufsicht konnte auf diese Weise nicht stattfinden.

### **Vermeidung von Doppelarbeit**

440. Prüfungen bei ambulanten Pflegediensten gehören zu den Aufgaben, die das HmbWBG der Heimaufsicht der Bezirksämter neu zuweist. Bereits in der Vergangenheit hat die damalige BSG im Rahmen ihrer Verpflichtung als Sozialhilfeträger, die Versorgung von Leistungsempfängern nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII) zu gewährleisten, von unterschiedlichen Stellen der Bezirksämter vergleichbare Prüfungen durch Hausbesuche bei Leistungsempfängern<sup>2</sup> vornehmen lassen.

Darüber hinaus erhält die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) von den Einrichtungen und Diensten der Behindertenhilfe, mit denen Vereinbarungen über Leistungen, Vergütungen und Prüfungen bestehen, jährliche Qualitätssicherungsberichte. Diese beinhalten Angaben zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität und zu qualitätssichernden Maßnahmen der Leistungserbringer selbst. Die Einrichtungen und Dienste sind auch Adressaten künftiger Prüfungen nach dem HmbWBG.

441. Auf diese Weise werden von unterschiedlichen staatlichen Stellen gleichartige Prüfungen durchgeführt und regelmäßig identische Informationen beispielsweise über Zielbild und Bewohnerstrukturen, Personalausstattung und begleitende Angebote beim selben Träger abgefragt. Doppelarbeiten dieser Art sind zu vermeiden. Sinnvoll ist, die Prüf- und Erfassungstätigkeiten an einer Stelle zusammenzufassen und das Informationsmanagement zu verbessern. Zur Vorbereitung anlassbezogener Prüfungen wären die Angaben aus den Qualitätssicherungsberichten zielführend, bei Regelprüfungen könnten sie in Fragebögen der Heimaufsicht einfließen.

*Prüfungen an einer Stelle zusammenfassen*

### **Stellungnahme der Verwaltung**

442. Die Bezirksämter haben zugesichert, die Erfassung ihrer Prüfungstätigkeit künftig zu verbessern; die Aufsichtsbehörde will sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten in Ausübung ihrer Fach- und Rechtsaufsicht hiervon überzeugen. Sie hat zugesagt, im neu zu erstellenden Regelwerk die Dokumentationspflichten der Heimaufsichten zu klären und festzulegen,
- in welchem Umfang tatsächliche Feststellungen zu dokumentieren sind und hierzu mit den Bezirksämtern die Unterstützung durch Prüfungsleitfäden, Checklisten oder Ähnlichem erörtern,

<sup>2</sup> Derzeit 5 % der Empfänger von ambulanten Pflegeleistungen nach dem SGB XII.

- worin sich Umfang und Inhalt der Prüfvermerke bei anlassbezogenen bzw. turnusmäßigen Prüfungen unterscheiden und bei welchen Fallgestaltungen (zum Beispiel bei Beschwerden, denen durch telefonische Auskünfte abgeholfen werden kann) Prüfvermerke entbehrlich sind.
443. Die Verwaltung hat zur Prüfungsplanung darauf hingewiesen, dass der Zeitaufwand für die neu hinzugekommenen Aufgaben der Heimaufsicht vielfach erst ermittelt werden muss. Die BGV will im zu erstellenden Regelwerk eine Verpflichtung der Bezirksämter vorsehen, ihr zum Jahresbeginn eine Prüfungsplanung vorzulegen und ihr bei gravierenden Abweichungen sowie routinemäßig zum Jahresende über deren Vollzug zu berichten. Sobald ausreichende Erfahrungswerte über die durch das HmbWBG neu begründeten Aufgaben vorliegen, will die BGV zusammen mit den Bezirksämtern die erforderlichen Personalbedarfe neu festlegen.
444. Hinsichtlich der Doppelarbeiten will die BGV zusammen mit der BASFI unter Einbeziehung der Träger prüfen, wie ein Informationsaustausch zwischen den Fachreferaten der BASFI und den Heimaufsichten über Inhalte der Qualitätssicherungsberichte ermöglicht werden kann, ohne datenschutzrechtliche Grundsätze zu verletzen. Sie hat erste Überlegungen zur Zusammenfassung der beiden Prüfungsansätze bei ambulanten Pflegediensten angestellt und zugesagt, zusammen mit den Bezirksämtern ein Konzept zu erarbeiten.

## Wohnen

### Familienfreundlicher Wohnungsbau

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

**Ob die Wohnungsbauförderprogramme für Familien ihrem Zweck entsprechend dazu beitragen, Familien in Hamburg zu halten, ist dem Senat mangels aktueller Daten zur Ausgangs- und Bedarfslage nicht bekannt.**

**Die Bürgerschaft wurde über die mit der Subventionsbarwerterhöhung verbundenen finanziellen Vorbelastungen zukünftiger Haushalte nicht ausreichend informiert und konnte daher ihr Budgetrecht nicht auf zutreffender Grundlage wahrnehmen.**

#### Förderprogramme

445. Seit mindestens 2005 ist es erklärtes Ziel des Senats, Familien in Hamburg zu halten und neue Familien für Hamburg zu gewinnen. Dies soll u. a. durch die Förderung von familiengerechtem Wohnungsbau geschehen. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der jährlichen Wohnraumförderprogramme<sup>1</sup> sowie mit dem mittlerweile eingestellten Sonderprogramm „Familienfreundlicher Wohnungsbau“.
446. Die Behörde hat eine Fülle von statistischen Informationen sowie Untersuchungen aus der Wohnungswirtschaft ausgewertet. So lagen ihr u. a. Angaben zu den durch Förderung fertiggestellten familiengerechten Wohneinheiten sowie statistische Daten zum Beispiel über den Anteil von Haushalten mit Kindern in Relation zu den gesamten Haushalten in Hamburg vor. Außerdem wurde in 2006 eine Studie „Umlandwanderung und Bildung von Wohneigentum“ beauftragt. Sie hat zudem die Auffassung vertreten, dass andere Marktindikatoren (zum Beispiel Bodenpreise, niedrigere Kosten im Umland, Wanderungsverluste bestimmter Fallgruppen) ihr die Berechtigung einer Ausweitung wohnungspolitischer Maßnahmen für Familien gezeigt hätten.

Diese Daten enthielten qualitative und quantitative Aspekte, jedoch keine Aussage darüber, wie viele Wohnungen in Hamburg Familien unter Berücksichtigung ihrer Einkommen zur Verfügung stehen. Die Behörde konnte daher das Defizit in Art und Ausmaß nicht bestimmen.

*Ausgangslage  
und Bedarfe für  
familiengerechtes  
Wohnen nicht  
bekannt*

<sup>1</sup> Zum Beispiel wurden in 2010 im Mietwohnungsneubau für 1.547 Wohnungen Förderungen bewilligt, davon 817 Wohnungen familiengerecht (Wohnungen mit drei oder mehr Räumen).

447. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Behörde die Ausgangslage für Familien analysiert, die entsprechenden Bedarfe konkret ermittelt und erst auf dieser Basis Fördermaßnahmen entwickelt sowie deren Zielerreichung kontrolliert. Die Festlegung von Planzahlen der zu fördernden familiengerechten Wohnungen (Output) ohne eine vorangegangene Analyse und Bedarfserhebung wird der langfristig angelegten Wirkung, Familien in Hamburg zu halten, nicht gerecht.

Wenn der Wohnungsbau unabhängig von anderen familienrelevanten Faktoren (zum Beispiel Kitas und Schulen) ein maßgeblicher Faktor ist, in dessen Förderung erhebliche Mittel einfließen, und der Senat diesem Aufgabenfeld – wie sein Arbeitsprogramm vom Mai 2011 zeigt – eine besondere Bedeutung beimisst, ist es umso wichtiger, die angestrebten Wirkungen von Förderprogrammen auf den Wohnungsmarkt zu erfassen. Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf eine im Internet zugängliche Zusammenfassung des Bundesministeriums der Finanzen zu „Performanzindikatoren als Grundlage für die Evaluierung von Förderprogrammen“, die u. a. im Bereich der Wohnungs- und Städtebaupolitik Hinweise beispielsweise zu Entwicklung und Wirkungszusammenhängen von Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sowie zur Formulierung konkreter und operabler Ziele gibt. Sie kann als ein gangbares Beispiel zur Unterstützung von Erfolgskontrollen für Förderprogramme herangezogen werden.

Auch vor dem Hintergrund begrenzter Finanzmittel sind diese Analyse und eine Bedarfsermittlung notwendig für die Entscheidung, ob die Durchführung von Maßnahmen insgesamt wirtschaftlich ist und die vorhandenen Finanzressourcen so effizient wie möglich eingesetzt werden.

448. Die Behörde hat dargelegt, dass aufgrund vielfältiger Randbedingungen, wie zum Beispiel gleichzeitiger Verfolgung mehrerer politischer Ziele, langer Zeitabläufe der Förderung und ungenauer Wirkungsermittlung, eine Bedarfs- und Erfolgskontrolle nur eingeschränkt möglich sei. Gleichwohl will sie den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen.

### **Beteiligung der Bürgerschaft**

449. Für die Jahre 2009 und 2010 hat die Bürgerschaft im Rahmen der Konjunkturoffensive Hamburg die Maßnahme „Erhöhung der Förderung des Mietwohnungsneubaus 2009/2010“ beschlossen.<sup>2</sup> Damit einher ging die Erhöhung des Subventionsbarwerts<sup>3</sup> für die allgemeine Wohnraumförderung von 103,5 Mio. Euro auf 120 Mio. Euro jährlich.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/2250 vom 17. Februar 2009.

<sup>3</sup> Der Subventionsbarwert ist der gegenwärtige – rechnerisch ermittelte – Wert der erst in der Zukunft erfolgenden Auszahlungen.

450. Entgegen dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit wurde die Bürgerschaft im Rahmen dieser Entscheidung nicht in transparenter Weise über die mit ihren Entscheidungen verbundenen finanziellen Auswirkungen informiert. Dies erfolgte vielmehr erst Anfang 2011 mit der – der Bürgerschaft zur Kenntnis gegebenen – Fortschreibung des Wohnungsbauentwicklungsplans.<sup>4</sup> Danach ist ab 2011 von jährlich 1,0 bis 1,5 Mio. Euro aufwachsenden Ausgleichszahlungen an die Wohnungsbaukreditanstalt auszugehen, sodass sich in 2015 die Verlust- und Ausgleichszahlungen um 6,7 Mio. Euro erhöht haben werden. Aus der im Jahr 2011 erfolgten inflationsausgleichenden Erhöhung des Subventionsbarwerts um 2 % auf jährlich 122,5 Mio. Euro ergibt sich laut Senat für die Folgehaushalte ab 2014 eine Erhöhung des Zins- und Verlustausgleichs um weitere rund 1 Mio. Euro jährlich.

*Bürgerschaft  
nicht sachgerecht  
informiert*

451. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit beanstandet und gefordert, dass die Bürgerschaft künftig im Rahmen einer vorgesehenen Erhöhung des Subventionsbarwerts über deren finanzielle Auswirkungen sachgerecht informiert wird und diesen explizit zustimmt. Nur so wird das parlamentarische Budgetrecht gesichert, wenn in Anbetracht des Rechtsanspruchs der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt auf Verlustausgleich künftige Haushalte vorbelastet werden können.

Die Behörde beabsichtigt, den Senat und die Bürgerschaft mit dem Wohnungsbauprogramm 2012 zu befassen.

### **Veranschlagung von Haushaltsmitteln**

452. Da das Sonderprogramm „Familienfreundlicher Wohnungsbau“ nur in geringem Umfang nachgefragt wurde, hat die Behörde die Planzahlen der mit der Kinderzimmerzulage geförderten Wohneinheiten bereits ab 2008 von 300 auf 100 herabgesetzt und den Haushaltsansatz des Titels 6100.893.04 „Zuschüsse zur Förderung familiengerechten Wohnungsbaus“ für 2009 gegenüber der ursprünglichen Planung in 2005 um 1 Mio. Euro auf rund 4,5 Mio. Euro reduziert. Der ursprüngliche Ansatz für 2010 in Höhe von rund 6,2 Mio. Euro wurde dagegen beibehalten.

*Haushaltsansatz  
trotz fehlender  
Nachfrage nicht  
reduziert*

453. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen § 11 Absatz 2 LHO beanstandet, wonach im Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.

Die Behörde hat dem nicht widersprochen.

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/8515 vom 25. Januar 2011.

## Stadteigene Wohnungen

Finanzbehörde

**Auch bei der Durchführung haushaltsfinanzierter Maßnahmen durch Dritte ist die Geltung der hamburgischen Vergabevorschriften zu vereinbaren.**

**Die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Nutzung bzw. Veräußerung nur vorsorglich gehaltener unrentabler Objekte müssen in die Wege geleitet werden.**

**Investitionsmittel wurden unzulässigerweise für Zwecke der Bauunterhaltung verwendet.**

454. Für die Verwaltung und bauliche Unterhaltung der rund 1.280 stadteigenen Wohneinheiten hat die Finanzbehörde einen Generalmietvertrag mit der SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg (SAGA) abgeschlossen. Für Investitionsmaßnahmen an den Gebäuden sind im Wirtschaftsplan des Immobilienmanagements der Finanzbehörde in den Jahren 2008 bis 2010 jährlich zwischen 1,8 und 2,2 Mio. Euro veranschlagt.

### Vergabevorschriften

455. Die Vergabe der Bauleistungen an den stadteigenen Gebäuden durch die SAGA erfolgt entsprechend deren internen Regelungen ohne Beachtung der für Baumaßnahmen Hamburgs vorgegebenen Vergabevorschriften.
456. Nach §55 Absatz 1 LHO in Verbindung mit den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften muss der Vergabe hamburgischer Baumaßnahmen nach Maßgabe der vergaberechtlichen Vorschriften und Richtlinien der Freien und Hansestadt Hamburg eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Damit soll insbesondere gewährleistet werden, dass die verfügbaren Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam verwendet werden (§ 7 LHO) und ein Höchstmaß an Transparenz entsteht.
457. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass Vergabevorschriften, die für die Verwaltung und bei Zuwendungsbauten auch für externe Bauherren gelten, nicht auch in den Fällen zur Anwendung kommen, in denen öffentliche Unternehmen mit der Durchführung aus dem hamburgischen Haushalt finanzierter öffentlicher Baumaßnahmen beauftragt sind.
458. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, bei der anstehenden Neuverhandlung des Generalmietvertrags für aus Haushaltsmitteln finanzierte Sonderprogramme die Anwendung der für

*Vergabevorschriften kommen nicht zum Tragen*

die hamburgische Verwaltung verbindlichen Vergabevorschriften durch die SAGA zu vereinbaren.

## Wohnungsleerstände

459. Zu den stadteigenen Wohnungen gehören u. a. Gebäude in Problemlagen, die von der Finanzbehörde aufgekauft wurden, um übergeordnete Planungen zu ermöglichen oder Nachteile für die Stadt zu vermeiden und die deshalb nicht vermietet werden sollen. So stehen beispielsweise rund 20 Objekte in Neuenfelde teilweise seit bis zu zehn Jahren leer.

Bis zur Entscheidung über die weitere Verwendung der Objekte müssen die Leerstände durch einen „Notbetrieb“ erhalten werden, um Verkehrssicherheit zu gewährleisten und einem Verfall der Bausubstanz vorzubeugen. Dabei fallen Kosten in erheblicher Höhe für Unterhalt, Betrieb und Instandsetzung an, ohne dass ihnen Mieteinnahmen gegenüberstehen. Dies führte zu Schmälerungen des Gesamterlöses von rund 1,5 Mio. Euro in 2008 bzw. 1,7 Mio. Euro in 2009.

*Jährliche Erlösschmälerung in Millionenhöhe*

460. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert sich dafür einzusetzen, dass Planungssicherheit geschaffen wird, damit Entscheidungen über zum Beispiel Grundinstandsetzung, Vermietung, Verkauf oder Abriss gefällt werden können. Ziel muss es dabei sein, die Anzahl unwirtschaftlicher Objekte in städtischem Eigentum zu reduzieren, die bei diesen anfallenden Kosten zu senken und so weit möglich verfügbaren Wohnraum dem Markt wieder zugänglich zu machen.

## Finanzierung der Ausgaben

461. Der Rechnungshof hat stichprobenartig Baumaßnahmen der Jahre 2002 bis 2009 geprüft, die aus dem Investitionshaushalt der Finanzbehörde bzw. ab dem 1. Januar 2009 aus dem Wirtschaftsplan der nettoveranschlagten Einrichtung Immobilienmanagement (§ 15 Absatz 2 LHO) finanziert wurden.

Einzelne Maßnahmen mit Kosten zwischen 23.000 Euro und bis zu rund 1,0 Mio. Euro waren keine Investitionen im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben, sondern dienten dem Zweck der laufenden Bauunterhaltung, so zum Beispiel die Beseitigung von Durchfeuchtungsschäden. Die Ausgaben hätten damit nur aus dem Erfolgsplan – dem haushaltsrechtlichen Vermerk entsprechend gegebenenfalls bei Deckung durch Minderausgaben im Finanzierungsplan nach Einwilligung der Bürgerschaft – geleistet werden dürfen.

*Einsatz von Investitionsmitteln für Bauunterhaltung unzulässig*

Wegen der Möglichkeit, Investitionen kreditär finanzieren zu können (Artikel 72 Absatz 1 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg), ist die sorgfältige Abgrenzung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben von erheblicher finanzwirtschaftlicher Bedeutung.

Der Rechnungshof hat die unzulässige Inanspruchnahme von Investitionsmitteln für Zwecke der Bauunterhaltung durch das Immobilienmanagement beanstandet.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

462. Die Finanzbehörde hat den Forderungen und Beanstandungen des Rechnungshofs zugestimmt. So will sie zum Beispiel kurzfristig dafür sorgen, dass leerstehende Objekte in Neuenfelde einer Nutzung zugeführt werden.



## Öffentlich-rechtliche Unterbringung

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration/  
f & w fördern und wohnen AöR

**Die hohen Kosten der Unterbringung sind nur unzureichend in Kostensätzen und Gebühren berücksichtigt. Dies entlastet den Bund bei der Übernahme von Kosten der Unterkunft zum Nachteil Hamburgs.**

**Die Verweildauern in der Unterbringung sind zu lang und Informationen über Hemmnisse bei der Integration in eigenen Wohnraum unzureichend. Alternative Wohnformen für nicht allein Wohnfähige sollten ausgeweitet werden.**

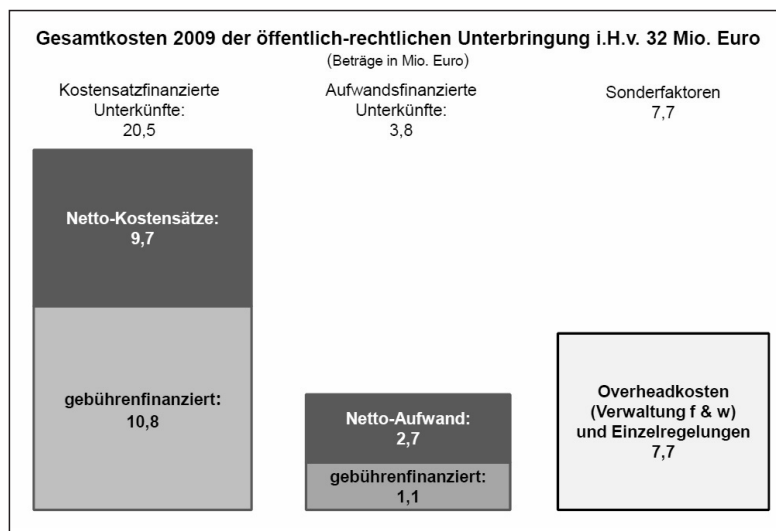
**Die Kosten der Unterbringung wurden im Haushaltsplan 2011/2012 zu niedrig veranschlagt.**

463. Öffentlich-rechtliche Unterbringung ist eine Maßnahme gegen Obdachlosigkeit auf der Grundlage des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Als Obdach stehen in Hamburg 55 Wohnunterkünfte mit 8.125 Plätzen (Ende 2010) zur Verfügung, die von f & w fördern und wohnen AöR (f & w) bereitgestellt und mit wohnungslosen Personen belegt werden. f & w soll mit einem Sozialmanagement den sozialen Frieden in den Unterkünften und mit dem Wohnumfeld sichern.
464. Ende 2010 waren in Hamburg 7.487 Personen öffentlich-rechtlich untergebracht, davon 3.407 nicht bleibeberechtigte Zuwanderer, 2.556 einheimische Wohnungslose und 1.524 wohnberechtigte Zuwanderer. Die Verweildauer der nicht bleibeberechtigten Zuwanderer in Wohnunterkünften ist abhängig von den Verfahren zur Feststellung von Aufenthaltsrechten und insoweit von vornherein längerfristig. Dagegen ist die öffentlich-rechtliche Unterbringung für einheimische Wohnungslose und wohnberechtigte Zuwanderer eine vorübergehende Notmaßnahme, für die die bezirklichen Fachstellen für Wohnungsnotfälle (Fachstellen) nach einer Bedarfsprüfung befristete Bewilligungen ausstellen. Der genannte Personenkreis soll gemäß der entsprechenden Fachanweisung der Behörde mittels Hilfeplänen wieder in privatrechtlichen Wohnraum oder andere Angebote des Hilfesystems integriert werden. Um untergebrachte Haushalte vermehrt in privaten Wohnraum vermitteln zu können, wurde 2003 von der Stadt mit der Wohnungswirtschaft ein Kooperationsvertrag geschlossen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Jahresbericht 2011, „Neues Hilfesystem für Wohnungslose“, Tzn. 317 bis 355.

## Finanzierung

465. Nach den Erhebungen des Rechnungshofs beliefen sich die Gesamtkosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung 2009 auf rund 32 Mio. Euro und setzten sich wie folgt zusammen:<sup>2</sup>



Quelle: Abrechnungsunterlagen der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Haushaltsrechnung 2009, Bericht des Wirtschaftsprüfers über f & w 2009, eigene Berechnung und Darstellung

Die meisten Unterkünfte werden über Kostensätze pro belegtem Platz finanziert. Bei einigen Unterkünften wird der insgesamt anfallende Aufwand erstattet. Die Bewohner zahlen Gebühren, die aber die Kostensätze bzw. den Aufwand nicht decken, sodass die Behörde die jeweilige Differenz (Netto-Kostensätze bzw. Netto-Aufwand) an f & w erstattet. Weitere Kosten werden nach Maßgabe von Einzelregelungen unabhängig von Unterkünften von der Behörde finanziert.

466. Die Abbildung zeigt, dass auch die Kostensätze nur einen Teil der Unterbringungskosten erfassen, weil der Overhead und die Einzelregelungen darin nicht enthalten sind. Sie werden zudem pro Kopf und nicht entsprechend der real in Anspruch genommenen Unterbringungsleistung berechnet. So erhält f & w beispielsweise für jede Person einer Familie trotz verdichteter Belegung in etwa denselben Kostensatz wie für eine alleinstehende Person im Einzelzimmer.
467. Die derzeitige Bemessungsgrundlage für die Gebühren entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben des §6 des Gebührengesetzes zur Kostendeckung, da nicht alle nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten der Verwaltungseinheit einbezogen worden sind.

*Kostensätze  
nicht leistungsgerecht*

<sup>2</sup> Kosten für erforderliche Schließungen und Neueinrichtungen von Unterkünften werden gesondert finanziert und bleiben daher unberücksichtigt.

468. Bei Transferleistungsempfängern gemäß Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – (SGB II) beteiligt sich die Bundesagentur für Arbeit mit einem Prozentsatz von derzeit 35,8 % an den Kosten der Unterkunft.<sup>3</sup> Bei untergebrachten Personen können die zu zahlenden Gebühren als Kosten der Unterkunft geltend gemacht werden. Da die derzeitigen Unterbringungsgebühren nur einen Teil der tatsächlichen Wohnkosten berücksichtigen, trägt Hamburg folglich einen zu hohen Anteil an den Kosten der Unterkunft für die untergebrachten, erwerbsfähigen Haushalte. Dies widerspricht der Zielsetzung des Senats, zur Einhaltung der Schuldenbremse u. a. Kostenerstattungen des Bundes in vollem Umfang in Anspruch zu nehmen.<sup>4</sup>

*Gebühren nicht kostendeckend*

Lediglich rund 7 % aller Bewohner können die Gebühren aus eigenen Mitteln zahlen, bei rund 93 % werden diese über Transferleistungen gedeckt. Von den einheimischen Wohnungslosen und wohnberechtigten Zuwanderern erhalten rund 72 % Leistungen nach dem SGB II.

Der Rechnungshof hat in einer Beispielsrechnung den bisher nicht in die Kostenerstattung des Bundes eingeflossenen Betrag näherungsweise ermittelt. Danach ergibt sich für das Jahr 2009, als der Bundesanteil noch bei 25,4 % lag, ein rechnerischer Nachteil für den Hamburger Haushalt von über 1 Mio. Euro. Beim derzeitigen Bundesanteil von 35,8 % fallen jährlich rund 1,6 Mio. Euro aus.

*Kostenerstattung des Bundes ausschöpfen*

469. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Gebühren nicht kostendeckend sind. Er hat gefordert, die Kostensätze und die Höhe der Gebühren so zu bemessen, dass sie den tatsächlich von einer Person in Anspruch genommenen Leistungen entsprechen. Dies würde auch dazu führen, dass künftig der gesamte vom Bund zu leistende Anteil an den Wohnkosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung geltend gemacht werden kann.

## Verweildauern

470. Öffentlich-rechtliche Unterbringung wird bei der Erstbewilligung auf drei Monate begrenzt, um einer Verfestigung der Wohnungslosigkeit entgegenzuwirken. Die Weiterbewilligung soll sechs Monate im Regelfall nicht überschreiten. Die Auswertung der Verweildauern für 2010 hat ergeben, dass sich einheimische Wohnungslose zu 76 % länger als drei Monate und zu 42 % sogar länger als ein Jahr in Unterkünten befinden.<sup>5</sup> Dabei werden die Verweildauern nur unterkunftsbezogen erfasst, d. h. Verlegungen – immerhin 7,6 % der Zuzüge – zählen wie ein Neubeginn.
471. Als Ursachen für die langen Verweildauern werden von f & w die Verschlechterung des Wohnungsmarktes und eine Zunahme kran-

*Verweildauer in öffentlich-rechtlicher Unterbringung zu lang*

<sup>3</sup> Transferleistungen für Wohnkosten nach § 22 SGB II.

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/559 vom 24. Juni 2011, S. 11.

<sup>5</sup> Diese Werte haben sich zwischen 2005 und 2010 nur geringfügig geändert. Entsprechende Werte für wohnberechtigte Zuwanderer wären von f & w nur mit erheblichem Zeitaufwand bereitzustellen.

ker bzw. verhaltensauffälliger und deshalb nicht allein wohnfähiger Bewohner angeführt.

*Ursachen nicht analysiert*

Systematische Erhebungen über rückläufige Wohnungsangebote für untergebrachte Haushalte bzw. zu den Gründen für das Nichtzustandekommen von Mietverträgen gibt es nicht. Die Auszüge von Zuwanderern wurden nicht nach Bleibeberechtigung differenziert, sodass keine Auszugszahlen und Analysen zu den Fachstellenkunden erstellt werden konnten. Eine mehrfache Inanspruchnahme der öffentlich-rechtlichen Unterbringung wird gar nicht erfasst, sodass auch die Nachhaltigkeit der Überwindung von Wohnungslosigkeit nicht analysiert werden kann.

472. Der Rechnungshof hat die unzureichenden Kenntnisse der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) über die tatsächlichen Verweildauern der Bewohner sowie über die Ursachen der Integrationshemmnisse in privaten Wohnraum beanstandet. Er hat die Erfassung steuerungsrelevanter Daten und eine Ursachenanalyse über die langen Verweildauern von Fachstellenkunden gefordert.

### **Einzelzimmervergabe**

473. Für Einzelpersonen ist regelhaft eine Unterbringung in Doppelzimmern vorgesehen. Zur Sicherung des sozialen Friedens in den Unterkünften belegt f & w gleichwohl Doppelzimmer in erheblichem Umfang mit nur einer Person. Von der Behörde werden derzeit insgesamt 600 Einzelzimmervergaben<sup>6</sup> ausdrücklich akzeptiert. Die Zahl der tatsächlich von f & w vorgenommenen Einzelbelegungen liegt sogar noch darüber. Sind Doppelzimmer nur mit einer Person belegt, werden in der Folge statistisch mehr freie Plätze ausgewiesen, als real zur Verfügung stehen.

*Kriterien für Einzelzimmer-Belegung nicht geklärt*

474. Zur Entwicklung der insbesondere für eine Einzelzimmervergabe in Betracht kommenden kranken bzw. verhaltensauffälligen Bewohner gibt es bei f & w keine systematischen Aufzeichnungen und zur Einzelzimmervergabe keine mit der Behörde abgestimmten Kriterien. f & w hat eine interne Kriterienliste erstellt. Die Vergabe erfolgt auf der Basis persönlicher Einschätzung des Personals.
475. Der Rechnungshof hat dies bemängelt und die Behörde aufgefordert, die Entwicklung von Fällen festgestellter psychischer Erkrankungen oder Verhaltensauffälligkeiten bei Unterkunftsbewohnern zu erfassen und Bedingungen für eine Einzelzimmervergabe festzulegen. Alternativen zur Wahrung des sozialen Friedens, wie etwa nächtliche Wachdienste, sollten geprüft und in Kosten-Nutzen-Überlegungen einbezogen werden.

<sup>6</sup> Davon 215 von vornherein als Einzelzimmer bestimmte Räume.

## Alternativen zur öffentlichen Unterbringung

476. Bei wohnfähigen Bewohnern sollte die Bereitschaft zum Auszug aus Unterbringung durch Anreize gefördert werden. Der Rechnungshof hat hierzu Handlungsfelder identifiziert und insbesondere
- die Begrenzung der Einzelzimmervergaben,
  - die Anhebung der Gebühren zur Schaffung finanzieller Anreize sowie
  - den Abschluss von Vereinbarungen zum Fördern und Fordern mit Bewohnern zur Wiederherstellung der Wohnfähigkeit
- angeregt.
477. Die nicht wohnfähigen Bewohner verbleiben entgegen der vorgesehenen zeitlichen Begrenzung längerfristig in der Unterbringung. Für diese bieten sich entweder stationäre Hilfen oder private Wohnformen mit Betreuung an, damit die Plätze bedarfsgerecht für öffentliche Unterbringung wieder zur Verfügung stehen.
478. Eine systematische Wirtschaftlichkeitsanalyse der Kosten der verschiedenen Wohnformen – auch im Vergleich zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung – existiert bislang nicht. Sie wird auch durch die unzureichende Abbildung sowohl der Gesamtkosten der Unterbringung als auch der von einzelnen Haushalten in Anspruch genommenen Leistung in den Kostensätzen erschwert.
479. Der Rechnungshof hat das Verbleiben langfristig nicht wohnfähiger Bewohner im System der öffentlich-rechtlichen Unterbringung bemängelt. Er hat die Behörde aufgefordert, Modelle zur nachhaltigen Integration in Wohnraum zu entwickeln, bei denen regelmäßige Auszüge aus der Unterbringung und ein Verbleiben in derselben Wohnung auch nach Ende einer ergänzenden Betreuung ermöglicht werden. Hierfür müssten in Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft entsprechende Kontingente bereitgestellt werden.

*Modelle zur Wohnraumintegration entwickeln*

## Kapazitäts- und Standortplanung

480. Die Unterbringungskapazität ist – insbesondere angesichts eines Rückgangs der nicht bleibeberechtigten Zuwanderer – von 23.800 (2004) auf 8.125 (2010) Plätze deutlich abgebaut worden. Seit Beginn des Jahres 2010 ist ein wieder steigender Bedarf zu verzeichnen, der zu Engpässen führt. Die Behörde hat daher mit einer erneuten Ausweitung der Kapazitäten begonnen.
481. Prognoseinstrumente und Handlungsszenarien zu künftig möglichen Bedarfsentwicklungen hat die Behörde bisher nicht entwickelt. Daher sind prospektive Einschätzungen, welche Maßnahmen unter welchen Bedingungen eine schnelle und wirtschaftliche Bedarfsdeckung ermöglichen, nicht möglich. Eine Ermittlung, unter welchen Bedingungen das Vorhalten einer mittelfristigen Kapazi-

*Handlungsszenarien für Bedarfsentwicklungen fehlen*

tätsreserve kostengünstiger ist als der kurzfristig am Bedarf orientierte Zu- und Abbau von Kapazitäten, fehlt bislang.

Verlässliche Übersichten über die in den letzten Jahren durch Abbau von Kapazitäten verursachten Kosten gibt es nicht. Ebenso fehlte bis 2010 eine Übersicht über die Entwicklung der Standorte im Zeitablauf.<sup>7</sup>

482. *Wirtschaftliche Analyse von Unterbringungsvarianten unzureichend*
- Bis heute hat es keine systematische Analyse möglicher Varianten für die öffentlich-rechtliche Unterbringung mit einer wirtschaftlichen Bewertung gegeben. Dabei wären die Investitions- und Folgekosten der alternativen Standorte, Bauformen (Containerdörfer, feste Häuser usw.), Nutzungsrechte (Eigentum, Anmietung usw.), Nutzungsdauer sowie Nutzungsflexibilität einzubeziehen.

Die BASFI hat darauf verwiesen, die Vor- und Nachteile der Varianten seien grundsätzlich bekannt. Letztlich sei aber – auch im Hinblick auf die Beteiligung der Bezirke – deren Umsetzbarkeit entscheidend.

483. Der Rechnungshof hat den bisher fehlenden Einsatz von Prognoseinstrumenten für künftige Bedarfsentwicklungen bemängelt und gefordert, solche – zum Beispiel in Form der Szenario-Technik – nunmehr zur Grundlage von Kapazitätsplanungen zu machen. Zudem hat er bezüglich der Standort- und Reserveplanung wirtschaftliche Vergleichsberechnungen alternativer Handlungsmöglichkeiten gefordert und darauf hingewiesen, dass Unsicherheiten der konzeptionellen Umsetzung eine grundlegende wirtschaftliche Betrachtung nicht entbehrlich machen.

## Haushaltsveranschlagung

484. Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben. Diese sind nach Artikel 66 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Verbindung mit § 11 Absatz 2 Nr. 2 LHO mit größtmöglicher Genauigkeit zu veranschlagen.
485. Bei der Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs 2011/2012 für die Unterbringung von Wohnungslosen und Zuwanderern wurde die noch aus dem Haushaltsplan 2009/2010 stammende Plankapazität für 2010 von 6.977 Plätzen übernommen und für die Jahre bis 2012 fortgeschrieben. Obwohl die Ist-Kapazität Ende 2009 bei 8.285 Plätzen lag<sup>8</sup> und damit deutlich über den ursprünglichen Planwert für 2009 hinausging, sahen Behörde und Senat für die unmittelbare Zukunft über 1.000 Plätze weniger vor, ohne dass Anhaltspunkte für einen anzunehmenden Rückgang erkennbar waren.

<sup>7</sup> Bis August 2010 gab es neben den Unterkünften von f & w noch bezirkliche Wohnunterkünfte, die schrittweise auf f & w übertragen wurden.

<sup>8</sup> Davon waren 7.677 auch tatsächlich belegt.

Die Plankapazität ist maßgeblich für die Höhe des Haushaltstitels 4620.671.61 „Erstattungen an f & w – AöR für die Unterbringung Wohnungsloser“. Die veranschlagten Beträge von 18,9 Mio. Euro (2008) bzw. 20,2 Mio. Euro (2009) wurden mit einem Ist von 23,6 Mio. Euro (2008) bzw. 24,2 Mio. Euro (2009) deutlich überschritten.

486. Für die Jahre 2011 und 2012 sind bei dem besagten Titel als Konsequenz der niedrigen Plankapazität Mittel in Höhe von nur 20,2 Mio. Euro veranschlagt. Auch beim überarbeiteten Planentwurf vom Mai 2011 wurde dies trotz nunmehr sogar real steigender Belegung nicht korrigiert und weiterhin mit offensichtlich unzutreffenden Daten agiert. Es ist daher zu erwarten, dass die Mittel für die Unterbringung Wohnungsloser beim Titel 4620.671.61 auch für die Jahre 2011 und 2012 nicht ausreichen werden.

*Mittelveranschlagung beim Haushaltstitel nicht bedarfsgerecht*

Bei den Beratungen des Haushaltsplan-Entwurfs 2011/2012 erläuterten die Senatsvertreter im zuständigen Fachausschuss, die überwiegende Mehrheit der Daten sei vom neuen Senat unverändert übernommen worden. Nicht neu geplante Zahlen, wie etwa die der Wohnungslosenhilfe, würden daher Risiken bergen. Im Rahmen der Beratungen des Haushaltsausschusses wiesen die Senatsvertreter auf Reste in der Titelgruppe Z 61 „Unterbringung Wohnungsloser“ hin, auf die im Jahr 2011 zur Deckung des Mehrbedarfs bei der öffentlichen Unterbringung zugegriffen werden könne.<sup>9</sup>

487. Der Rechnungshof hat die bereits bei Planaufstellung im Jahr 2010 nicht auskömmliche Veranschlagung der Erstattungen an f & w für die Unterbringung Wohnungsloser sowie die unterbliebene Korrektur 2011 beanstandet. Er hat gefordert, Planzahlen und Mittelansätze zukünftig mit dem Anspruch der größtmöglichen Genauigkeit zum Zeitpunkt der Planaufstellung festzulegen. Alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben müssen darin berücksichtigt werden, damit die Bürgerschaft ihr Etatrecht sachgerecht ausüben kann.

## Stellungnahme der Verwaltung

488. Die BASFI hat zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen. In die Kostensatzverhandlungen will sie weitere Kostenbestandteile der öffentlich-rechtlichen Unterbringung einbringen und die Abbildung der gegenüber dem untergebrachten Haushalt erbrachten Leistungen erreichen.

Ebenso soll eine Erhöhung der Gebühren für öffentlich-rechtliche Unterbringung – insbesondere im Hinblick auf den vom Bund zu leistenden Anteil an den Kosten der Unterkunft von Arbeitslosengeld II-Beziehern – geprüft werden.

Im Rahmen der eingesetzten Arbeitsgruppe „Gesamtkonzeption für die öffentliche Unterbringung“ will die Behörde

<sup>9</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/1400 vom 31. Oktober 2011, Band 1, S. 138 und Band 3, S. 147.

- Szenarien/Prognosen für Kapazitätsbedarfe und Reserveplanungen sowie deren wirtschaftliche Auswirkungen entwickeln,
- konzeptionelle Grundlagen für die Planung von Standorten und Bauweisen schaffen sowie wirtschaftliche Vergleichsrechnungen einführen,
- eine Binnendifferenzierung der Bewohner durchführen und die Bedarfslage und Vergabekriterien für Einzelzimmer sowie weitere Möglichkeiten zur Gewährleistung des sozialen Friedens in den Unterkünften klären sowie
- Anreize zur Förderung der Auszugsbereitschaft aus Unterbringung sowie die wirtschaftlichen und fachlichen Vor- und Nachteile verschiedener alternativer Wohnformen prüfen.

Darüber hinaus sollen die Möglichkeit der künftigen Auswertung personenbezogener Verweildauern über das Dokumentationssystem der Fachstellen geprüft und eine Analyse von Vermittlungshemmnissen von Fachstellenkunden durchgeführt werden.

Die Behörde hat weiter erklärt, dass bei der Mittelveranschlagung beim Titel für Erstattungen an f & w die vorhandenen Reste der Titelgruppe Z 61 im Kapitel 4620 berücksichtigt worden seien. Sie will künftige Planzahlen mit größtmöglicher Genauigkeit ermitteln und Mittel bedarfsgerecht einwerben.



## Übernahme von Mietschulden

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration/  
Finanzbehörde/Bezirksämter

**Hilfeleistungen werden nicht nach einheitlichen Maßstäben gewährt. Die Beratung zur Selbsthilfe genießt bisher nicht den gebotenen Vorrang vor finanzieller Entlastung. Geldleistungen werden zu häufig als Beihilfe statt als Darlehen bewilligt. Die Aufgabenwahrnehmung muss stärker darauf ausgerichtet werden, Mietschulden nachhaltig zu vermeiden.**

489. Zu den Aufgaben der bezirklichen Fachstellen für Wohnungsnotfälle gehören die Beratung und Betreuung der von Wohnungsverlust bedrohten Personen mit dem Ziel der Sicherung des Mietverhältnisses. In diesem Zusammenhang entscheiden sie auch über die Notwendigkeit finanzieller Hilfen zur Übernahme von Mietschulden Arbeitssuchender<sup>1</sup> sowie im Rahmen der Sozialhilfe.<sup>2</sup> Dafür gibt Hamburg jährlich rund 5 Mio. Euro aus.
490. Auswertungen des Rechnungshofs zu gesicherten Mietverhältnissen aus dem Dokumentationssystem der Fachstellen zeigen, dass die Wohnungssicherungen durch Geldleistungen in Form von Mietschuldenübernahmen im Jahresdurchschnitt 2010 je nach Bezirksamt zwischen 29 % und 76 % variierten. Die niedrigen Werte belegen, dass Wohnungssicherung auch ohne Einsatz finanzieller Mittel gelingen kann. Diese Möglichkeit wird aber entgegen den Grundsätzen der Sozialhilfe und den Zielen des Fachstellenkonzepts nicht durchgängig genutzt.

*Vorrang von  
Beratung zur  
Selbsthilfe zu  
wenig beachtet*

Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, den Grundsatz der Nachrangigkeit finanzieller Leistungen zu beachten und die vorrangige Beratung zur Selbsthilfe – gegebenenfalls unterstützt durch Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – sicherzustellen. Der Rechnungshof hat angeregt, bereits jetzt ein einheitliches Prüfungsverfahren zu etablieren. Es muss besser gewährleistet werden, dass vor der Bewilligung finanzieller Leistungen Maßnahmen der Selbsthilfe und Prävention geprüft und mit dem Hilfesuchenden erörtert wurden. Dies wäre auch im Rahmen einer späteren Aufnahme eines Fallbearbeitungssystems im geplanten Nachfolgeverfahren von PROSA<sup>3</sup> weiter sinnvoll.

<sup>1</sup> Nach §22 Absatz 8 Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – (SGB II).

<sup>2</sup> Nach §36 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII).

<sup>3</sup> IT-Verfahren zur Sozialhilfegewährung.

491. Aus den PROSA-Akten ergab sich, dass Sachverhalte teilweise unzureichend aufgeklärt, unbestimmte Rechtsbegriffe nicht konkretisiert und Ermessensspielräume nicht ausgeschöpft wurden bzw. Dokumentationen hierzu fehlten. Bei der Bewilligung der Geldleistungen wurde Einkommen nicht immer aktuell ermittelt und vollständig berücksichtigt. Finanzielle Hilfen wurden somit in einer Reihe von Fällen zu Unrecht gewährt.

*Sachverhalts-  
aufklärung und  
Ermessens-  
ausübung  
unzureichend*

Der Rechnungshof hat die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) und die Bezirksamter aufgefordert, die Sachbearbeitung dazu anzuhalten, die Sachverhalte einschließlich der Einkommenssituation vollständig aufzuklären, die Rechtfertigung der Leistungsbewilligung zu prüfen sowie nachvollziehbare Entscheidungen unter Ausschöpfung des Ermessens zu treffen und zu dokumentieren.

492. Finanzielle Hilfen für Mietschulden von Arbeitsuchenden nach dem SGB II sollen vorrangig als Darlehen gewährt werden. Die Gewährung einer nicht zurückzuzahlenden Beihilfe bedarf einer besonderen Begründung und ist auf atypische Einzelfälle beschränkt. In 10 % der untersuchten Fälle ließ sich den Bewilligungstexten in der PROSA-Akte nicht entnehmen, ob eine Beihilfe oder ein Darlehen bewilligt wurde. In den verbleibenden Fällen lag der Anteil der Beihilfen bei annähernd 50 %. Da sich nachvollziehbare Begründungen, die auf einen atypischen Einzelfall schließen ließen, selten fanden, war oftmals nicht erkennbar, ob die Beihilfen zu Recht gewährt wurden.

*Bewilligungen  
von Beihilfen statt  
Darlehen nicht  
ausreichend  
begründet*

Bei den Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII zur Sicherung von Mietverhältnissen ist im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens zu entscheiden, ob eine Beihilfe oder ein Darlehen gewährt wird. Auch hier war die Dokumentation oft unzureichend und die Ermessensausübung nicht nachvollziehbar. In einer hohen Zahl von Fällen wurden Mietschulden in Form von Beihilfen übernommen, obwohl das ermittelte Einkommen den notwendigen laufenden Lebensunterhalt deckte bzw. – teils deutlich – überstieg. Von diesen Haushalten wäre am ehesten zu erwarten, dass sie – wenn trotz ihres Einkommens Mietschulden entstanden sind und Selbsthilfe nicht möglich ist – ein Darlehen tilgen können.

Der Rechnungshof hat die Bezirksamter aufgefordert, Beihilfen statt Darlehen nur dann zu bewilligen, wenn dies aufgrund der Einkommenssituation gerechtfertigt ist und auch im Übrigen den gesetzlichen Vorschriften entspricht.

493. Zur Behebung der Mängel in der Fallbearbeitung hat der Rechnungshof die Behörde und die Bezirksamter darüber hinaus aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass ein aktuelles, vollständiges und dem Gesetz entsprechendes Regelwerk angewendet wird. So sollten die bereits zugesagte überarbeitete „Fachanweisung zur Übernahme von Mietschulden“<sup>4</sup> umgehend in Kraft gesetzt und die Sachbearbeitungen auf die für §22 Absatz 8 SGB II geltende vorrangige Darlehensgewährung hingewiesen werden. In der neu zu

*Regelwerk  
vervollständigen  
und anwenden*

<sup>4</sup> Jahresbericht 2010, Tz. 269 ff. (Tz. 282).

erstellenden Fachanweisung zu §36 SGB XII sind dem Gesetz entsprechende Regelungen zum Einkommenseinsatz aufzunehmen.

494. In einer Reihe von Fällen entstanden wiederholt Mietschulden – teilweise innerhalb eines Jahres –, die alle übernommen wurden. Weitere Schritte, die auf die Inanspruchnahme notwendiger persönlicher Hilfen durch die Betroffenen ausgerichtet waren, wurden jedoch nicht bzw. zu spät ergriffen, obwohl dies in den fachlichen Vorgaben so vorgesehen ist. Da wiederholte Mietschuldenübernahmen nicht ausgewertet werden, hat die Behörde keine ausreichende Kenntnis über die Häufigkeit von Wiederholungsfällen, deren Hintergründe und die Nachhaltigkeit erfolgter Wohnungssicherungen.

Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, Maßnahmen zur nachhaltigen Wohnungssicherung im Rahmen der Arbeit der Fachstellen auszuschöpfen, um das erneute Auftreten einer drohenden Wohnungslosigkeit so weit wie möglich zu vermeiden. Darüber hinaus bedarf es eines Verfahrens, das den Erfolg der Maßnahmen in einem angemessenen Zeitraum bewertet, damit die Wirksamkeit der Arbeit der Fachstellen beurteilt und gegebenenfalls nachgesteuert werden kann. Der Rechnungshof hat angeregt, hierzu eine differenzierte Erfassung und Auswertung der Wiederholungsfälle durchzuführen.

*Nachhaltige Wirkung von Wohnungssicherungen verbessern*

495. Für Geldleistungen, die aus PROSA bewilligt und ausgezahlt werden, wurde ein Stichprobenkontrollverfahren eingerichtet. Die Kontrollen der Leistungen nach §36 SGB XII erfolgten jedoch nicht immer sorgfältig. Auch kontrollierte Fälle wiesen erhebliche Mängel auf, wie zum Beispiel die fehlende Berücksichtigung von Einkommen. Des Weiteren wurde nicht überwacht, ob das Kontrollsystem regelkonform arbeitet. Auswertungen zur Fehlerquote sind in den vergangenen Jahren nicht mehr erfolgt.

*Kontrollen nicht ausreichend*

Bei Leistungen nach §22 Absatz 8 SGB II entscheidet die Sachbearbeitung in den Fachstellen über die Übernahme der Mietrückstände und fordert die Sachbearbeitung im Jobcenter team.arbeit.hamburg auf, die Entscheidung umzusetzen. Eine inhaltliche Kontrolle durch die Fachstellenleitungen findet nicht oder nur informell statt.

Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, für fachlich gründliche Kontrollen sowie eine ausgewogene Kontrolldichte zu sorgen, diese zu überwachen und auch bei Bewilligungen nach §22 Absatz 8 SGB II regelhaft fachliche Kontrollen vorzusehen.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

496. Die BASFI, die Finanzbehörde und die Bezirksämter haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen. Die BASFI hat angekündigt, eine differenzierte Erfassung und Auswertung der Wiederholungsfälle mit dem PROSA-Nachfolgeverfahren JUS-IT einzuführen.

# Bildung, Wissenschaft und Sport

## Ressourceneinsatz in Berufsschulen

Behörde für Schule und Berufsbildung

**Der Einsatz von Lehrkräften in Berufsschulen wird nicht ausreichend an dem bestehenden Bedarf ausgerichtet. Es bestehen erhebliche Unterschiede bei der Versorgung einzelner beruflicher Schulen mit Lehrkräften.**

**Obwohl Jugendliche ihre Ausbildung vorzeitig beenden oder abbrechen, werden für das laufende Schuljahr zugewiesene Ressourcen nicht reduziert.**

**Das Hamburger Institut für Berufliche Bildung muss seine Fachaufsicht und Steuerungsverantwortung gegenüber den beruflichen Schulen konsequenter wahrnehmen.**

**Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der begonnenen Sanierungs- und Neubauvorhaben für berufliche Schulen bedarf der seit 25 Jahren geltende Schulentwicklungsplan dringend einer Aktualisierung.**

497. Hamburgs berufliche Schulen wurden 2007 in einen Landesbetrieb nach §26 LHO, das Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB), überführt. Den 41 Hamburger Berufsschulen standen im Schuljahr 2009/2010 für insgesamt 38.481 Schülerinnen und Schüler 1.012 Lehrerstellen mit einem finanziellen Volumen in Höhe von 67,1 Mio. Euro zur Verfügung.

### Ressourcenbemessung

498. Die Bildungsgangstudententafeln je Ausbildungsberuf regeln u. a. die mögliche Organisationsform (Teilzeitunterricht in geblockter Form, d. h. in mehreren zusammenhängenden Wochen, oder ungeblockter Form, d. h. an zwei Tagen wöchentlich) sowie die Summe des über die gesamte Ausbildungsdauer zu erteilenden Grundunterrichts. Dieser Unterricht ist unterteilt in einen fachspezifischen und einen berufsfeldübergreifenden Lernbereich.

499. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) ermittelt die zur Erteilung des Unterrichts erforderlichen Ressourcen schülerzahlabhängig auf der Grundlage der von der Bürgerschaft beschlossenen Berechnungsgrundlagen. Dabei wird für die ungeblockte Form eine höhere Anzahl an Grundstunden mit einem Gesamtvolumen von 1,2 Mio. Euro als für die geblockte Form zur Verfügung gestellt.<sup>1</sup>

Einige Ausbildungsberufe werden gleichzeitig in geblockter und ungeblockter Form unterrichtet. Dies legt eine Überprüfung nahe, ob die systemisch vorgegebene bessere Ressourcenausstattung der ungeblockten Unterrichtsform gerechtfertigt ist und den Anforderungen eines wirtschaftlichen und sparsamen Ressourceneinsatzes entspricht.

*Ungleiche Ressourcen für dieselben Ausbildungsberufe*

500. Die Rahmenbedingungen für die Klassen in den einzelnen Berufsfeldern sind unterschiedlich. So ist bei vielen Berufsschulen für den praktischen Teil des Unterrichts in den gewerblich-technischen Berufsfeldern sowie in den Berufsfeldern „Ernährung und Hauswirtschaft“ die Teilung einer Klasse zwingend notwendig, weil der Unterricht aus praktischen Übungen besteht (zum Beispiel an Motoren, Maschinen oder in Küchen). In Berufsschulen für das Berufsfeld Wirtschaft und Verwaltung findet der praktische Teil des Unterrichts überwiegend in Computerräumen statt, sodass es einer Teilung der Klasse nicht bedarf. Diese unterschiedlichen und für den Bedarf relevanten Rahmenbedingungen werden bei der Ressourcenausstattung jedoch nicht berücksichtigt.

*Gleiche Ressourcen trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen*

501. Der Rechnungshof hat das HIBB aufgefordert, zu prüfen, ob der regelhafte Mehrbedarf, der für die ungeblockte Form der Unterrichtserteilung zur Verfügung gestellt wird, weiterhin zwingend erforderlich ist. Er hat die BSB und das HIBB aufgefordert, zu prüfen, ob eine weitergehende Differenzierung der Berechnungsgrundlagen für unterschiedliche Ausbildungsberufe mit Rücksicht auf einen wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz geboten ist.

### **Lehrereinsatz**

502. Die BSB errechnet für jede Berufsschule den Lehrerbedarf und stellt diesem das jeweils dort vorhandene Personal gegenüber. Aus der Gegenüberstellung wird deutlich, dass die Versorgung mit Lehrkräften an den einzelnen beruflichen Schulen sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Sie variiert von einer Unterversorgung in Höhe von 15,5 % bis hin zu einer Überversorgung in Höhe von 21,3 % mit Lehrkräften. Trotz Einsetzung einer Clearingstelle durch das HIBB ist es bislang nicht gelungen, dies auszugleichen.

*Erhebliche Unterschiede bei der Lehrerversorgung*

503. Der Rechnungshof hat das HIBB aufgefordert, auf den Ausgleich der Überhänge und Fehlbedarfe an Lehrkräften konsequenter hinzuwirken.

<sup>1</sup> 0,06 Wochenarbeitszeitstunden pro Schüler Mehrbedarf in ungeblockter Unterrichtsform pro Schuljahr.

504. Das Lehrerarbeitszeitmodell gibt Kapazitäten u. a. für die Wahrnehmung von Funktionsaufgaben, Fortbildung und Vertretung vor. Einige berufliche Schulen nutzen ihre Überversorgung an Lehrkräften, um Funktionsaufgaben wie beispielsweise die Klassenlehrerfunktion in einem Umfang wahrzunehmen, der über das vom Lehrerarbeitszeitmodell vorgegebene Maß von 7,4 Wochenarbeitszeitstunden je vollbeschäftigter Lehrkraft hinausgeht.

*Lehrkräfte nicht gemäß Lehrerarbeitszeitmodell eingesetzt*

Für die Fortbildung der Lehrkräfte werden den beruflichen Schulen je Lehrkraft 45 Zeitstunden pro Schuljahr und somit 15 Zeitstunden mehr als in allgemeinbildenden Schulen zugewiesen. Damit haben Lehrkräfte in beruflichen Schulen, die übergreifenden und damit einen den allgemeinbildenden Schulen vergleichbaren Unterricht erteilen, die gleiche erhöhte Fortbildungsverpflichtung wie Fachlehrkräfte mit fachspezifischem Unterricht. Hierfür fehlt es an einer plausiblen Rechtfertigung.

Zudem erfolgt eine regelhafte Überprüfung der tatsächlich geleisteten Fortbildung der Lehrkräfte nicht durch alle Schulleitungen.

Weiter werden in der Lehrerarbeitszeit jährlich 38 Vertretungsstunden berücksichtigt. Eine Dokumentation der tatsächlich geleisteten Vertretungsstunden wurde nur in einigen Berufsschulen vorgefunden, sodass deren zweckgemäße Verwendung insgesamt nicht belegt ist.

505. Der Rechnungshof hat das HIBB aufgefordert, entsprechend den Vorgaben des Lehrerarbeitszeitmodells sicherzustellen, dass die Schulleitungen der Berufsschulen lediglich Funktionszeiten in der vorgesehenen Höhe aufwenden. Der Umfang der Fortbildungsverpflichtung ist auf seine Angemessenheit zu überprüfen sowie die Erbringung zu dokumentieren und zu überwachen. Die zweckentsprechende Verwendung der Vertretungskapazitäten ist sicherzustellen und vollständig zu dokumentieren.

## **Ressourcenbelastende Rahmenbedingungen**

*Zu hohe Anzahl von Ausbildungsberufen*

506. Derzeit werden rund 230 staatlich anerkannte Ausbildungsberufe in Hamburg angeboten. Bei der Ausbildung zum Elektroniker wird beispielsweise zwischen zehn und bei der für Kaufleute im Einzelhandel zwischen 23 Fachrichtungen<sup>2</sup> unterschieden. Darüber hinaus werden diese jeweils an vier verschiedenen Berufsschulen unterrichtet.

Die Zahl der Anfängerinnen und Anfänger in einem Ausbildungsberuf hat eine Bandbreite von weit über 500 Schülerinnen und Schülern (zum Beispiel Kaufleute für Bürokommunikation) bis hin zu nur einer Schülerin oder einem Schüler in 13 Ausbildungsberufen (zum Beispiel Metallbauer/in im Fahrzeugbau und technische/r Zeichner/in in der Elektrotechnik). Bei 119 Ausbildungsberufen (also bei über der Hälfte) wird die sogenannte Basisfrequenz<sup>3</sup> von

<sup>2</sup> U. a. die Fachrichtungen „Heimwerker, Möbel, Spielwaren und Tonträger“.

<sup>3</sup> Die Basisfrequenz bestimmt die Schülerzahl einer Klasse, die zur Erteilung des Grundunterrichts nach der Stundentafel erforderlich ist.

22 Schülerinnen und Schülern – teilweise sehr deutlich – nicht erreicht. Da die Schülerzahl in Ausbildungsberufen für die Zuweisung der Lehrkräfte maßgeblich ist, hat dies zur Folge, dass in mehr als der Hälfte der Ausbildungsberufe die den Berufsschulen zugewiesenen Ressourcen für die Erteilung des Grundunterrichts nicht ausreichen und die Schülerinnen und Schüler teilweise nicht alle vorgegebenen Unterrichtsstunden erhalten.

507. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, im Zusammenwirken mit dem HIBB eine Initiative zur Reduzierung von Ausbildungsberufen auf Ebene der Kultusministerkonferenz zu ergreifen. Das HIBB sollte prüfen, ob und inwieweit durch organisatorische Maßnahmen oder eine Modularisierung<sup>4</sup> innerhalb einer Berufsschule Ressourcen effizienter eingesetzt werden können.

508. Nach dem Hamburgischen Schulgesetz sind die Berufsschulen gehalten, die nähere Ausgestaltung der Organisationsformen des Unterrichts und seiner zeitlichen Strukturierung mit den Ausbildungsbetrieben abzusprechen.

Dies führt u. a. dazu, dass Unterrichtszeiten an wechselnde Anwesenheitsforderungen einzelner Ausbildungsbetriebe angepasst werden. Dabei handelt es sich beispielsweise um die gegebenenfalls auch länger währende Nichterteilung von Unterricht im Zusammenhang mit gesetzlichen Feiertagen auf Wunsch von Friseur-, Fleischerei- und Floristikbetrieben. Einzelne Berufsschulen bieten nach der Anforderung der Betriebe Unterricht in geblockter und ungeblockter Form für einzelne Berufe parallel an (Tz. 498), obwohl dies weder in den Bildungsgangstundentafeln noch in der Ressourcenbemessung vorgesehen ist.

*Unwirtschaftlicher Ressourceneinsatz aufgrund von Wünschen der Ausbildungsbetriebe*

509. Die unterschiedliche Ressourcenausstattung einzelner Schulen (Tz. 502), die hohe Anzahl von Ausbildungsberufen und die spezifischen Anforderungen einzelner Ausbildungsbetriebe an die Unterrichtsorganisation erschweren es den Berufsschulen, den Unterricht in gebotenen Umfang zu erbringen: Einige Berufsschulen konnten die Grundstunden in der Summe nicht erteilen. So mussten Ressourcen zwischen den Lernbereichen umgeschichtet oder es musste gänzlich auf das Wahlpflichtangebot verzichtet werden.

510. Der Rechnungshof hat das HIBB aufgefordert, sicherzustellen, dass die Berufsschulen den nach der Bildungsgangstundentafel erforderlichen Grundunterricht vollständig erteilen. Eine Teilung und Differenzierung im fachspezifischen Lernbereich darf nicht zulasten des berufsfeldübergreifenden Lernbereichs gehen. Das HIBB sollte prüfen, ob und inwieweit eine Reduzierung der Unterrichtsformen<sup>5</sup> in den jeweiligen Berufsschulen einen ressourcenschonenderen Einsatz von Lehrkräften ermöglicht. Außerdem hat er das HIBB aufgefordert, mit den Innungen und gegebenenfalls einzelnen Betrieben in einen Dialog zu treten, um betriebliche Wünsche auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß zu reduzieren.

<sup>4</sup> Beispielsweise vermehrter gemeinsamer fachübergreifender Unterricht für Ausbildungen im Einzelhandel und getrennter Unterricht in der Warenkunde.

<sup>5</sup> Gleichzeitige Berufsausbildung in geblockter und ungeblockter Form.

## **Ressourcen für Jugendliche mit kürzerer Ausbildungsdauer**

511. Die für die Bemessung der Ressourcen maßgeblichen Schülerzahlen werden zum Schuljahresbeginn auf der Grundlage einer schulgenaugen Schülerprognose ermittelt. Berufliche Schulen unterliegen im Laufe des Schuljahres deutlich größeren Schwankungen bei der Anzahl ihrer Schülerschaft als allgemeinbildende Schulen. Ursächlich hierfür sind insbesondere Schülerinnen und Schüler, die ihre Ausbildung verkürzen (beispielsweise von 3 auf 2 ½ Jahre) oder abbrechen.

*Ressourcen nicht an zurückgehende Schülerzahlen angepasst*

512. Zu Beginn eines Schuljahres und somit zum für die Berechnung der Ressourcenbedarfe maßgeblichen Zeitpunkt waren vielfach deutlich mehr Auszubildende gemeldet als im weiteren Verlauf des Schuljahres. Trotz zurückgehender Schülerzahlen erfolgt die Anpassung der Lehrerzuweisung unterjährig nur im geringen Maße.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Ressourcen nicht jederzeit punktgenau bemessen werden können. Ein starres System, das im Wesentlichen nur einmal jährlich die Schülerzahlen für die Ressourcenzuweisung berücksichtigt, wird der gebotenen Ausrichtung am Bedarf jedoch ebenfalls nicht gerecht.

513. Der Rechnungshof hat die BSB und das HIBB aufgefordert, bei der Ressourcenzuweisung die schwankenden Schülerzahlen – bedingt durch die Jugendlichen mit abweichender Ausbildungsdauer – zu berücksichtigen. Die BSB und das HIBB sollten prüfen, ob und inwieweit die Zuweisungspraxis grundlegend umgestellt werden muss.

## **Steuerung der Berufsschulen**

514. Dem HIBB obliegt auch die Rechts- und Fachaufsicht sowie die Steuerung der beruflichen Schulen über Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Zu deren Konkretisierung hat das HIBB mit den beruflichen Schulen bereits im Juni 2007 ein Rahmenkonzept zur Qualitätssicherung und -entwicklung vereinbart.

*Keine konsequente Wahrnehmung der Fachaufsicht*

515. Das HIBB sieht in der hieran anknüpfenden „Zusammenfassenden Darstellung“ seiner Kernaufgaben und -prozesse keine Fachaufsicht über die beruflichen Schulen vor. Darüber hinaus enthalten die Ziel- und Leistungsvereinbarungen überwiegend Tätigkeitsbeschreibungen und stellen keinen Bezug zu den Leistungen der beruflichen Schulen und den damit verbundenen Ressourcen her. Die Messung der Zielerreichung erfolgt lediglich durch die groben Kategorien „erreicht“, „teilweise erreicht“, „nicht erreicht“ oder „keine Aussage möglich“.

516. Der Rechnungshof hat das HIBB aufgefordert, die bereits definierten Kernaufgaben der Schulaufsicht um die notwendige Fachaufsicht zu ergänzen und diese dann auch wahrzunehmen. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen sollten stringenter auf ihre Steuerungs- und Wirkungsrelevanz ausgerichtet werden. Er regt



an, sie enger an den im „Orientierungsrahmen Schulqualität“ beschriebenen Merkmalen, wie zum Beispiel erfolgreiche Abschlüsse, erreichte Kompetenzen und Anschlussfähigkeit auszurichten.

## Schulentwicklungsplanung

517. Der bestehende Schulentwicklungsplan für die beruflichen Schulen wurde im Jahr 1986 erstellt und seitdem nicht weiterentwickelt.

Mit dem Beschluss, 15 berufliche Schulen zu sanieren bzw. neu zu bauen, soll eine Verzahnung von schulischen Aktivitäten und Unterrichtsgestaltung sowie eine wirtschaftliche Nutzung von Lehrkräften und Flächen erreicht werden.<sup>6</sup>

Darüber hinaus führt die aktuell begonnene Reform des beruflichen Bildungswesens<sup>7</sup> zu weitreichenden Veränderungen insbesondere bei der Struktur der Bildungsgänge und dem „Übergangssystem Schule – Beruf“.

518. Vor dem Hintergrund der beträchtlichen finanziellen Dimension der Sanierungs- und Baumaßnahmen mit ihren langfristigen Auswirkungen auf den Hamburger Haushalt und der Neuorganisation des beruflichen Bildungswesens hält der Rechnungshof es für unverzichtbar, den Schulentwicklungsplan zu aktualisieren.

*Kein aktueller Schulentwicklungsplan vorhanden*

519. Der Rechnungshof hat die BSB und das HIBB aufgefordert, umgehend einen aktuellen Schulentwicklungsplan für die beruflichen Schulen aufzustellen und Rahmenbedingungen formuliert, die einbezogen werden sollten – wie beispielsweise die notwendige Definition von Schulmindestgrößen und Raumkonzepten.

## Stellungnahme der Verwaltung

520. Die BSB und das HIBB haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, alle Forderungen umzusetzen.

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/4209 vom 29. September 2009.

<sup>7</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/8472 vom 18. Januar 2011.

## Schulen in freier Trägerschaft

Behörde für Schule und Berufsbildung

**Der Schulaufsicht fehlen die erforderlichen Informationen, um Gleichwertigkeit und Qualität des Unterrichts von Ersatzschulen im laufenden Schulbetrieb systematisch zu beurteilen.**

**Mit der Beseitigung von Mängeln im Berechnungssystem der Schülerjahreskosten könnten sachlich unbegründete Finanzhilfleistungen vermieden werden.**

**Die Finanzhilfe für Privatschulen ist im Haushalt 2012 unterveranschlagt. Dies verstößt gegen den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit.**

521. Schulen in freier Trägerschaft, also allgemeinbildende und berufliche Ersatzschulen<sup>1</sup>, werden auf der Grundlage des Hamburgischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (HmbSfTG) gefördert. Die Zahl der Ersatzschüler in Hamburg ist seit 1998 von rund 14.900 kontinuierlich auf über 19.000 (27,5 %) und die Zahl der genehmigten Ersatzschulen von 44 auf 70 (59 %) für 2011 angestiegen. Die Stadt zahlt für jeden Hamburger Schüler an einer allgemeinbildenden und beruflichen Ersatzschule seit 2011 85 % der durchschnittlichen Kosten eines Schülers an staatlichen Schulen.<sup>2</sup> Im Jahr 2010 hat die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hierfür rund 96 Mio. Euro aufgewandt.

### Privatschulaufsicht

522. Nach Artikel 7 Absatz 1 Grundgesetz steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates. Es obliegt der Privatschulaufsicht, festzustellen, ob Ersatzschulen die im HmbSfTG definierten Genehmigungs- und Anerkennungsvoraussetzungen einhalten. Außerdem hat sie nach Erteilung der Genehmigung zu überwachen, ob die Erfüllung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags durch die Ersatzschulen sichergestellt wird. Der Erfolg der pädagogischen Arbeit ist mit dem Ziel zu prüfen, Gleichwertigkeit und Qualität des Unterrichts dauerhaft zu gewährleisten (§§ 2 Absatz 2 HmbSfTG, 85 Absatz 3 Hamburgisches Schulgesetz [HmbSG]).

<sup>1</sup> Von der Prüfung ausgenommen waren Sonderschulen und Ergänzungsschulen.

<sup>2</sup> Die Schülerkostensätze wurden nach dem HmbSfTG seit 2004 sukzessive von 65 % angehoben. Die Endstufe von 85 % wurde 2011 erreicht.

523. In der Praxis greift die Privatschulaufsicht für die laufende Überprüfung der Gleichwertigkeit des Unterrichts auf Daten und Angaben zurück, die sich auf die Einhaltung von Teilaspekten der Genehmigungsanforderungen und einschlägigen Vorgaben des HmbSG (u. a. Versetzungsordnung, Zugangsberechtigungen, Umgang mit Schulpflichtverletzungen) beziehen. Darüber hinaus wertet sie Ergebnisse von Abschlussprüfungen aus. Anlassbezogen nutzt die Schulaufsicht Hospitationen von Schulen, um u. a. Hinweisen von Schülern und Eltern oder allgemeinen Beschwerden nachzugehen.<sup>3</sup> Die Teilnahme an Lernstandsuntersuchungen ist zwar grundsätzlich vorgesehen, es nehmen aber weder alle Ersatzschulen daran teil noch werden die Ergebnisse bisher der Schulaufsicht vorgelegt. Eine regelhafte und systematische Überprüfung der pädagogischen Arbeit wird nicht durchgeführt.
524. Die Leistungsfähigkeit der Ersatzschulen kann auf Basis dieser Informationslage nicht systematisch bewertet werden. Die Überprüfung des pädagogischen Erfolgs von Schulen anhand von Abschlussprüfungen ist beispielsweise nur bei weiterführenden Schulen und dann erst am Ende der Schullaufbahn möglich. Erkenntnisse über die Qualität des laufenden Schulbetriebs liegen nur bedingt vor. Teilweise kann die Schulaufsicht Daten mangels entsprechender Befugnisse nicht erheben. Damit fehlen der Privatschulaufsicht letztlich geeignete Instrumente, um die Gleichwertigkeit des Unterrichts mit dem staatlichen Schulwesen nicht nur anlassbezogen, sondern auf systematischer Grundlage auch im laufenden Schulbetrieb beurteilen zu können.
525. Auch aufgrund seit Jahren wachsender Schul- und Schülerzahlen im Privatschulbereich ist eine verbesserte Transparenz über die Qualität des Unterrichts von Privatschulen geboten. Dies gilt nicht nur für das Verhältnis zwischen Staat und Schulen in freier Trägerschaft, sondern dient auch den Interessen der Eltern und Schüler, die bereits ein Privatschulangebot nutzen bzw. nutzen wollen.
526. Der Rechnungshof hat daher die Entwicklung und Nutzung von Instrumenten gefordert, die der Privatschulaufsicht eine systematische Beurteilung der Gleichwertigkeit und der Qualität des Unterrichts ermöglichen (zum Beispiel die regelhafte Überprüfung der Einhaltung der Genehmigungsanforderungen oder Berichtspflichten für die Ersatzschulen). Er hat angeregt, hierfür auch nach einer länderübergreifenden Lösung zu suchen.
527. Die BSB hat zugesagt, die Forderungen und Anregungen des Rechnungshofs aufzugreifen, in diesem Zusammenhang aber auch auf den ihrer Ansicht nach bestehenden sehr weitgehenden Gestaltungsspielraum der Privatschulen hingewiesen.

*Verbesserungs-  
bedürftige  
Informationslage*

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/7058 vom 31. August 2010.

## Finanzhilfe

- Schülerjahreskosten zentrale Stellschraube für Förderung*
528. Schulträger, die wirtschaftlich bedürftig sind und die Ersatzschule seit der Erteilung der Genehmigung drei Jahre unbeanstandet betrieben haben, erhalten auf Antrag Finanzhilfe als Zuschuss zu den Ausgaben des Schulbetriebs. Die Bemessung der Finanzhilfe richtet sich nach §15 HmbSfTG. Danach werden die Schülerkostensätze mit der Anzahl der zu berücksichtigenden Schülerzahl der Ersatzschule multipliziert. Im bisherigen Berechnungssystem für die Finanzhilfe sind die Schülerkostensätze damit die zentrale Stellschraube für eine bedarfsgerechte Förderung. Der aktuelle Schülerkostensatz von 85 % der im Haushaltsplan veröffentlichten – und der Information der Bürgerschaft dienenden – Schülerjahreskosten erfasst die gesamten Kostenbestandteile der staatlichen Schulen (u. a. Personalkosten, gebäudebezogene Sachkosten); diese werden schülerbezogen auf die jeweilige Schulstufe, Schulform und Organisationsform umgelegt.

## Berücksichtigung gesonderter Personalbedarfe

529. Den größten Anteil an den Schülerjahreskosten haben die Kosten für das pädagogische Personal. Er beträgt bei allen Schulformen mehr als 50 %. Neben der Grundversorgung für den Unterricht sind darin auch zusätzliche Bedarfe zum Beispiel für die Vermeidung von Unterrichtsausfall, Sprachförderung, Integration, Fremdnutzungen, Personalräte und sonstige Sonderbedarfe enthalten. Es handelt sich um 50 bis 60 Einzelpositionen, die nach Berechnungen des Rechnungshofs im Umfang von rund 7,6 Mio. Euro bei der Finanzhilfe 2010 berücksichtigt wurden.
- Systembedingter Gießkanneneffekt*
- Die Verteilung von Stellen, die über die Grundversorgung hinausgehen, erfolgt im staatlichen Schulwesen sowohl pauschal als auch einzelfallbezogen unter Berücksichtigung der konkreten Bedarfslage einer Schule. Sprachförder- und Integrationsbedarfe werden beispielsweise diagnosegestützt schülerbezogen ermittelt und gesondert schulbezogen bereitgestellt.
530. Diese Sonderbedarfe fließen in vollem Umfang in die Bemessung der Schülerjahreskosten ein. Die besondere Kostenstruktur der öffentlichen Schulen wird damit durch das pauschalierte Berechnungssystem der Finanzhilfe gleichförmig und unabhängig von einer Prüfung des tatsächlichen Bedarfs an die Ersatzschulen weitergereicht. Entsprechende Konzepte oder Nachweise müssen von den Ersatzschulen im Finanzhilfeverfahren nicht vorgelegt werden.
531. Der Rechnungshof hat die uneingeschränkte Einbeziehung der Sonderbedarfe in die Bemessung der Finanzhilfe beanstandet. Er hält eine bedarfsgerechte Bemessung von Sonderbedarfen für Ersatzschulen für erforderlich und hat daher eine kritische Überprüfung sowohl der generellen Berücksichtigung einzelner Sonderbedarfe als auch deren bedarfsunabhängiger Bewilligung im Rahmen der Finanzhilfe gefordert.

532. Dem Rechnungshof ist bewusst, dass auch Ersatzschulträger für ergänzende Unterrichtsangebote über die Grundversorgung hinausgehende Ressourcen benötigen. Die BSB sollte diese jedoch entsprechend dem aus § 7 LHO folgenden Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf ein notwendiges Maß begrenzen und Sonderbedarfe auch bei den Ersatzschulen nur auf Nachweis anerkennen. Vor dem Hintergrund, dass in die Finanzhilfe 2010 durch die Berücksichtigung von Sonderbedarfen mehr als 7 Mio. Euro eingeflossen sind, können sich hieraus – je nachdem welche Sonderbedarfe anerkannt werden – nennenswerte sachlich unbegründete Finanzhilfeeleistungen ergeben.

### **Gebäudebezogene Kostenbestandteile**

533. Bei der Berechnung der Schülerjahreskosten werden sowohl die „kalkulatorische Miete“ als auch die „schulbezogenen Ausgaben“ berücksichtigt, weil für die eigengenutzten Schulgebäude der staatlichen Schulen in der Vergangenheit keine Mietzahlungen zu entrichten waren.

In den schulbezogenen Ausgaben sind die Titel

- Mieten und Pachten (Titel 518.78) und
- Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Titel 519.01) enthalten.

Der Anteil für Erhaltungsaufwand in der Finanzhilfe ergab allein für den Grund- und Hauptschulbereich im Jahr 2009 eine Fördersumme von rund 2,4 Mio. Euro.

534. Üblicherweise werden Erhaltungsaufwendungen bereits in der Miete abgebildet, da Vermieter für den vertragsgemäßen Zustand ihrer Mietobjekte zu sorgen haben. Bei einer gleichzeitigen Berücksichtigung einer kalkulatorischen Miete werden gebäudebezogene Kostenbestandteile somit zum Teil doppelt in Ansatz gebracht.
535. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in der Berechnung der Schülerjahreskosten und damit in der Finanzhilfe sowohl gebäudebezogene Ausgaben als auch Anteile für kalkulatorische Miete enthalten sind und die Berechnung somit systematische Mängel aufweist.
536. Im Zuge der Errichtung des Sondervermögens „Schulbau“ sind ab 2010 die Bauunterhaltungsmittel (Titel 519.01) im Haushalt der BSB entfallen. Stattdessen fließen seit 2010 Mietzahlungen und Bewirtschaftungskosten an das Sondervermögen, womit grundsätzlich eine Voraussetzung geschaffen worden ist, um den gebäudebezogenen Anteil der Schülerjahreskosten auf Grundlage einer kalkulierten Grundmiete zu berücksichtigen.<sup>4</sup> Mit der Einführung von Einzelmietverträgen und der damit einhergehenden schulformbezogenen Zuordnung der Mietkosten wird es möglich, die tat-

*Mehrfache  
Berücksichtigung  
gebäudebezogener  
Kostenbestandteile*

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009, S. 4.

sächlichen Miet- und Bewirtschaftungskosten in den Schülerjahreskosten zu berücksichtigen.

- Beseitigung des Sanierungsstaus an staatlichen Schulen erhöht Finanzhilfe*
537. Die zu erwartenden Kostensteigerungen durch die Beseitigung des Sanierungsstaus im staatlichen Schulwesen werden zu einer Erhöhung der Schülerjahreskosten führen. Bei dem derzeitigen Berechnungssystem wird damit durch die pauschale Berücksichtigung der Gebäudekosten auch die Finanzhilfe erheblich steigen. Hieraus ergibt sich ein derzeit nicht bezifferbares finanzielles Risiko für die Stadt. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, zu prüfen, ob die immobilienbezogene Förderung in der Finanzhilfe, gegebenenfalls durch eine entsprechende Gesetzesänderung, gesondert geregelt werden kann.
538. Einige Privatschulträger haben unabhängig von der Finanzhilfe weitere Förderungen für Immobilien im Rahmen von Zuwendungen für Baumaßnahmen oder durch besondere Grundstücksüberlassungen (zum Beispiel Kauf- und Erbbaurechtsverträge) erhalten. Diese Grundstücksüberlassungen werden nicht im Zusammenhang mit der Finanzhilfegewährung im Kapitel 3160 „Schulen in freier Trägerschaft“ dargestellt.
539. Der Rechnungshof hat die mangelnde Transparenz bei der Förderung der Ersatzschulträger im Immobilienbereich beanstandet. Er hat die BSB aufgefordert, in Abstimmung mit der Finanzbehörde zu prüfen, inwieweit im Kapitel 3160 zum Beispiel in den Produktinformationen Verweise gemäß Nr. 3.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 17 LHO aufzunehmen sind, um die Informationslage im Haushaltsplan für die Bürgerschaft zu verbessern.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

540. Die BSB hat erklärt, sie habe sich bei der Bemessung der Finanzhilfe stets an die gesetzlichen Bestimmungen gehalten. Eine Ablösung von der strikten Bindung an die Schülerjahreskosten setze eine Änderung des HmbSfTG voraus. Das pauschalierte Berechnungssystem in der Finanzhilfe führe sowohl bei den berücksichtigten Sonderbedarfen als auch bei den gebäudebezogenen Kostenbestandteilen teilweise dazu, dass im Einzelfall strukturelle Vorteile für einzelne Ersatzschulträger nicht zu verhindern seien, vermeide aber Verwaltungsaufwand. Es sei damit zu rechnen, dass die Begünstigungen teilweise durch den weiteren Fortschritt der Haushaltsmodernisierung abgebaut werden können. Sie werde gemeinsam mit der Finanzbehörde prüfen, wie begünstigende Grundstücksüberlassungen oder Nutzungsrechte für einzelne Schulträger künftig bei der Finanzhilfe systematischer berücksichtigt und auch gegenüber der Bürgerschaft dargestellt werden könnten.

## Bewertung durch den Rechnungshof

541. Im HmbSfTG sind die Bestandteile der Schülerjahreskosten nicht vorgegeben. Es obliegt der BSB, zu definieren, in welchem Umfang einzelne Kostenbestandteile in der Haushaltskennzahl „Schülerjahreskosten“ berücksichtigt werden und – sofern die bisherige Abbildung der Kostenstruktur beibehalten werden soll – gegebenenfalls eine Gesetzesänderung zu initiieren. Die Verpflichtung zur Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit setzt der Pauschalierung jedenfalls dort Grenzen, wo ein Bedarf offenkundig nicht bestehen kann. Das ist insbesondere bei der Berücksichtigung solcher Positionen in der Finanzhilfe der Fall, die keinen schulischen Bedarf abbilden. Dies betrifft u. a. Kosten fremdgenutzter Lehrerstellen, zum Beispiel für fachpolitische Maßnahmen in der BSB. Zudem ist die Pauschalierung dort zu bemängeln, wo sie zu einer Ungleichbehandlung zwischen den Ersatzschulen führt, beispielsweise wenn Schulen sich bei der pauschal mitgeförderten Sprachförderung und der Integration stärker engagieren als andere. Auch der unter Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsaspekten gebotenen Begrenzung von förderungsfähigen Ausgaben für Schulgebäude ist hinreichend Rechnung zu tragen.

## Veranschlagung im Haushaltsplan

542. Die Veranschlagung beim Titel 3160.684.10 „Finanzhilfen für allgemeine Schulen in freier Trägerschaft“ im Haushaltsplan 2011/2012 von 99,7 Mio. Euro für 2012 liegt 5,8 Mio. Euro unter dem Ansatz 2011. Den Erläuterungen zu diesem Titel ist zu entnehmen, dass im Rahmen der Haushaltskonsolidierung eine Umstellung des Systems der Finanzhilfe vorgesehen ist.
543. Vor dem Hintergrund steigender Schülerzahlen bei den Ersatzschulen, auch in den Produktinformationen zum Haushaltsplan ausgewiesener steigender Schülerjahreskosten und der Tatsache, dass eine Umstellung des Systems der Finanzhilfe nur durch eine – bisher nicht eingeleitete – Änderung des HmbSfTG möglich ist, war bereits bei der ursprünglichen Haushaltsveranschlagung, spätestens jedoch bei der Neueinbringung des Haushalts im Mai 2011 erkennbar, dass der vorgesehene Konsolidierungsbeitrag für das Haushaltsjahr 2012 nicht erbracht werden kann. Es ist davon auszugehen, dass im Haushaltsjahr 2012 unter den gegebenen Voraussetzungen die im Haushaltstitel veranschlagten Mittel nicht auskömmlich sein werden.
544. Die BSB hat – im laufenden Prüfungsverfahren wird hierauf hingewiesen – bei den Haushaltsberatungen des Einzelplans 3.1 das Problem der möglichen Unterveranschlagung dargestellt. Sie hat angekündigt, nach Vorliegen der Herbststatistik<sup>5</sup> gegebenenfalls eine Ergänzungsdrucksache vorzulegen.

*Haushaltsveranschlagung für die Finanzhilfe nicht auskömmlich*

<sup>5</sup> Mit der Herbststatistik werden die tatsächlichen Schülerzahlen für das jeweilige Schuljahr veröffentlicht.

545. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen den aus Artikel 66 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Verbindung mit § 11 Absatz 2 LHO folgenden Grundsatz der Vollständigkeit der Veranschlagung von Ausgaben und die damit einhergehende Einschränkung des Etatrechts der Bürgerschaft beanstandet.
546. Die BSB hat die Feststellung des Rechnungshofs anerkannt. Der Zeitpunkt für die Erstellung einer Drucksache stehe noch nicht fest.

### **Anpassung von Haushaltskennzahlen**

*Mangelnde  
Transparenz bei  
Anpassung von  
Kostensätzen*

547. Die derzeitige Ausgestaltung des HmbSfTG und der Finanzhilfeverordnung sieht eine jährliche Aktualisierung der Schülerjahreskosten im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung vor. Unter den Bedingungen des Doppelhaushalts gelten die entsprechenden Plankennzahlen jedoch zwei Jahre. Bei Doppelhaushaltsjahren aktualisiert die BSB die Schülerjahreskosten daher nach dem Ablauf des Haushaltsjahres, um Nachteile für die Schulträger zu vermeiden. Die BSB legt die angepassten Schülerjahreskosten der Bürgerschaft jedoch nur im Rahmen des Berichts über den Haushaltsverlauf zur Kenntnisnahme vor.
548. Angesichts des unmittelbaren Zusammenhangs zwischen Schülerkostensätzen und Finanzhilfebedarf hält der Rechnungshof es für erforderlich, dass die finanziellen Auswirkungen der Änderungen dieser Haushaltskennzahlen für die Bürgerschaft deutlicher sichtbar werden. Der Rechnungshof hat daher angeregt, die für die Berechnung der Finanzhilfe relevanten Haushaltsdaten im Rahmen von Ergänzungsdrucksachen zu ändern. Darüber hinaus muss das HmbSfTG auf die Situation des Doppelhaushalts angepasst werden.
549. Die BSB hat zugesagt, an die Finanzbehörde heranzutreten und zu klären, wie die Vorschläge des Rechnungshofs umgesetzt werden können.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.



## Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Hochschulen

Behörde für Wissenschaft und Forschung

**Die Behörde für Wissenschaft und Forschung steuert die Hochschulen nicht wirksam durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Die kennzahlen- und outputorientierte Mittelzuweisung zeigt nur geringe Wirkungen. Auch das dazugehörige Berichtswesen ist unzureichend.**

**Die Bürgerschaft ist über die Ergebnisse der Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht hinreichend unterrichtet worden.**

550. Die Hochschulen erhalten jährlich eine Globalzuweisung, die sich an den in Forschung und Lehre, bei der Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses und bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags geforderten und erbrachten Leistungen orientieren soll. Im Zuge der Bewilligung dieser Globalhaushalte für die Hamburger Hochschulen Anfang der 1990-er Jahre wurden Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) als Steuerungsinstrument eingeführt. Seit 1999 schließt die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) mit allen Hamburger Hochschulen ZLV ab. Seit 2001 sind diese auch im Hamburgischen Hochschulgesetz (HmbHG) verankert.

### Steuerung der Hochschulen durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen

#### Ziele und Leistungen

551. Nach §2 Absatz 3 HmbHG treffen Stadt und Hochschulen jährlich fortzuschreibende verbindliche ZLV über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben, die die Aufteilung der Globalzuweisung sowie die anzuwendenden Kennzahlen und Indikatoren regeln. Die ZLV sollen die Verfahren für die Feststellung des Zielerreichungsgrads und die sich aus dem Zielerreichungsgrad ergebenden Konsequenzen festlegen.
552. In den ZLV werden Vereinbarungen zu hochschulspezifischen und hochschulpolitischen Themen getroffen wie zum Beispiel zu Forschung und Transfer, Wissens- und Informationsmanagement, Hochschulsteuerung oder Hochschulentwicklung. Neben der Darstellung langfristiger und strategischer Ziele, die zu den Kernaufgaben gehören, bzw. solcher, bei denen die Zielerreichung als sehr wahrscheinlich anzunehmen ist (zum Beispiel Erreichen der bisherigen Absolventenzahlen, Akkreditierung von Studiengängen), be-

schränken sich die ZLV häufig auf Bemühens- und Absichtserklärungen wie „Steigerung der Kooperationen“, „Verbesserung der Internationalisierung“ oder die Nennung von Begrifflichkeiten wie „Wissenschaftsmarketing“ oder „Internationalisierung“. Ziele und Leistungen werden vielfach „weich“ beschrieben (zum Beispiel „Konzepte erstellen“, „Arbeitsgruppen bilden“, „Beteiligung an Maßnahmen/Projekten und Strategien“).

553. In den Vereinbarungen fehlt es häufig an konkret definierten, mess- und prüf-  
baren Zielen sowie Kriterien für die Ermittlung der Zielerreichung. Die Folgen des Nichterreichens der Ziele und insbesondere die finanziellen Konsequenzen sind in der Regel nicht bestimmt.
- Keine ausreichend konkreten, mess- und prüf-  
baren Zielvorgaben*

### Drei-Säulen-Finanzierung

554. Die ZLV sind zum Haushalt 2005/2006 um die sogenannte Drei-Säulen-Finanzierung ergänzt worden, mit der die Hochschulen outputorientiert und kennzahlengebunden finanziert werden sollen.<sup>1</sup> Das Budget jeder Hochschule besteht aus den „drei Säulen“ Grundleistungsbudget (85 %), Anreizbudget (13 %) und Innovationsbudget (2 %<sup>2</sup>). Die Drei-Säulen-Finanzierung wird im Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012 als „konsequent ergebnisbezogene und innovationsfördernde Finanzzuweisung“ bezeichnet.
555. Der Rechnungshof hat demgegenüber festgestellt, dass die Drei-Säulen-Finanzierung insgesamt nur zu geringen finanziellen Auswirkungen geführt hat. So sind beim Grundleistungsbudget bisher keine finanziellen Reaktionen erfolgt, weil die Kriterien hierfür bei keiner Hochschule erfüllt waren. Beim Anreizbudget, dessen Mittel im Wettbewerb zwischen den Hochschulen vergeben werden, sind Umverteilungen – bezogen auf den Zuschuss der Stadt – überwiegend nur im einstelligen Promillebereich erfolgt. Die wenigen darüber hinausgehenden Veränderungen beruhen hauptsächlich auf hohen prozentualen Steigerungsraten bei niedrigen Ausgangswerten. So hat beispielsweise das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf 2010 von der Steigerung der Drittmittel je Professor/-in um mehr als 30.000 Euro auf mehr als 400.000 Euro beim Anreizbudget weniger profitieren können als die HafenCity Universität Hamburg mit der Steigerung um 8.000 Euro auf 12.000 Euro.
- Kaum finanzielle Auswirkungen der Drei-Säulen-Finanzierung*

556. Die Zuweisungen an die Hochschulen sind entgegen den Ankündigungen faktisch weder an die erbrachten noch an die künftig zu erbringenden Leistungen geknüpft. Budgetermittlung und -bemessung sowie die finanzielle Steuerung erfolgen nach wie vor auf der Grundlage der historisch gewachsenen Mittelbedarfe im Haushaltsaufstellungsverfahren. Erst nach Bewilligung der Mittel durch die Bürgerschaft werden diese auf die „drei Säulen“ verteilt. Nicht erkennbar ist, nach welchen Kriterien und Maßstäben die Größe der Anteile und die Bandbreite für Budgetanpassungen bemessen

<sup>1</sup> Vorwort zum Haushaltsplan 2004.

<sup>2</sup> 1 % seit 2010.

worden sind. Die angestrebte Verzahnung der Drei-Säulen-Finanzierung mit dem Haushaltsverfahren<sup>3</sup> ist bisher nicht gelungen.

## Zusammenfassende Bewertung

557. Die gegenwärtige Ausgestaltung der ZLV ist damit nur sehr eingeschränkt für eine leistungsgerechte Bemessung der Hochschulfinanzierung geeignet. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF dem Ziel, die Hochschulmittel verstärkt anhand kennzahlgestützter aufgaben- und leistungsbezogener Kriterien zu vergeben, bisher nicht wesentlich näher gekommen ist und die ZLV den Vorgaben des HmbHG und ihren in den ZLV selbst formulierten Anforderungen (vgl. Tz. 560 ff.) nicht hinreichend genügt haben.

Er hat die BWF aufgefordert, die Zielvereinbarungen mit den Hochschulen künftig in geeigneter Weise, insbesondere mit konkreten Zielen und Kennzahlen, zu formulieren, die Messbarkeit des Grades der Zielerreichung herzustellen und die Drei-Säulen-Finanzierung im Rahmen der anstehenden Haushaltsreform zu einem Verfahren kennzahlengestützter und leistungs- und anreizbasierter Budgetbemessung für die Hochschulen weiter zu entwickeln. Die seit Jahren beabsichtigte, aber bisher nicht realisierte Verknüpfung der ZLV und der leistungsorientierten Finanzierung mit dem Haushaltsverfahren muss vorangetrieben werden.

*Messbarkeit der Zielerreichung ermöglichen*

558. Die BWF ist der Auffassung, mit der Ausgestaltung der ZLV den Vorgaben des HmbHG hinreichend nachgekommen zu sein. Das Grundbudget decke aufgrund der Einheit von Forschung und Lehre auch die Forschung und im Sinne des HmbHG auch die Leistung des Lehrkörpers für die Weiterbildung ab. Es könne nicht Ziel und Zweck einer ZLV sein, die Einheit von Forschung und Lehre zu spalten und zu quantifizieren. Das richtig verstandene Globalbudget sei der instrumentelle Kern der Hochschulautonomie, es könne nicht als Addition von Teilbudgets für verschiedene Leistungsbereiche begründet sein. Bei aller berechtigten Kritik an der Drei-Säulen-Finanzierung deckten die Indikatoren die Felder „Lehre, Forschung, Gleichstellung und Internationalisierung“ ab, sodass diese Bereiche finanziellen Konsequenzen unterlägen, wobei diese nicht „verbal thematisiert“ seien. Es sei aber auch keine gesetzliche Vorgabe, jedes verabredete Ziel mit einer Kennzahl zu belegen.
559. Der Rechnungshof hält an seiner Einschätzung fest. Die Globalzuweisung hat die frühere titelbasierte, detaillierte Finanzzuweisung an die Hochschulen ersetzt, um deren Handlungsfähigkeit zu stärken. Für die Bürgerschaft ist damit die Möglichkeit der Detailsteuerung entfallen. Im notwendigen Gegenzug sind im HmbHG mit der Einführung der ZLV und der Drei-Säulen-Finanzierung Grundlagen für die Globalsteuerung geschaffen worden. Eine sachgerechte Ausübung des Budgetrechtes setzt daher voraus, dass die Instrumente der Globalsteuerung auch konsequent angewendet werden. Geschieht dies nicht, läuft letztlich das Budgetrecht ins Leere. Hieran muss sich auch die Hochschulfinanzierung messen lassen.

<sup>3</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/2914 vom 17. Juni 2003, Nr. 13.

Auch wenn die BWF einzelne Aspekte des §2 Absatz 3 HmbHG umgesetzt hat, werden die erreichten Ergebnisse den Anforderungen des Gesetzes bezüglich der Feststellung von Zielerreichungsgraden und sich daraus ergebender Konsequenzen nicht hinreichend gerecht. Die Feststellungen des Rechnungshofs zu den drei Budgetarten der Drei-Säulen-Finanzierung machen vielmehr deutlich, dass Kennzahlen und Indikatoren – soweit sie denn vorgegeben waren – kaum Wirkung entfaltet haben. Im Übrigen stellt die Behörde selbst fest, dass finanzielle Konsequenzen nicht in den ZLV selbst geregelt worden sind. Insoweit sind die Ergebnisse jedenfalls nicht transparent und damit auch für die Bürgerschaft nicht nachvollziehbar.

## Berichtswesen und Controlling

560. In den ZLV sind Berichtspflichten der Hochschulen sowohl zu Detailverabredungen als auch zu den gesamten ZLV vereinbart. Die jeweiligen Mittelzuweisungen stehen unter dem Vorbehalt der Erfüllung der Berichtspflichten.
561. Die BWF hatte ferner im Jahr 2004 zugesagt,
- die Ergebnisse des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs der Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS)<sup>4</sup> sowohl auf Hochschul- als auch auf Behördenebene zu einer konsequenten Stärken-Schwächen-Analyse zu nutzen und
  - die Hochschulen in den ZLV verbindlich zu einer auf den HIS-Kennzahlenergebnissen aufbauenden Analyse zahlenmäßiger Auffälligkeiten und der Darstellung geplanter nachgehender Maßnahmen zu verpflichten.<sup>5</sup>
562. Die Behörde konnte keine den Vereinbarungen in den ZLV entsprechenden Umsetzungsberichte der Hochschulen vorlegen. Sie hat stattdessen die Jahresberichte der Präsidien als Ergebnisberichte zu den ZLV akzeptiert, obwohl diese Jahresberichte vorrangig der Außendarstellung der Hochschulen und folglich nicht der kritischen Auseinandersetzung mit der Erreichung der Ziele aus der ZLV dienen. Selbst diese Berichte sind ihr nur unregelmäßig und selten zeitnah vorgelegt worden.

*Vereinbarte  
Berichte nicht  
eingefordert*

Eine Auswertung erfolgte nur in wenigen Einzelfällen, Feststellungen zum Grad der Zielerreichung fehlen. Ein strukturierter kontinuierlicher Controllingprozess konnte von der BWF nicht belegt werden. Auch die Auswertung der Ergebnisse des länderübergreifenden Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs ist entgegen der gegebenen Zusage von 2004 unterblieben.

Die fehlende Berichterstattung blieb ohne Auswirkungen auf die Budgetzuweisung für die Hochschulen, obwohl diese ausdrücklich daran geknüpft ist.

<sup>4</sup> Beteiligt waren die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

<sup>5</sup> Jahresbericht 2005, Tz. 359 ff.

563. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine wirksame Steuerung ohne ein aussagekräftiges Berichtswesen nicht möglich ist. Er hat beanstandet, dass die BWF nicht für eine steuerungsgeeignete Berichterstattung durch die Hochschulen gesorgt und die zum länderübergreifenden Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich gegebene Zusage von 2004 nicht eingehalten hat. Er hat die BWF aufgefordert, künftig auf der Einhaltung der mit den Hochschulen getroffenen Vereinbarungen zu bestehen, die Berichte über die erreichten Ergebnisse auszuwerten und insbesondere den Grad der Zielerreichung, das Verfahren zu dessen Feststellung und die ergriffenen Steuerungsmaßnahmen zu dokumentieren.

Die BWF hat die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs anerkannt und auf deren zum Teil bereits begonnene Umsetzung hingewiesen.

*Steuerungs-  
geeignete  
Berichterstattung  
sicherstellen*

### **Berichterstattung gegenüber der Bürgerschaft**

564. Gemäß § 109 Absatz 2 HmbHG ist über die ZLV im Haushaltsplan zu berichten.

Die Berichterstattung zum Haushalt umfasste in den letzten Jahren nur den Hinweis auf den erfolgten Abschluss von ZLV und ging in Bezug auf den Inhalt über die Nennung grundsätzlicher Themen nicht hinaus. Einzelne Ergebnisse, Zielerreichungsgrade und die sich daraus ergebenden Konsequenzen, insbesondere in finanzieller Hinsicht, wurden nicht dargestellt. Dies wird dem Sinn und Zweck der Berichtspflicht, die der Bürgerschaft eine sachgerechte Ausübung ihres Budgetrechtes ermöglichen soll (vgl. Tz. 557), nicht hinreichend gerecht.

565. Der Rechnungshof hat die Berichterstattung als unzureichend beanstandet. Er hat die BWF aufgefordert, im Rahmen der Haushaltsplanung konkreter auf die ZLV und ihre Ergebnisse einzugehen. Er hat empfohlen, das Berichtswesen auch für die Erfüllung der Informations- und Rechenschaftspflicht gegenüber der Bürgerschaft zu nutzen und über budgetrelevante Kennzahlen zu berichten.

*Information der  
Bürgerschaft nicht  
hinreichend*

Die BWF hat die Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs anerkannt und will ihnen entsprechen.

### **Organisationsstruktur der BWF**

566. Die BWF hatte ihre Organisationsstruktur vor rund zehn Jahren auf das seinerzeit neue Verfahren zur Hochschulsteuerung ausgerichtet und dies mit dem veränderten Steuerungsverständnis zwischen Staat und Hochschulen begründet.<sup>6</sup> Sie hatte die Führung des Hochschulamts auf der Basis einer matrixartigen Leitungsorganisation einem Leitungsteam mit entsprechenden nachgeordneten Einheiten übertragen. Im Rahmen des ZLV-Verfahrens sind Betreu-

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksache 16/3120 vom 5. Oktober 1999.

ungs- und Grundsatzreferate, Themenverantwortliche und der Bereich „Finanzen und Steuerung“ beteiligt.

567. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Hochschulen vor dem Hintergrund zum Teil bereits erreichter, zum Teil angestrebter weiterer Verselbstständigung künftig weniger ministerielle Unterstützung in konzeptioneller und organisatorischer Hinsicht benötigen.

Auch angesichts der bisher nur unbefriedigend gelösten Frage der leistungsorientierten Hochschulfinanzierung und der festgestellten Steuerungsdefizite (vgl. Tz. 557 f.) hat der Rechnungshof die BWF aufgefordert, zu prüfen, ob die 1999 formulierten Anforderungen an ihre Struktur noch Gültigkeit haben und ihre Organisation den Anforderungen noch genügt.

568. Die BWF hat erklärt, die Steuerungsaufgaben würden durch das Fachcontrolling sichergestellt.

Der Rechnungshof hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass das Fachcontrolling in vielen verschiedenen Bereichen und von verschiedenen Verantwortlichen wahrgenommen wird (vgl. Tz. 566). Es hat die festgestellten Defizite in der Steuerung nicht verhindern können, sondern belegt vielmehr, dass die Aufgabenwahrnehmung in der Behördenorganisation der Überprüfung mit dem Ziel der Zusammenführung von Aufgaben bedarf.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Wissenschaftliche Weiterbildung

Behörde für Wissenschaft und Forschung/  
Universität Hamburg/Technische Universität  
Hamburg-Harburg/HafenCity Universität  
Hamburg/Hochschule für Angewandte  
Wissenschaften Hamburg

**Die Universität Hamburg und die Technische Universität Hamburg-Harburg haben ihre gesetzliche Pflichtaufgabe der wissenschaftlichen Weiterbildung unzureichend wahrgenommen. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung kam ihrer Steuerungsverantwortung als Aufsichtsbehörde nicht ausreichend nach.**

569. Wissenschaftliche Weiterbildung, also das Angebot organisierten, berufsbezogenen Lernens auf akademischem Niveau nach einer Phase beruflicher Tätigkeit,<sup>1</sup> ist neben Forschung und Lehre eine gesetzliche Aufgabe der Hochschulen (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Hamburgisches Hochschulgesetz). Sie dient der Qualifizierung von Fachkräften und ist insofern auch ein Standortfaktor. Für die Hochschulen hat sie Nutzen insbesondere durch die Kontaktpflege zu Absolventen und die damit verbundene Gewinnung von Informationen aus der Berufspraxis. Da Angebote wissenschaftlicher Weiterbildung gebührenpflichtig sind, können sie – nach einer gewissen Anlaufphase – auch Einnahmemechanen bieten. Die Hamburger Hochschulen haben ihre Pflicht zum Angebot wissenschaftlicher Weiterbildung überwiegend in Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) bekräftigt, teilweise auch in ihren Struktur- und Entwicklungsplänen.

### Angebot

570. Die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) und die von ihr mit der Wissenschaftlichen Weiterbildung beauftragte TuTechInnovation GmbH boten in den letzten beiden Jahren selbst keine wissenschaftliche Weiterbildung an. Lediglich am mit der TUHH verbundenen Northern Institute of Technology findet ein Studiengang mit rund zehn Studierenden pro Jahr statt. Die TUHH hat außerdem auf die nach ihrem Verständnis zur wissenschaftlichen Weiterbildung gehörenden wissenschaftlichen Kongresse und Tagungen verwiesen. Diese Veranstaltungen sind jedoch erfahrungsgemäß weitgehend auf einen Austausch unter Wissenschaftlern ausgerichtet und erfüllen die von der Hochschulrektorenkonferenz

*Geringes Angebot an wissenschaftlicher Weiterbildung*

<sup>1</sup> Vgl. Entschließung des 170. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz vom 12. Juli 1993, Abschnitt A.II.; Hochschulrektorenkonferenz, HRK-Positionspapier zur wissenschaftlichen Weiterbildung, 2008.

formulierten Anforderungen an die wissenschaftliche Weiterbildung auch mangels einer festen organisatorischen Einbindung in das Hochschulangebot nicht.

Die anderen drei wissenschaftlichen Hochschulen führten Weiterbildungsveranstaltungen durch. Bei der Universität Hamburg (UHH) bildeten die Veranstaltungsthemen jedoch weder eine angemessene Breite der Fächer noch ein besonderes Profil der Universität ab, sodass das von ihr – auf Basis eines Gutachtens – selbst gesteckte Ziel, durch die wissenschaftliche Weiterbildung „die Stärken und Profile der an der UHH vorhandenen Fächer oder Fakultäten sichtbar werden“ zu lassen, nicht erreicht wurde. Zudem waren die Teilnehmezahlen vergleichsweise gering.

571. Der Rechnungshof hat die unzureichende Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgabe bemängelt und die TUHH und die UHH aufgefordert, wissenschaftliche Weiterbildung in verstärktem Umfang anzubieten und sich hierbei an der Nachfrage zu orientieren. Die BWF muss als Aufsichtsbehörde dafür sorgen, dass der gesetzliche Auftrag der Hochschulen erfüllt wird.
572. Die UHH hat darauf hingewiesen, sie habe angesichts vieler anstehender strategischer Themen (u. a. Bewerbung im Rahmen der Exzellenzinitiative, Bewältigung des zu erwartenden Studierendenaufwuchses wegen der Doppeljahrgänge) bewusst entschieden, ein eigenes Konzept zum Ausbau der wissenschaftlichen Weiterbildung zurückzustellen und dieses Themenfeld in Abstimmung mit der BWF zunächst in einem bundesweiten Wettbewerb weiter zu verfolgen. Ihr Budget erhalte die UHH ausschließlich für die Finanzierung der Lehrkapazität in den grundständigen Bachelor- und Masterangeboten.
573. Der Rechnungshof hält an seiner Einschätzung fest. Zwar sind die von der UHH geltend gemachten Belastungen anzuerkennen. Dies entbindet die UHH jedoch nicht von ihrer gesetzlichen Pflicht, ein Angebot der wissenschaftlichen Weiterbildung vorzuhalten, wie dies auch in den mit ihr geschlossenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen seinen Ausdruck gefunden hat. Ihr Budget erhält die – mit entsprechender haushaltsrechtlicher Flexibilität ausgestattete – UHH für die Finanzierung aller Aufgaben und damit auch zur (Anschub-)Finanzierung von Angeboten der wissenschaftlichen Weiterbildung. Zudem soll sich die wissenschaftliche Weiterbildung nach einer Anlaufphase durch Teilnahmebeiträge selbst finanzieren.<sup>2</sup> Es obliegt damit der Universität, die erforderlichen Beiträge Dritter durch attraktive und nachfrageorientierte Angebote zu akquirieren.

---

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/5888 vom 27. Juli 2007 – Stellungnahme des Senats zu dem Bürgerschaftlichen Ersuchen „Aufbau einer nachfrageorientierten Weiterbildung an Hamburgs Hochschulen“, S. 17.



## Organisation

574. Die HafenCity Universität Hamburg und die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg organisierten zum 1. Januar 2011 ihre wissenschaftliche Weiterbildung neu in Form einer zentralen Einheit, Erstere als GmbH. Die UHH bemühte sich seit 2007 ebenfalls um eine Zentralisierung und holte dazu u. a. ein Gutachten ein. Sie sah aber schließlich davon ab, das bereits beschlossene Organisationsmodell umzusetzen. An der UHH bietet nach wie vor neben einer Einrichtung der Hochschule ein gemeinnütziger Verein mit enger Bindung an eine Fakultät wissenschaftliche Weiterbildung an. Eine derartige ausgegliederte und nur auf einen Teil der Universität ausgerichtete Einheit kann Steuerungsprobleme, zum Beispiel in der Koordination von Angeboten, auslösen. Demgegenüber ermöglicht eine zentrale Organisationseinheit für die wissenschaftliche Weiterbildung die Bündelung von Kompetenzen und Interessen aller Fakultäten. Sie ist auch nach dem Gutachten für die UHH einer dezentralen Lösung vorzuziehen.
575. Der Rechnungshof hat die BWF und die Hochschulen aufgefordert, die Organisationsformen der wissenschaftlichen Weiterbildung abzugleichen und zu optimieren. Die UHH muss im Sinne vorliegender Beschlüsse zügig ein neues Konzept für die Organisation der wissenschaftlichen Weiterbildung entwickeln.

## Steuerung

576. Die BWF verpflichtete die wissenschaftlichen Hochschulen in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen 2010, Möglichkeiten zum Ausbau des Engagements in der wissenschaftlichen Weiterbildung zu prüfen und darüber zu berichten. Die BWF verzichtete auf die Anforderung der Berichte und auch darauf, die Umsetzung der ebenfalls vereinbarten Neuorganisation der wissenschaftlichen Weiterbildung in der UHH anzumahnen.
577. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, ihre Steuerungsverantwortung wahrzunehmen und als Aufsichtsbehörde dafür zu sorgen, dass die UHH zügig ein Konzept für die wissenschaftliche Weiterbildung erarbeitet, das der Bedeutung dieser Hochschule gerecht wird.

*Keine ausreichende Steuerung durch die BWF*

## Stellungnahme der Verwaltung

578. Die Verwaltung hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs zu erfüllen. Die UHH hat erklärt, sie werde der mit der BWF geschlossenen Hochschulvereinbarung für die Jahre 2013 bis 2020 nachkommen und sich ab 2013 mit der Entwicklung und Umsetzung eines Weiterbildungskonzepts befassen.

# IT in der Universität Hamburg

Behörde für Wissenschaft und Forschung/  
Universität Hamburg

**Getrennte Netze für Wissenschaft und Verwaltung sowie parallel vorgehaltene Strukturen sind unwirtschaftlich. Mögliche Synergieeffekte werden nicht genutzt. Die von der Universität begonnene Neuausrichtung der IT-Strategie muss angesichts der vorhandenen und erkannten Mängel zügiger und entschlossener umgesetzt werden.**

## IT-Organisation und -Strategie

579. Die Universität Hamburg (UHH) betreibt zwei physisch getrennte Datennetze: eines für Wissenschaftszwecke, eines für die Verwaltung.

*Getrennte Netze bedingen teilweise zwei PC am Arbeitsplatz*

Trotz der teilweise bedeutenden Nachteile durch die Trennung der Netze – bis hin zum Einsatz von zwei PC an einem Arbeitsplatz – gibt es in Fakultäten der UHH – u. a. im Zusammenhang mit dann gegebenenfalls relevanten Datenschutzaspekten – ablehnende Haltungen gegenüber einer Zusammenführung. In anderen Universitäten werden Wissenschafts- und Verwaltungsaufgaben jedoch in einem Netz betrieben. Der Datenschutz wird dabei durch Zugriffsregelungen sichergestellt.

580. Die UHH will zunächst eine netzübergreifende Berechtigungs- und Nutzerdatenverwaltung einführen. Damit soll die mehrfache Verwaltung der Nutzerdaten von Bediensteten und Studierenden vermieden und Verwaltungsaufwand reduziert werden.

*Strategische Neuausrichtung noch nicht umgesetzt*

581. Die UHH hatte bereits ab 2006 dieses und weitere Defizite (u. a. Doppelzuständigkeiten, nur mit Mehraufwand zu betreibende unterschiedliche Hard- und Softwarestrukturen) in der IT-Organisation und -Strategie erkannt und eine Neuausrichtung mit einem langjährigen Veränderungsprozess begonnen. Die aufwandstreibenden Mängel, die sich aus der historisch gewachsenen dezentralen Entwicklung des IT-Einsatzes ergeben hatten, sind noch nicht alle abgestellt. Es gibt beispielsweise auch weiterhin unterschiedliche Lösungen für den gleichen Zweck (zum Beispiel dezentrale und zentrale Benutzerhilfe, Software in verschiedenen Versionen) im für zentrale Rechenzentrumsaufgaben der UHH eingerichteten Regionalen Rechenzentrum und in den Fakultäten. Eigene Zeitziele konnten teilweise nicht eingehalten werden. So sollte beispielsweise nach dem Struktur- und Entwicklungsplan 2012 der UHH die Abstimmung der universitären und fakultären IT-Strategie einschließlich des universitären IT-Regelungswerks im Jahr 2009 be-

endet sein. Eine angepasste, aktuelle Zeitplanung konnte dem Rechnungshof nicht vorgelegt werden.

Der Rechnungshof hat raschere Entscheidungen und Umsetzungen – auch gegenüber den Fakultäten – bei der Neuausrichtung angemahnt.

### **Geräteverwaltung, -beschaffung und Bewirtschaftung**

582. Die UHH betreibt keine – für die IT-Administration notwendige – Geräteverwaltung. Das für die Inventur eingesetzte SAP-System enthält nicht alle für die IT-Administration notwendigen Informationen.

Zur Unterstützung der IT-Administration setzen die Fakultäten unterschiedliche Systeme ein. Mögliche Synergieeffekte bei der Geräteverwaltung durch ein standardisiertes Vorgehen unter Einbeziehung technischer Unterstützung werden bisher nicht genutzt.

*Synergieeffekte werden nicht genutzt*

Der Rechnungshof hat empfohlen, für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Geräteverwaltung und Inventarisierung eine adäquate technische Unterstützung (zum Beispiel in Form einer einheitlichen Datenbank) einzusetzen.

583. Die UHH nutzt für IT-Beschaffungen verschiedene Rahmenverträge. In den Fakultäten wird jedoch auch davon abweichend beschafft. Durch die an vielen dezentralen Stellen stattfindende IT-Beschaffung ist kein vollständiger Überblick über vorhandene Hard- und Software gewährleistet. Mit einer zentralen Beschaffung könnten Synergieeffekte<sup>1</sup> (zum Beispiel weniger Personal in der Beschaffungsverwaltung sowie eine wirtschaftlichere und rechtssicherere Beschaffung durch Spezialisierung) realisiert werden. Sie schafft zudem zentral die Übersicht über den Bedarf sowie bereits Vorhandenes (zum Beispiel bei Softwarelizenzen) und vermeidet so nicht erforderliche Beschaffungen.

584. Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Lizenzmanagementkonzept zu entwickeln, dabei ein „Rahmenvertragskataster“ anzulegen und Vergleiche zwischen den verschiedenen Beschaffungsvertragsgrundlagen herzustellen. Der Rechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, künftig sämtliche IT-Beschaffungen durch eine zentralisierte Beschaffungsstelle durchführen zu lassen, um durch eine Reduzierung der am Beschaffungsprozess beteiligten Stellen die Wirtschaftlichkeit des Beschaffungsprozesses zu verbessern.

*Beschaffungswesen wirtschaftlicher gestalten*

<sup>1</sup> Dies gilt auch in Bezug auf die oben genannte Geräteverwaltung.

## Betrieb und Support

*Heterogene Organisation der Rechenzentren*

585. Die UHH betreibt neben dem Regionalen Rechenzentrum verschiedene andere eigene Rechenzentren. Diese sind ebenso wie der IT-Support dezentral und heterogen organisiert. Unterschiedliche Produkte für den gleichen Zweck erhöhen den Aufwand in den Rechenzentren sowie in der Anwenderunterstützung. Für die Internetauftritte werden beispielsweise drei verschiedene Redaktionssysteme verwendet. Aufwandserhöhend ist auch, dass unterschiedliche Versionen von Betriebssystemen eingesetzt werden. Gleiches gilt, wenn identische Produkte (zum Beispiel Bürokommunikationssoftware) von verschiedenen Stellen, zum Beispiel sowohl im (zentralen) Regionalen Rechenzentrum als auch von den anderen, dezentralen Rechenzentren und IT-Stellen, betrieben werden. Dadurch entsteht höherer Schulungsaufwand und das Personal kann wegen geringerer Betreuungsrelationen nicht optimal ausgelastet werden (zum Beispiel bei Vertretungsfällen).

Eine stärkere Homogenität der Produkte sowie eine Zentralisierung der Unterstützungsleistungen (zum Beispiel durch Verlagerung an das Regionale Rechenzentrum der UHH oder externe Dienstleister) ist wirtschaftlicher und verbessert die Qualität für Nutzer.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die IT-Dienstleistungen zu standardisieren und zu zentralisieren.

586. Die UHH betreibt im Regionalen Rechenzentrum derzeit mehrere klimatisierte Serverräume. Nur der neue Serverraum ist weitgehend energieoptimiert. Der Zugangsschutz zum neuen Serverraum ist durch besondere Baumaßnahmen weitgehend erfüllt. Der alte Serverraum im selben Gebäude ist jedoch unzureichend gesichert. Es wurde hier bereits einmal eingebrochen.

587. Historisch gewachsen betreiben die Fakultäten zusätzlich zu den Serverräumen des Regionalen Rechenzentrums weitere Serverräume mit umfangreichen Kapazitäten. Diese dezentralen Rechenzentren sind nicht auf dem für einen sicheren<sup>2</sup> und wirtschaftlichen Betrieb notwendigen Niveau. Teilweise werden Altgeräte in einem eher improvisiert wirkenden Status neben ordnungsmäßiger Server- und Speichertechnik betrieben.<sup>3</sup> Die dezentralen Rechenzentren verbrauchen dadurch zu viel Strom. Uneinheitliche Technik erhöht den Personalaufwand für deren Verwaltung.

588. Der Rechnungshof hat gefordert, die Rechenzentren durch eine Neuausrichtung der Server wirtschaftlicher und – insbesondere hinsichtlich des Zugangsschutzes – auch sicherer zu betreiben.

Er hat darüber hinaus empfohlen, die Anzahl der Serverräume zu reduzieren und IT-Ressourcen weitestgehend im neuen Serverraum des Regionalen Rechenzentrums zu konzentrieren.

<sup>2</sup> Zum Beispiel Brandlasten in Fluchtwegen, unzureichende Zugangskontrolle und Schutzvorrichtung gegen unbefugtes Betreten, Wassereintrittsgefahr.

<sup>3</sup> In den beobachteten Fällen waren die Geräte teilweise so aufgestellt oder verkabelt, dass die Be- bzw. Entlüftung erschwert wird, sodass höhere Energiekosten für die Klimatisierung anfallen.

## **Personal**

589. Die UHH setzt teilweise Wissenschaftler zur Abdeckung des IT-Betriebs ein. Außerdem verwendet die UHH Stellen für Wissenschaftler für IT-Systemverwaltungsaufgaben. Allein schon aufgrund der höheren Eingruppierungsstrukturen im Wissenschaftsbereich ist es unwirtschaftlich, Wissenschaftler statt niedriger eingruppiertes IT-Verwaltungspersonal für IT-Betriebsaufgaben einzusetzen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, für Verwaltungsaufgaben nur Verwaltungspersonal einzusetzen. Für Wissenschaftler ausgewiesene Stellen sind zweckentsprechend zu nutzen.

590. Der festgestellte dezentrale Einsatz von IT-Verwaltungspersonal erschwert eine wirtschaftliche Spezialisierung, Vertretung und eine optimale Auslastung des Personals. Für IT-Betriebsaufgaben eingesetztes Personal ist möglichst in zentralen Strukturen oder Stellenpools zu organisieren, um Synergieeffekte nutzen zu können

## **Stellungnahme der Verwaltung**

591. Die UHH hat die Behebung der Mängel sowie die Durchführung entsprechender Prüfungen zugesagt.

## Sportförderung

Behörde für Inneres und Sport/Behörde für  
Schule und Berufsbildung/Finanzbehörde/  
Bezirksämter

**Der Gesamtumfang der Sportförderung aus Mitteln der Stadt ist nach wie vor nicht bekannt.**

**Es fehlt an einem umfassenden und konkreten Sportförderkonzept zur Umsetzung sportpolitischer Ziele. Darüber hinaus ist der Sportfördervertrag ohne konkrete Bedarfsprüfung geschlossen und fortgeschrieben sowie den Zuwendungen an die Sportselbstverwaltung zugrunde gelegt worden. Im Vertrag vorgesehene Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind nicht geschlossen worden.**

**Die Verwaltung verfügt über keine valide Sportstättenbedarfsplanung. Sie veranschlagt Unterhaltungsmittel nicht bedarfsgerecht.**

**Eine effektive Nutzung der staatlichen Sportstätten ist nicht gewährleistet. Die Einführung eines Entgelts für die Nutzung staatlicher Sportstätten sollte geprüft werden.**

### Umfang der Sportförderung

592. Für die direkte Sportförderung verausgabt das Sportamt der Freien und Hansestadt Hamburg jedes Jahr bis zu 34 Mio. Euro. Einen wesentlichen Bestandteil bilden Zuwendungen an den Hamburger Sportbund e.V. (HSB) und den Hamburger Fußballverband e.V. (HFV), die überwiegend an Mitgliedssportvereine und -verbände weitergegeben werden. Daneben gewährt das Sportamt Projektförderungen für Sportveranstaltungen, zur Bereitstellung von Sport- und Trainingszeiten, zur Förderung des Leistungssports, im Bau-/Instandsetzungsbereich und für den Betrieb sowie die Nutzung von Sportstätten durch Sportvereine und -verbände.

Des Weiteren finanziert es Baumaßnahmen an staatlichen Sportstätten und deren Betrieb.

Weitere direkte Sportförderung erfolgt durch Bezirkssondermittel. Darüber hinaus findet Sportförderung u. a. im Rahmen von Schulsport, Hochschulsport und integrierter Stadtteilentwicklung statt.

Indirekte Sportförderung resultiert aus der unentgeltlichen Nutzung staatlicher Sportstätten durch Sportvereine und -verbände sowie

aus der unentgeltlichen Überlassung staatlicher Grundstücke an diese.

593. Der Gesamtumfang der direkten und indirekten Förderung wird aus Haushaltsplan und Haushaltsrechnung nicht deutlich. Er ist der Verwaltung auch nicht bekannt.

*Gesamt-  
umfang der  
Sportförderung  
nicht bekannt*

Der Rechnungshof hatte bereits 1998 gefordert, dass die Bürgerschaft vom Senat in geeigneter Form über den Gesamtumfang der Sportförderung unterrichtet wird. Da dem trotz Senatszusage<sup>1</sup> nicht dauerhaft entsprochen wurde, hat der Rechnungshof die Behörde für Inneres und Sport (BIS) aufgefordert, nunmehr Transparenz über Inhalt und Umfang der Sportförderung herzustellen.

Die BIS hat zugesagt, der Forderung in geeigneter Form nachzukommen.

### **Sportförderkonzept**

594. Im Rahmen des Leitprojekts „Sportstadt Hamburg“, des „Leitbilds Hamburg: Wachsen mit Weitsicht“ und seines Arbeitsprogramms von Mai 2011 hat der Senat verschiedene sportpolitische Ziele benannt. Danach soll Hamburg u. a. als Sportstadt national und international weiter positioniert, ein Sportentwicklungsplan erstellt und die Sanierung der Sportstätten forciert werden.

Auf der Grundlage dieser politischen Zielsetzungen ist es notwendig, unter Berücksichtigung festgestellter Bedarfe für die künftige Verwendung der Sportfördermittel ein mittelfristiges Konzept zu entwickeln, das Ziele in einer Zielhierarchie festlegt und die erwarteten Wirkungen beschreibt. Des Weiteren ist eine Konkretisierung der Handlungsschwerpunkte durch operable Ziele, Kennzahlen, Maßnahmen und Projekte erforderlich, um Grundlagen für die Bemessung des Förderbedarfs, der Leistungserbringung und anschließender Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen zu schaffen.

595. Die zuständige Behörde<sup>2</sup> hat bisher ein solches umfassendes und konkretes Sportförderkonzept auf der Grundlage vorhandener politischer Zielsetzungen nicht erstellt. Weder das langjährig praktizierte Drei-Säulen-Prinzip<sup>3</sup> noch die Haushaltspläne, die Förderrichtlinien des Sportamts oder sonstige Unterlagen und Drucksachen enthalten operable Ziele mit hinreichender Konkretisierung und Gewichtung.

*Umfassendes  
und konkretes  
Sportförder-  
konzept fehlt*

596. Der Rechnungshof hat das Fehlen eines solchen Konzepts, fehlende darauf basierende Bedarfsfeststellungen einschließlich einer Priorisierung der Teilziele sowie die unterlassenen Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen beanstandet. Er hat die BIS aufgefordert,

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 16/3428 vom 30. November 1999.

<sup>2</sup> Behörde für Inneres und Sport; bis 2010: Behörde für Kultur, Sport und Medien; bis 2008: Behörde für Bildung und Sport; bis 2001: Behörde für Inneres.

<sup>3</sup> Das heißt: Zuwendungen an HSB und HFV, unentgeltliche Nutzung staatlicher Sportstätten und unentgeltliche Überlassung staatlicher Grundstücke.

die sportpolitischen Zielsetzungen in einem Sportförderkonzept hinreichend zu konkretisieren.

Die BIS hat zugesagt, ein solches Konzept zu entwickeln, es in größeren Zeitabständen fortzuschreiben und dem Senat sowie gegebenenfalls der Bürgerschaft vorzulegen.

### **Herleiten von Zuwendungszwecken und -bedarfen**

597. Nach §§ 23, 44 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur veranschlagt und gewährt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat. Dieses setzt regelhaft eine Übereinstimmung mit konkreten politischen Zielen des Senats voraus.

598. Zur Förderung des Sports erhalten der HSB und der HFV seit 2007 Zuwendungen über insgesamt rund 6,5 Mio. Euro jährlich auf der Grundlage eines mit der Freien und Hansestadt Hamburg alle zwei Jahre fortgeschriebenen Sportfördervertrags. Die Höhe der Beträge orientiert sich an der Höhe der zuvor aus den Staatslotterieerträgen geleisteten Zuschüsse.

*Vorgesehene Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht abgeschlossen*

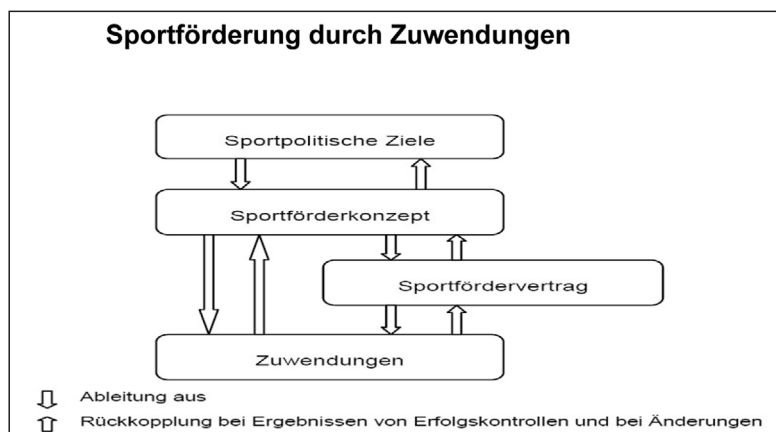
599. Die im Vertrag von 2007 vorgesehenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die operationalisierbare und messbare Ziele enthalten sollten und die die Grundlage für konkrete Zuwendungszwecke hätten darstellen können, sind nie abgeschlossen worden.

In Ziel- und Leistungsvereinbarungen legen die Partner gemeinsam Ziele und Leistungsverpflichtungen beider Seiten auf der Basis geltender Konzepte und Programme fest. Im Bereich der Sportförderung müssten diese Vereinbarungen konkrete Inhalte zu den sportpolitischen Handlungsfeldern, hierarchisierten und gewichteten Zielen, operablen Kennzahlen, Maßnahmen und Ressourcen sowie zu der Zeitplanung und dem Berichtswesen beinhalten. Dies schafft die Grundlagen für die notwendigen Erfolgskontrollen.

Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen wären als Bestandteil des Sportfördervertrags eine Grundlage für die Gewährung von Zuwendungen für die einzelnen Handlungsfelder – von der Ermittlung der Förderbedarfe über die Konkretisierung der Zuwendungszwecke bis zu den Verwendungsnachweisprüfungen mit Erfolgskontrollen. Alle Verfahrensschritte auf der gleichen abgestimmten inhaltlichen Grundlage vorzunehmen, trägt zu einer wirksamen Steuerung und zu verwaltungsökonomischem und rechtssicherem Verwaltungshandeln bei.

Auf diese Weise entsteht ein konsistentes Steuerungssystem mit einer Ableitung des konkreten Verwaltungshandelns aus übergeordneten Vorgaben und Zielen sowie Rückkopplungen bei Planänderungen oder -abweichungen und Vorlage von Ergebnissen aus Erfolgskontrollen:





Quelle: Eigene Darstellung

600. Darüber hinaus sind die im Sportfördervertrag vereinbarten Zuwendungsbeträge weder vor dem ersten Vertragsabschluss noch vor den Fortschreibungen auf der Grundlage tatsächlicher Bedarfe festgelegt worden.

Konkrete Anhaltspunkte für geringere Förderbedarfe beim HSB liegen vor, da er Ende 2008 beantragt hat, für mehrere Projektförderungen aufgrund zeitlicher Verzögerungen bei der Umsetzung Rückstellungen zu bilden, in seiner Jahresrechnung 2008 dann aber deutlich über die bewilligten Beträge hinausgehende Rückstellungen aus Staatszuschüssen ausgewiesen hat. Davon sind rund 0,45 Mio. Euro ohne Zweckbindung als Übertrag auf das nachfolgende Geschäftsjahr verbucht worden. Das Sportamt hat diese Umstände nicht zum Anlass genommen, um eine Überprüfung der Bedarfe und gegebenenfalls eine Kürzung der weiteren Förderung vorzunehmen.

601. Die Organisationen der Sportselbstverwaltung verfügen in erheblichem Umfang über Eigenmittel, die sie auch einsetzen. Mögliche Erhöhungen der Eigenmittel bleiben zum Teil ungeprüft. Allein die Feststellung eines erheblichen staatlichen Interesses an der Erfüllung von Zwecken durch die Sportselbstverwaltung rechtfertigt eine Zuwendung noch nicht, sondern darüber hinaus ist auch der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten (§§ 23, 44 LHO). Dieser sowie der Grundsatz der Notwendigkeit von Ausgaben (§ 6 LHO) und der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sind verletzt, wenn der Zweck der Zuwendung auch durch erhöhten Eigenmitteleinsatz der Zuwendungsempfänger und damit geringere staatliche Mittel hätte erreicht werden können.
602. Trotz fehlender Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Anhaltspunkten für geringere Bedarfe und einer daher nicht auszuschließenden Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes sind der Sportfördervertrag ohne konkrete Bedarfsprüfung über Jahre nahezu unverändert fortgeschrieben, die Zuwendungen entsprechend im Haushaltsplan veranschlagt und den Zuwendungsempfängern bewilligt worden.

*Sportfördervertrag ohne konkrete Bedarfsprüfung geschlossen und fortgeschrieben*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

603. Die BIS hat zugesagt, mit dem HSB und dem HFV auf der Grundlage des zu erstellenden Sportförderkonzepts nunmehr Ziel- und Leistungsvereinbarungen abzuschließen. Sie will Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen auf der Basis des Sportförderkonzepts entwickeln und danach fortlaufend anhand vorzunehmender Erfolgskontrollen überprüfen. Sie will prüfen, inwieweit Zuwendungsbescheide in der Höhe zu widerrufen sind, in der nicht genehmigte Rückstellungen aus Zuwendungen der Stadt gebildet worden sind, und inwieweit dies bei der künftigen Bedarfsermittlung für den Sportfördervertrag und bei den Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu berücksichtigen ist.

## Sportstätten

### Sportstättenplanung und -unterhaltung

604. Die Ausgaben im Bereich „Sportstätten“ dienen der Planung, dem Bau und dem Betrieb von Sportstätten (ohne Schulsportanlagen). Sie betragen 2008 rund 13,6 Mio. Euro, 2009 rund 23 Mio. Euro und 2010 rund 21 Mio. Euro.<sup>4</sup> Im Rahmen der „Sanierungsoffensive 2009 bis 2010“ wurden davon 17 von den Bezirksämtern jeweils nach Zustand und Auslastung vorgeschlagene staatliche Sportstätten saniert bzw. modernisiert.
605. Den damit finanzierten Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen liegt mit der verwaltungsinternen Sportstättenbedarfsplanung 2009 bis 2012 keine auf aktuelle Daten gestützte, langfristige und valide Bedarfsplanung mit konkreten Zielen und Maßnahmen zugrunde. Angesichts einer fehlenden Sportverhaltensanalyse, veralteter und unvollständiger Daten zum Sportstättenbestand sowie eines Pflegezustandsberichts aus dem Jahre 2005 fehlt es bereits an den für eine solche Planung erforderlichen steuerungsrelevanten Informationen. Darüber hinaus mangelt es an einer langfristigen, konkreten und nachprüfbar Zielsetzung (Tz. 595). Nach § 7 LHO sind derartige Zielbestimmungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen erforderlich.
606. Für die Unterhaltung der öffentlichen Sportstätten erhalten die Bezirksämter jährlich rund 4,5 Mio. Euro. Das Sportamt geht für eine vollständige Erhaltung aller Anlagen von einem zusätzlichen Bedarf an Unterhaltungsmitteln von rund 1,5 Mio. Euro jährlich aus. Angesichts der seit Jahren unauskömmlichen Mittel kann der durch die investiven Mittel erreichte bauliche Zustand nicht gehalten werden. Bei rund 18 % der Sportstätten bzw. Anlagenteile besteht ein erheblicher Bedarf an Instandsetzung bis hin zu Neubaumaßnahmen. Derartige Anlagen sind sportlich nicht oder nur eingeschränkt nutzbar. Die Veranschlagung der Unterhaltungsmittel für die staatlichen Sportstätten ist somit nicht bedarfsgerecht erfolgt.
607. Der Rechnungshof hat die genannten Mängel beanstandet. Er hat wegen der Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtung aller Sportstätten die BIS aufgefordert, die Sportstättenbedarfsplanung

<sup>4</sup> Finanzbericht 2009/2010.

unter Mitwirkung der für Schulsporthallen zuständigen Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) zu überarbeiten und dabei im Rahmen des Sportförderkonzepts die lang- und mittelfristigen Zielsetzungen mit Kennzahlen zu konkretisieren, um Erfolgskontrollen zu ermöglichen.

Er hat ferner die BIS aufgefordert, den Pflegezustandsbericht zeitnah zu aktualisieren sowie Instandhaltungsbedarfe und erforderliche Haushaltsmittel zu ermitteln und auskömmlich zu bemessen. Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten sollten Investitionsmaßnahmen künftig auf diejenigen Sportstätten konzentriert werden, deren Unterhaltung nebst Folgekosten finanziell abgesichert sind.

Die BIS hat zugesagt, diesen Forderungen zu entsprechen. Die BSB hat ihre Bereitschaft zur Mitwirkung an der Sportstättenbedarfsplanung erklärt.

### Sportstättennutzung

608. Für die Vergabe der Nutzungszeiten der rund 150 staatlichen Sportstätten sowie von rund 600 Schulsporthallen sind die Bezirksämter zuständig.

Einerseits übersteigt nach Einschätzung der Verwaltung der von den Vereinen geltend gemachte Bedarf an Nutzungszeiten bei den Sportstätten das Angebot, andererseits wird eine Vielzahl von Sportstätten nicht effektiv genutzt.<sup>5</sup> Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit müssen die zur Verfügung stehenden Nutzungszeiten so vergeben werden, dass die bestehende Bedarfe sowohl zeitlich als auch in Bezug auf sonstige Anforderungen so weit wie möglich gedeckt werden.

*Sportstätten  
nicht effektiv  
genutzt*

Dies erscheint nach den Feststellungen des Rechnungshofs nunmehr grundsätzlich leistbar, weil mithilfe eines 2011 eingeführten einheitlichen IT-Verfahrens valide Daten zum Sportstättenbestand, zum Bedarf an Nutzungszeiten und zur tatsächlichen Auslastung der einzelnen Sportstätten zur Verfügung stehen sollen. Die Datenauswertung ist jedoch risikobehaftet, weil für die Eingabe und Pflege der Daten keine einheitlichen und verbindlichen Kriterien festgelegt sind.

609. Die Vergabe von Nutzungszeiten durch die Bezirksämter und die Kontrolle der Nutzung erfolgt uneinheitlich. So werden zum Beispiel teilweise andere als die in einer Dienstvorschrift vorgegebenen Entscheidungskriterien herangezogen. Ein Bezirksamt schließt vor dem Hintergrund fehlender Kontrollmöglichkeiten keine Dauernutzungsverträge mehr ab.

*Vergabep Praxis  
uneinheitlich*

<sup>5</sup> Eine Hallennutzung ist beispielsweise dann nicht effektiv, wenn die Halle nicht, nicht regelmäßig oder nur auf einer Teilfläche genutzt wird. Eine Überprüfung, wie Hallen genutzt werden, ist aufwendig und ressourcenintensiv. Eine einmalig in einem Bezirksamt durchgeführte Überprüfung hat u. a. ergeben, dass tatsächliche Nutzung und vertraglich vorgesehene Nutzung in rund einem Drittel nicht übereinstimmen.

*Globalrichtlinien  
fehlen*

Globalrichtlinien als das nach dem Bezirksverwaltungsgesetz vorgesehene Steuerungsinstrumentarium existieren nicht. Zu initiieren sind diese von den zuständigen Fachbehörden; für die Schulsportstätten ist dies nach Senatsanordnung die BSB, die als nicht mehr für den Sport zuständige Behörde diese Aufgabe aber abgeben möchte, für die übrigen staatlichen Sportstätten ist dies die BIS.

610. Der Rechnungshof hat die unterschiedliche Verwaltungspraxis sowie das Fehlen von Globalrichtlinien beanstandet. Er hat von der Verwaltung gefordert, durch Globalrichtlinien insbesondere sicherzustellen, dass die zur Verfügung stehenden Zeiten so effektiv wie möglich genutzt werden können, die Vergabe einheitlich erfolgt und entsprechende Kontrollsysteme eingeführt werden. Die BSB hat er aufgefordert, die Zuständigkeit für die Schulsportstätten zügig zu klären.

Die BIS hat zugesagt, den an sie gerichteten Forderungen zu entsprechen. Die BSB hat mitgeteilt, die Zuständigkeitsfrage klären und sich für eine einheitliche Handlungsanweisung an die Bezirksämter einsetzen zu wollen.

### **Nutzungsentgelte**

*Mögliche Mehreinnahmen für nachgewiesene Bedarfe einsetzen*

611. In Hamburg ist die Nutzung von staatlichen Sportstätten einschließlich Schulsportanlagen durch anerkannte Vereine und Verbände des Amateursports – anders als in einer Vielzahl von Städten<sup>6</sup> und Kommunen – grundsätzlich entgeltfrei. Im Falle einer Einführung von Nutzungsentgelten könnten die Mehreinnahmen zum Beispiel für nachgewiesene Bedarfe der Sportinfrastruktur eingesetzt werden (Tz. 606).

Die Konsequenzen allein einer entgeltpflichtigen Nutzung nur der Schulsporthallen zeigt folgende Modellrechnung: Rund 1 Mio. Schulsporthallenstunden stehen dem Amateursport jedes Jahr entgeltfrei zur Verfügung. Demgegenüber wird beispielsweise für Nutzungen mit kulturellem oder sozialem Charakter in Turn- und Gymnastikhallen ein Nutzungsentgelt von 8,10 Euro pro Stunde berechnet. Bezogen auf 540.000 Mitglieder des HSB und die zur Verfügung stehenden Schulsporthallenstunden, ergäben sich auf der Basis dieses Entgelts für das einzelne Sportvereinsmitglied eine jährliche Mehrbelastung von 15 Euro, aber eine Haushaltseinnahme für die Stadt von 8,1 Mio. Euro. Um gegebenenfalls sicherzustellen, dass die Teilnahme von Kindern und Jugendlichen am Vereinssport nicht erschwert wird, könnte die Nutzung für diesen Personenkreis (2011 rund 25 % der HSB-Mitglieder) weiterhin entgeltfrei bleiben. Es errechnen sich dann immer noch Einnahmen von 6,1 Mio. Euro.

<sup>6</sup> Beispielsweise München und Frankfurt.

612. Die Einführung von Nutzungsentgelten für Sportvereine und -verbände könnte überdies auch zu einer besseren Auslastung der Sportstätten beitragen. Es ist davon auszugehen, dass Vereine dann aus Kostengründen nur Nutzungszeit beanspruchen, für die ein konkreter und hinreichender Bedarf besteht oder – etwa durch zeitgleiche Nutzung einer Halle durch mehrere Gruppen – erreicht wird. Ein ansonsten erforderliches personal- und zeitintensives Kontrollsystem zur Überwachung der Inanspruchnahme könnte damit entbehrlich werden.

*Bessere Auslastung durch Einführung von Nutzungsentgelten*

Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die Einführung von Nutzungsentgelten für staatliche Sportstätten (einschließlich Schulsportanlagen) eingehend zu untersuchen.

Die BIS hat zugesagt, eine solche Untersuchung durchzuführen.<sup>7</sup>

### Organisationsstrukturen

613. Die bestehende behördliche Zuständigkeitsverteilung sowie die unzureichende Steuerung durch die zuständigen Fachbehörden gewährleistet kein ganzheitliches Sportstättenmanagement. Ein 2009 von der zuständigen Behörde in Auftrag gegebenes Gutachten zur Optimierung der Sportstättenverwaltung ist insbesondere zu folgenden Ergebnissen gekommen:

*Bestehende Organisationsstruktur mangelhaft und unwirtschaftlich*

- Planung und Umsetzung von bestandsentwickelnden bzw. -verändernden Maßnahmen über die Bezirksgrenzen hinaus sind insbesondere unter Einbeziehung von Folgekostenbetrachtungen nur eingeschränkt möglich.
- Abhängigkeiten zwischen Erneuerung und Sanierung sowie dem laufenden Instandhaltungsbedarf werden nicht bereits im Planungsstadium berücksichtigt.
- Engpässe und Reserven beim Personal- und Finanzbedarf können nicht bezirksübergreifend kompensiert werden.
- Steuerungsaufgaben können nicht ausreichend wahrgenommen werden.

614. Obwohl diese Mängel und der damit einhergehende unwirtschaftliche Mitteleinsatz bekannt sind, ist die bestehende Organisationsstruktur ohne die erforderliche fachbehördliche Steuerung unverändert fortgeführt worden. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Er hat die BIS aufgefordert, die Einführung eines ganzheitlichen Sportstättenmanagements zu prüfen.

Die BIS hat zugesagt, diese Überprüfung unter Einbeziehung der vorliegenden Untersuchung und bisherige Ergebnisse von Prüfverfahren und Erkenntnisse aus der Sportentwicklungsplanung sowie

<sup>7</sup> Siehe auch Tz. 310.

des vorgesehenen Sportförderkonzepts und der bis 2020 reichenden Dekadenstrategie „HamburgmachtSport“<sup>8</sup> durchzuführen.

### Zuwendungsbearbeitung

- Zuwendungsrecht nicht hinreichend beachtet*
615. Bei der Zuwendungsgewährung hat das Sportamt Vorschriften des Zuwendungsrechts nicht hinreichend beachtet; insbesondere durch
- Verzicht auf Vorlage von Organisations-, Stellen- und Finanzierungsplänen sowie Projektbeschreibungen,
  - Projektförderungen ohne gesicherte Gesamtfinanzierung,
  - verfrühte Auszahlungen,
  - nicht leistungs- und ergebnisorientierte Beschreibung der Zweckungszwecke,
  - unzureichende Prüfung des Besserstellungsverbots,
  - Verzicht auf Bestimmungen zur Weitergabe von Zuwendungen,
  - verspätete und unvollständige Verwendungsnachweisprüfungen,
  - ungenutzte Widerrufs- und Rückforderungsmöglichkeiten und
  - insgesamt mangelhafte Dokumentation und Aktenführung.
616. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die Vorschriften des Zuwendungsrechts künftig einzuhalten.
- Die Behörde will dies sicherstellen und vorhandene Mängel beseitigen.

<sup>8</sup> Am 29. September 2011 vorgelegtes Ergebnis der vom zuständigen Senator eingesetzten Zukunftskommission Sport. Für die Dekade bis 2020 hat die Kommission zu zehn Themenfeldern Ziele und Maßnahmen benannt.

## Wirtschaft und Beteiligungen

### Europäischer Landwirtschaftsfonds

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation/  
Finanzbehörde

**Funktionstüchtigkeit und Anwendung des von der EU-Kommission vorgeschriebenen Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Umsetzung des Förderprogramms sind grundsätzlich nicht zu beanstanden.**

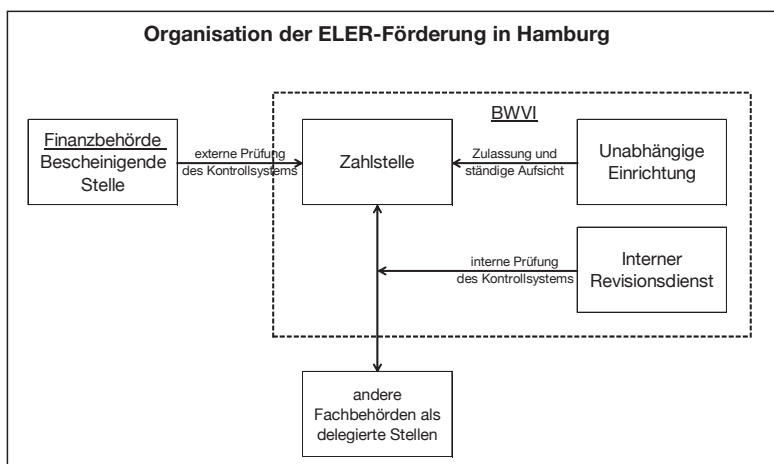
**Meinungsverschiedenheiten zu Kontrollergebnissen und die Lösung von Verfahrensproblemen zwischen den beteiligten Behörden sollten bereits auf Landesebene geklärt werden.**

**Die EU-bedingten und von Hamburg nicht beeinflussbaren Kosten für die Umsetzung des Programms sind unbekannt.**

617. Im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik fördert die EU Maßnahmen mit Mitteln aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in der Förderperiode 2007 bis 2013 mit insgesamt knapp 70 Mrd. Euro. Hamburg fließen davon 26,7 Mio. Euro zu. Ergänzt durch Bundes- und Landesmittel, stehen der Stadt in der aktuellen Förderperiode hier insgesamt 51,2 Mio. Euro zur Verfügung.

Der von der zuständigen Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) entwickelte und von der EU-Kommission genehmigte „Plan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007-2013“ (HPELR) mit verschiedenen Förderschwerpunkten bildet die Grundlage für die Umsetzung des ELER in Hamburg.

618. Für die Kofinanzierung ihrer Projekte aus dem ELER müssen die Mitgliedstaaten die in den einschlägigen EU-Verordnungen festgelegten fachlichen und organisatorischen Vorgaben erfüllen. Sie müssen zum Schutz der Interessen der Gemeinschaft ein wirksames Verwaltungs- und Kontrollsystem einrichten und sich vergewissern, dass die durch den ELER finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind. Die Mitgliedstaaten sind darüber hinaus für das wirksame Funktionieren der Systeme während des gesamten Planungszeitraums verantwortlich.



Quelle: Eigene Darstellung

## Zulassung der Zahlstelle

619. Die Ausgaben aus dem HPELR werden von der Gemeinschaft nur mitfinanziert, wenn sie durch eine von der zuständigen BWVI zugelassene und der EU-Kommission benannte Zahlstelle geleistet worden sind.

Die Prüfung nach den EU-Zulassungskriterien und ihrer dauerhaften Einhaltung nimmt die bei der Innenrevision der BWVI angesiedelte „unabhängige Einrichtung“ wahr. Die BWVI hat die Zahlstelle nach vormals befristeter Zulassung 2008 endgültig zugelassen.

620. Die BWVI hat der EU-Kommission 2010 über die Ergebnisse ihrer ständigen Aufsicht über die Zahlstelle in den EU-Haushaltsjahren 2006 bis 2009 berichtet und die fortdauernde Einhaltung der Zulassungskriterien erklärt. Dabei sind die von der Zahlstelle durchzuführenden Kontrolltätigkeiten im Hinblick auf die Beachtung der zahlstelleneigenen Verfahrensregelungen und die laufende Überwachung der Tätigkeiten der Zahlstelle durch die unabhängige Einrichtung aber lediglich als „ausreichend“<sup>1</sup> bewertet worden. Ursächlich für diese Einschätzung waren die fehlende Abstimmung des Fünf-Jahresprüfplans des zahlstelleninternen Revisionsdienstes mit delegierten Stellen<sup>2</sup> und die noch ausstehende Vereinbarung mit einer Behörde über Revisionstätigkeiten in der delegierten Stelle.

<sup>1</sup> Nach den Leitlinien der EU-Kommission für die von der zuständigen Behörde ausübende Aufsicht über die fortgesetzte Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Zahlstellen erfolgt die Bewertung unter Verwendung der Bewertungsstufen (1) bis (3), die wie folgt definiert sind:

- (1) eindeutige Nichteinhaltung der Zulassungskriterien oder gravierende Mängel (die Mängel sind so gravierend, dass die Zahlstelle ihre Aufgaben gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 nicht erfüllen kann);
- (2) ausreichend (sonstige Mängel, die nicht unter (1) fallen, die aber gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 weiterbehandelt werden müssen);
- (3) zufriedenstellend (geringfügige Probleme, die verbessert werden können, oder keine Probleme). Diese Beurteilung entspricht den Werten „3“, „4“ und „5“ der in der Leitlinie 2 für die bescheinigenden Stellen („Leitlinien für die Zulassung“) vorgesehenen Matrix.

<sup>2</sup> Andere Fachbehörden, die ELER-kofinanzierte Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich durchführen, zum Beispiel „Erhalt kulturhistorischer Bausubstanz“ oder „Investiver Biotopschutz“.



621. Als externe Kontrollinstanz muss die in der Finanzbehörde angesiedelte bescheinigende Stelle ebenfalls eine Bewertung der Einhaltung der Zulassungskriterien vornehmen und hieraus eine Gesamtbewertung des internen Kontrollsystems der Zahlstelle ableiten. Auch sie hat die Kontrolltätigkeiten und die laufende Überwachung nur als „ausreichend“<sup>3</sup> beurteilt.

622. Die seit Beginn der Förderperiode bestehenden Mängel waren zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs noch nicht behoben, obgleich Mängel dieser Kategorie gemäß einer EU-Kommissionsleitlinie das unverzügliche Tätigwerden der Leitungsebene der Zahlstelle und der zuständigen Behörde erfordern.

*Bekannte Mängel  
nicht zeitnah  
behooben*

Dies hat der Rechnungshof kritisiert.

Im September 2011 hat die BWVI nunmehr die Vereinbarung über Revisionstätigkeiten vorgelegt und zugesagt, einen abgestimmten Prüfplan bis Ende 2011 vorzulegen.

## **Anwendung des Verwaltungs- und Kontrollsystems**

623. In einer nach EU-Kommissionsrichtlinien vorgesehenen Stichprobenprüfung hat die Bescheinigende Stelle bei der Zahlstelle die Verwaltungskontrollen bei der Bewilligung der Zahlungen überprüft und Fälle festgestellt, in denen aufgrund weitgehend fehlender oder eingeschränkter Dokumentation des Vergabeverfahrens die Bewilligung unter Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsaspekten nicht prüffähig war. Diese vergaberechtlichen Verstöße waren durch die Verwaltungskontrolle im Rahmen der Bewilligung nicht beanstandet worden.

Da die interne Kontrolle in den geprüften Vorgängen nicht anforderungsgerecht funktioniert hat, muss die bisherige Verfahrenspraxis geändert sowie bei der Bewilligung die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften geprüft und das Ergebnis revisions sicher dokumentiert werden.

624. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der EU jederzeit die Rechtmäßigkeit der erfolgten Zahlungen nachweisen zu können. Die Zahlstelle hat deshalb intern geregelt, dass die Förderakte zu Prüfzwecken vollständig und die Verwaltungskontrolle jederzeit nachvollziehbar sein muss.

<sup>3</sup> Nach den Leitlinien der EU-Kommission für die Bescheinigungsprüfung im Rahmen des ... ELER wird die Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Zahlstelle von der Bescheinigenden Stelle mit den Bewertungsstufen (1) bis (5) bewertet: (1) eindeutige Nichteinhaltung des Zulassungskriteriums oder gravierende Mängel (die Mängel sind so gravierend, dass die Zahlstelle ihre Aufgaben gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 nicht erfüllen kann); (2) ausreichend (sonstige Mängel, die nicht unter (1) fallen, die aber gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 überwacht werden müssen); (3) zufriedenstellend (kleinere Probleme und Raum für Verbesserungen); (4) gut; (5) vorbildliche Praxis.

*Behinderung der  
Prüftätigkeit*

Dennoch hat die Bescheinigende Stelle wiederholt die prüffähige, d. h. die rechtzeitige und vollständige Vorlage der angeforderten Unterlagen durch die Zahlstelle anmahnen müssen.

Durch konsequente Anwendung oder gegebenenfalls Anpassung der eigenen Verfahrensregelung sollte die Zahlstelle ein geordnetes und für alle Beteiligten zeitsparendes Vorgehen sicherstellen.

625. Die Bescheinigende Stelle hat die Vor-Ort-Kontrollen der Zahlstelle bei den Empfängern der Förderung als grundsätzlich wirksames Überwachungssystem bewertet, die dem von der EU-Kommission festgelegten Standard „gut“ entsprechen.

Um belastbare Aussagen zum Beispiel zur Qualität der Vor-Ort-Kontrollen treffen zu können, begleitet ein Vertreter der Bescheinigenden Stelle diese Kontrollen stichprobenhaft. Für die Stichprobenauswahl ist es erforderlich, dass die Zahlstelle die von ihr für eine örtliche Kontrolle ausgewählten Maßnahmen und den Termin der Vor-Ort-Kontrolle rechtzeitig mitteilt.

Dies ist in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Fällen nicht geschehen. Weil es lange nicht gelungen ist, dieses Problem auf Arbeitsebene zu lösen, hat es Eingang in die letzten beiden Jahresberichte der Bescheinigenden Stelle gefunden und ist damit auf EU-Kommissionsebene gehoben worden.

Die Zahlstelle sollte trotz in Einzelfällen kurzfristiger Anberaumung von Vor-Ort-Kontrollterminen der berechtigten Forderung der Bescheinigenden Stelle nach rechtzeitiger Beteiligung künftig regelmäßig nachkommen, damit diese ihre Aufgaben anforderungsgerecht erfüllen kann.

### **Zusammenfassende Bewertung**

626. Die Prüfung des von der EU-Kommission zur Umsetzung des ELER vorgegebenen Verwaltungs- und Kontrollsystems durch den Rechnungshof hat keine Anhaltspunkte ergeben, die Zweifel an der Funktionstüchtigkeit des hamburgischen Systems begründen. Fehler im Verwaltungsvollzug werden bereits durch vorhandene Kontrollinstanzen erkannt.

*Probleme auf  
Landesebene  
klären*

Jedoch ist die Kooperation der Zahlstelle mit der Bescheinigenden Stelle als externer Kontrollinstanz verbesserungsbedürftig mit dem Ziel, Meinungsverschiedenheiten zu Kontrollergebnissen und die Lösung von Verfahrensproblemen zeitnah bereits auf Landesebene zwischen den beteiligten Behörden zu klären. Da dies auf Arbeitsebene nicht gelungen ist, sind die vorgesetzten Stellen gefordert, hier stärker als bisher einzuwirken.

Der Rechnungshof hat die Mängel kritisiert und Abhilfe gefordert. Die BWVI hat dies zugesagt.

## Verwaltungsaufwand für die Programmumsetzung

627. Die EU hat die Regelungsbefugnis für die Rahmenbedingungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Die Kosten für den Aufbau und den Betrieb liegen jedoch allein in nationaler bzw. regionaler Verantwortung.

Nach übereinstimmender Feststellung der BWVI, von Vertretern des Bundes und der EU-Kommission im Rahmen der jährlichen Überprüfung des HPELR haben die Kontroll- und Systemanforderungen zur Programmumsetzung ein Maximum erreicht.

Auch der Europäische Rechnungshof hat sich in seiner Stellungnahme Nr. 1/2010 – Verbesserung des Finanzmanagements der Europäischen Union: Risiken und Herausforderungen – zu Anzahl und Ausmaß der Kontrollen geäußert und die Kontrollkosten im Hinblick auf ein angemessenes Verhältnis zum Nutzen eines weiteren Fehlerabbaus problematisiert.

628. Aktuelle Daten zu den Umsetzungskosten liegen der BWVI mangels einer Kosten- und Leistungsrechnung allerdings nicht vor.

*Kosten der Programmumsetzung unbekannt*

Auch wenn in der aktuellen Förderperiode auf Hamburg mit 26,7 Mio. Euro die geringste ELER-Zuweisung in Deutschland entfällt, gelten für die Anforderungen an das Verwaltungs- und Kontrollsystem keine geringeren Anforderungen als in Flächenländern. Die hamburgischen Umsetzungskosten dürften schon deshalb in einem ungünstigen Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln stehen. Dieses gilt erst recht bei nicht oder nur gering nachgefragten Förderschwerpunkten.

629. Um den bisherigen Aufwand für die Umsetzung des ELER zu reduzieren, hat die BWVI Überlegungen angestellt, die hamburgische Vergabe von Fördermitteln zur Entwicklung des ländlichen Raums grundlegend neu zu strukturieren mit dem Ziel, ein wirtschaftliches Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Programmvolumen zu erreichen.

Vor dem Hintergrund, dass die Aufgaben auf dem Gebiet der EG-Direktzahlungen für die in Hamburg ansässigen landwirtschaftlichen Betriebe bereits 2006 auf Schleswig-Holstein übertragen wurden, hat die BWVI begonnen, auch für den Bereich des ELER Kooperationsmöglichkeiten zu prüfen.

630. Weil eine Senkung des ELER-Vollzugsaufwands auf Hamburger Ebene in dem vorhandenen engen Rahmen der EU-Regularien mit seinen komplexen Vorschriften, den kontinuierlich gestiegenen Kontrollanforderungen und der fehlenden Gestaltbarkeit einstweilen nicht realistisch erscheint, hat der Rechnungshof die BWVI bestärkt, bei gegebener Wirtschaftlichkeit die Umsetzung der hamburgischen ELER-Förderung ab der nächsten Förderperiode auf ein stärker landwirtschaftlich geprägtes benachbartes Bundesland mit entsprechend ausgerichteten Ressourcen zu übertragen.

*Kooperation nur bei Wirtschaftlichkeit*

Die BWVI will ihre Kooperationsbemühungen fortsetzen.

## Hamburg Messe und Congress GmbH

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

**Die Hamburg Messe und Congress GmbH wird das der Bürgerschaft dargelegte Ziel eines bis 2016 ausgeglichenen Betriebsergebnisses voraussichtlich nicht erreichen, sondern weiterhin deutliche Verluste erwirtschaften.**

**Nach hohen Investitionen in Messeneubau und Erweiterung des Congress Centers Hamburg (CCH) können der Stadt insbesondere für das CCH weitere erhebliche Haushaltsbelastungen erwachsen, über die die Bürgerschaft nicht rechtzeitig informiert worden ist.**

### Investitionen in Messegelände und Kongresszentrum

631. Das Messegelände der Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC) ist von 2004 bis Ende 2008 für knapp 370 Mio. Euro von ehemals 65.000 m<sup>2</sup> auf insgesamt 87.000 m<sup>2</sup> Ausstellungsfläche in zeitgemäßen Hallen erweitert worden. Senat und Unternehmen haben damit das Ziel verfolgt, die Wettbewerbsfähigkeit des Hamburger Messestandorts zu stärken.<sup>1</sup> Die im Rahmen eines Leasingmodells finanzierten Investitionen soll HMC innerhalb eines 30-jährigen Zeitraums zurückführen. Tatsächlich weist das Unternehmen auch Abschreibungen auf die Baumaßnahmen in Höhe von jährlich rund 30 Mio. Euro aus, die allerdings zu einem durch die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) zu übernehmenden erhöhten und verstetigten Verlust führen, der letztlich über verminderte Ablieferungen an den Haushalt bzw. Verlustausgleiche an die HGV aus dem Haushalt von diesem finanziert wird. Seit 2005 schreibt die HMC durchgehend Verluste, und es ist nicht zu erkennen, dass sie mittelfristig überwiegend Gewinn erwirtschaften wird.

Die HMC beabsichtigt, über die bereits im Haushaltsplan veranschlagten Planungsmittel in Höhe von 2,5 Mio. Euro hinaus zusätzlich 17,5 Mio. Euro in die Sanierung der bisher nicht ersetzten Messehallen B1 bis B4 zu investieren. Auch diese Kosten würde letztlich der Haushalt tragen müssen.

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 16/3610 vom 14. Dezember 1999, „Weiterentwicklung der Hamburg Messe“, S. 1 ff. sowie 17/2061 vom 14. Januar 2003, „Weiterentwicklung der Hamburg Messe – Kosten und Finanzierung“, S. 6 f.

632. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das der Bürgerschaft genannte Ziel eines ausgeglichenen Betriebsergebnisses der HMC ab dem Jahre 2016 nicht erreicht wird.<sup>2</sup>
633. Das 1973 in Betrieb genommene CCH ist von 2005 bis 2007 für 49 Mio. Euro um die Ausstellungshalle H und einige Säle mit nachfragegerechter Ausstattung und Aufteilung erweitert worden. Der Senat hatte 2004 gegenüber der Bürgerschaft dargelegt, dass das CCH sich nach der Realisierung dieser Maßnahmen als internationales Kongresszentrum behaupten könne.<sup>3</sup> In der Vorbereitungsphase für den Anbau wurden keine Gutachten zu einem etwaigen Sanierungsbedarf des Altbaus eingeholt.
634. Der Altbestand des CCH befindet sich nach wie vor weitgehend in seinem ursprünglichen Zustand und ist seit Jahren mit erheblichen baulichen und technischen Mängeln behaftet. Darüber hinaus entsprechen die dortigen unflexiblen Raumzuschnitte nach Einschätzung von HMC nicht den heutigen Anforderungen an Kongressveranstaltungen.
- Seit 2006 haben die HMC und die Behörde diverse Gutachten zum baulichen Zustand des CCH beauftragt und verschiedene Varianten zur künftigen Entwicklung und deren betriebs- und volkswirtschaftlichen Wirkungen untersuchen lassen. Die finanzielle Bandbreite der Anfang 2010 in einer behördenübergreifenden Projektgruppe erörterten insgesamt 19 Varianten liegt zwischen 40 und 200 Mio. Euro. Im Ergebnis sei eine „Revitalisierung des CCH“ volks- und betriebswirtschaftlich vorzugswürdig. Vorbehaltlich weiterer Planungen und Kostenberechnungen seien hierfür rund 100 Mio. Euro zu veranschlagen; hierdurch würden die Betriebssicherheit und die Wettbewerbsfähigkeit des CCH langfristig gewährleistet. Diese Variante umfasse eine vollständige Sanierung des Altbaus verbunden mit einer Veränderung der Raumzuschnitte und einem wirksamen Beitrag zum Klimaschutz.
635. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Senat gegenüber der Bürgerschaft anlässlich ihrer Befassung mit den Erweiterungen der Messe und des CCH nicht auf die Möglichkeit weiterer Sanierungsbedarfe im Messe-, insbesondere aber im Kongressbereich hingewiesen hat.<sup>4</sup> Auch wenn der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) zum tatsächlichen Sanierungsbedarf keine konkreten Erkenntnisse vorlagen, hätte sie schon aufgrund des Alters des CCH-Altbaus und bis dahin nicht vorgenommener Sanierungsarbeiten Anlass gehabt, sich von der weiteren Tauglichkeit der Altsubstanz aktuelle Kenntnis zu verschaffen. Ohne entsprechende Erkenntnisse hätte sie der Bürgerschaft nicht die Einschätzung mitteilen dürfen, dass nach einer Erweiterung des CCH dessen Konkurrenzfähigkeit gegeben sei.

*Mittelfristig  
kein Gewinn zu  
erwarten*

*Bürgerschaft  
nicht vollständig  
informiert*

<sup>2</sup> Siehe Protokoll der öffentlichen Sitzung des Unterausschusses „Vermögen und öffentliche Unternehmen“ Nr. 18/13 vom 28. November 2007, Anlage 2, Tz. 3. Auch nach der aktuellen Unternehmensplanung 2012 bis 2017 ist im Durchschnitt der abwechselnd veranstaltungstarken und -schwachen Jahre mit Defiziten in zweistelliger Millionenhöhe zu rechnen.

<sup>3</sup> Bürgerschaftsdrucksache 18/819 vom 31. August 2004, „Erweiterung des Congress Centrum Hamburg“, S. 2.

<sup>4</sup> Siehe Fn. 3.

636. Die BWVI hat mitgeteilt, sie wolle gegenüber der Bürgerschaft verdeutlichen, mit welchem weiteren Investitionsaufwand das Messe- und Kongressgeschäft in Hamburg betrieben werden sollte.

### Modernisierung des CCH

637. Von einer Revitalisierung des CCH soll Hamburg nach einer von der HMC in Auftrag gegebenen Studie eines Wirtschaftsforschungsinstituts durch jährliche Steuermehreinnahmen von bis zu 9 Mio. Euro sowie weitere direkte und indirekte stadtwirtschaftliche Effekte profitieren. Hierbei handele es sich insbesondere um einen Beschäftigungseffekt von 1.600 Arbeitsplätzen sowie einen Anstieg der Wirtschaftsleistung in der Stadt um 160 Mio. Euro oder 0,15 %.

#### *Steigende Verluste durch Revitalisierung*

Diesen im Übrigen auf Annahmen der HMC zum Veranstaltungs- und Besucheraufkommen basierenden Effekten stehen allerdings weitere Verschlechterungen des Betriebsergebnisses der HMC in Form von Abschreibungen auf das für eine Revitalisierung benötigte Investitionsvolumen gegenüber.

638. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich unter rein betriebswirtschaftlichen Aspekten eine Revitalisierung des CCH nicht rechnen würde.
639. Die strategische Entscheidung darüber, ob Hamburg dauerhaft einen eigenen Messestandort benötigt, haben Senat und Bürgerschaft zuletzt 1999 mit ihrer Entscheidung zugunsten der Modernisierung und Erweiterung des Messegeländes beantwortet. Inwieweit die seinerzeit erwarteten stadtwirtschaftlichen Effekte dieser Investitionen bislang eingetreten sind bzw. in Zukunft erwartet werden können, lässt sich indes nur begrenzt nachweisen. Fest steht, dass bei leicht gestiegenen Erlösen die Zahl der Besucher tendenziell rückläufig ist und zudem der erhebliche Anteil Hamburger Besucher bei einer Vielzahl von Messen nur bedingt steuerliche und arbeitsplatzbezogene Effekte auslöst.<sup>5</sup>

Auch beim CCH sind mit dem Anbau erhebliche Investitionen realisiert worden, die eine Entscheidung über den weiteren Umfang des Kongressgeschäfts beeinflussen. Unbeantwortet ist aber die grundsätzliche Frage, ob das CCH auch künftig in seiner bisherigen Größe für Kongresse benötigt wird. Insoweit kann der Hinweis des Wirtschaftsforschungsinstituts und der Projektgruppe auf das Investitionsvolumen für eine Revitalisierung bislang nur als Anstoß verstanden werden, einerseits den Bedarf an Kongressen und die von Hamburg dafür bereitzustellenden Leistungen zu definieren und andererseits die Höhe der hierfür voraussichtlich benötigten Mittel und das Maß an Wirtschaftlichkeit sorgfältig zu ermitteln. Dabei sollten neben einer Herrichtung des „alten“ CCH auch eine

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/1129 vom 27. Juli 2011, S. 1 ff., Entwicklung der Messe Hamburg und des Messe-Geländes, wonach die Besucherzahl zwischen 2001 und 2010 von knapp 1,1 Mio. um mehr als ein Drittel auf rund 700.000 zurückgegangen ist und der Anteil der Hamburger Besucher im Durchschnitt dieser Jahre knapp 30 % betragen hat.

Durchführung von Kongressen nur in dem neuen Anbau in die Überlegungen einbezogen werden.

640. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Bürgerschaft sowohl die absehbar anhaltende defizitäre Situation des Messe- und Kongressgeschäfts als auch die etwaigen weiteren hohen Finanzbedarfe verdeutlicht werden müssen, um ihr eine Budgetentscheidung im Zusammenhang mit weiteren Modernisierungen in Kenntnis aller maßgeblichen Umstände zu ermöglichen.

*Verdeutlichung der wirtschaftlichen Risiken gegenüber der Bürgerschaft notwendig*

Die BWVI hat erklärt, die vom Rechnungshof aufgeworfene Frage eines Bedarfs für das CCH in seiner bisherigen Größe sei politisch entschieden. Dabei gehe es nicht um einen „objektiven“ Bedarf, sondern darum, mit einem attraktiven Angebot Hamburgs Zukunft aktiv zu gestalten.

Der Rechnungshof hält es angesichts des erheblichen Instandhaltungsschubs und der Haushaltslage für notwendig, zu vermeiden, Infrastruktur nur vor dem Hintergrund langjähriger Tradition oder stadtpolitischer Wünschbarkeit zu erhalten und damit gleichzeitig das Risiko dauerhafter zusätzlicher Haushaltsbelastungen einzugehen. Vielmehr müssen nachhaltig wirksame Entscheidungen herbeigeführt werden, die dem benötigten Investitionsaufwand einen belegbaren adäquaten Nutzen gegenüberstellen.

*Strategische Ausrichtung prüfen*

## Beauftragung der GWG Gewerbe GmbH

Behörde für Stadtentwicklung und  
Umwelt/Finanzbehörde/GWG Gewerbe Gesellschaft  
für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH

**Vor der Vergabe weiterer Maßnahmen im  
Rahmen des Modells „Hamburg Süd“ müs-  
sen die Wirtschaftlichkeit gesichert und  
rechtliche Risiken beseitigt sein.**

**Die Vergabep Praxis der GWG Gewerbe muss  
in einer Reihe von Punkten verbessert wer-  
den.**

### Vergabe von Aufträgen an die GWG Gewerbe

641. Die Finanzbehörde beabsichtigt, die GWG Gewerbe Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH (GWG Gewerbe) mit Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen sowie der Bewirtschaftung weiterer 15 Schulen<sup>1</sup> im Rahmen des Modells „Hamburg Süd“<sup>2</sup> ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens zu beauftragen.

Dies ist nur bei Inhousegeschäften zulässig. Die Rechtsprechung hat aus Gründen des Wettbewerbsschutzes enge Grenzen für das Vorliegen eines Inhousegeschäfts gesetzt. So ist u. a. wesentlich, dass die Behörde als öffentlicher Auftraggeber das Unternehmen wie eine eigene Dienststelle kontrollieren kann.

Diese Voraussetzung ist jedoch nur dann erfüllt, wenn es dem öffentlichen Auftraggeber möglich ist, sowohl auf die operativen als auch die strategischen Entscheidungen des Unternehmens ausschlaggebend Einfluss nehmen und sich ohne nennenswerte Einschränkungen in diesem Bereich durchsetzen zu können. Dazu muss er einen bestimmenden Einfluss auf das ausschlaggebende Führungsgremium des Unternehmens – bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung ist das die Geschäftsführung – haben.

642. *Bestimmender  
Einfluss der Freien  
und Hansestadt  
über die GWG  
Gewerbe zweifel-  
haft*

- Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auch nach Einrichtung eines – nach Darstellung der Finanzbehörde mit umfangreichen Kompetenzen ausgestatteten und mehrheitlich mit von der Freien und Hansestadt Hamburg entsandten Mitgliedern besetzten – Aufsichtsrats bei der GWG Gewerbe<sup>3</sup> ein bestimmender Einfluss der Freien und Hansestadt Hamburg u. a. deshalb zweifelhaft ist, weil die SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg (SAGA)

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/4209 vom 29. September 2009.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 18/4630 vom 4. Juli 2006 und 18/5799 vom 13. Februar 2007; Jahresbericht 2009, Tz. 25.

<sup>3</sup> Der Aufsichtsrat wurde als Reaktion auf das Prüfungsverfahren eingerichtet.



- mit der GWG Gewerbe einen Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrag abgeschlossen hat und
- als Alleingesellschafterin über umfassende Weisungsrechte verfügt.

Zudem leitet der Vorstand der SAGA gemäß § 76 Aktiengesetz die Gesellschaft in eigener Verantwortung und ist gesellschaftsrechtlich u. a. an Weisungen der Freien und Hansestadt Hamburg nicht gebunden.

Der Rechnungshof hat im Übrigen nochmals darauf hingewiesen<sup>4</sup>, dass auch die erneute Vergabe dem Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 7 LHO entsprechen muss.

643. Die Finanzbehörde teilt zwar nicht die rechtliche Auffassung des Rechnungshofs zum Risiko des Inhousegeschäfts. Sie hat jedoch – den Bedenken des Rechnungshofs folgend – den Beherrschungsvertrag zwischen der SAGA und der GWG Gewerbe zum Ende des Jahres 2011 aufgehoben.

Außerdem will sie das umfassende Weisungsrecht der SAGA abbedingen und prüft die Umsetzung.

Eine Vergabe der 15 Schulen an die GWG Gewerbe sei zudem wirtschaftlich, weil diese Ausdehnung der Kooperation dazu diene, die Erfahrungen der GWG Gewerbe aus der bisherigen Tranche und die Synergien aufzunehmen. Es könne insofern kein tragfähigeres Angebot eines privaten Anbieters geben.

644. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Herstellung des bestimmenden Einflusses auf die GWG Gewerbe vor einer Inhousevergabe umgesetzt sein muss.

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Vergabe weiterer Schulen hält er daran fest, dass nur durch den Vergleich mit einer Leistungserbringung privater Anbieter festgestellt werden kann, ob die von der Finanzbehörde geltend gemachten Vorteile sich im realen Wettbewerb bestätigen. Der Rechnungshof teilt insofern nicht die Ansicht der Finanzbehörde, dass die von der LHO formulierten Anforderungen bereits durch den vor Vertragsabschluss durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Eigenerstellung und dem Angebot des Inhouse-Anbieters erfüllt seien.

*Wirtschaftlichkeit ist nachzuweisen*

### **Vergabepaxis der GWG Gewerbe**

645. Die GWG Gewerbe ist durch Vorgaben der Freien und Hansestadt an das Vergaberecht gebunden. Sie wendet demzufolge u. a. die Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A) an. Die Vergabepaxis der GWG Gewerbe hat sich bei den vom Rechnungshof geprüften 50 Vergabevorgängen aus den Jahren 2008 und 2009 in vielerlei Hinsicht als fehlerhaft erwie-

<sup>4</sup> Jahresbericht 2009, Tz. 40 f.

sen. So wurden beispielsweise entgegen § 30 VOB/A 2006<sup>5</sup> Vergabevorgänge nur unvollständig dokumentiert. Die Verfahren sind daher nicht transparent und überprüfbar. Auch wurde entgegen § 3 Absatz 2 VOB/A 2006 in einer Vielzahl von Fällen von dem Grundsatz des Vorrangs einer öffentlichen Ausschreibung abgewichen. Weiter wiesen die Verfahren zur Auswahl der geeigneten Bewerber entgegen § 8 Absatz 3 VOB/A 2006<sup>6</sup> Mängel auf. Dieses Vorgehen kann Spielräume für Manipulation und Korruption öffnen.

*Vergabepaxis  
fehlerhaft*

Der Rechnungshof hat die vergaberechtlichen Verstöße beanstandet und ein regelkonformes Verhalten gefordert.

646. Die GWG Gewerbe hat dies zugesagt. Die Hinweise des Rechnungshofs während des Prüfungsverfahrens hat die GWG Gewerbe zum Anlass genommen, um den Vergabeprozess mittlerweile grundsätzlich neu zu strukturieren. Die in 2010 eingerichtete zentrale Vergabestelle dient ebenfalls diesem Ziel.

---

<sup>5</sup> Jetzt § 20 VOB/A 2009.

<sup>6</sup> Jetzt § 6 Absatz 3 VOB/A 2009.

## Bäderland Hamburg GmbH

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

**Mit einem Defizit von derzeit knapp 18 Mio. Euro jährlich verfehlt die Bäderland Hamburg GmbH ihr selbst gesetztes Ergebnisziel. Zu diesem Defizit tragen auch die rückläufige Nachfrage nach herkömmlichen Bädern und die zunehmende Konkurrenz durch moderne Angebote bei. Die Aufgabe oder Konzentration von Standorten sowie Veräußerungen oder Umnutzungen von Teilflächen könnten zur Finanzierung zeitgemäßer Einrichtungen beitragen und zugleich langfristig das Defizit verringern.**

647. Die Bäderland Hamburg GmbH (BLH) wurde 1994 als Tochter der Hamburger Wasserwerke gegründet. Sie betreibt derzeit 26 Hallen- und Freibäder, die sich sämtlich im Eigentum der Gesellschaft befinden. 2010 bediente das Unternehmen bei einem Gesamtaufwand von 46,1 Mio. Euro und mit knapp 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern etwa 4,2 Mio. Besucher.

Das in ihrem Zukunftskonzept 2007 vorgesehene Ziel eines auf 16 Mio. Euro begrenzten jährlichen Defizits hat BLH bislang nicht erreicht: 2009 und 2010 betragen die von der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) zu übernehmenden Verluste vielmehr jeweils knapp 18 Mio. Euro. Der dabei von BLH erwirtschaftete Kostendeckungsgrad lag mit über 60 % zwar bereits über dem vergleichbarer Bäderbetriebe. Eine im Zukunftskonzept ebenfalls vorgesehene höhere Deckungsquote wird sich aber infolge stetig steigender Energiekosten und zum Teil erheblicher Abschreibungen auf Modernisierungen bzw. Neubauten von Bädern trotz zahlreicher Kostensenkungs- und Ertragssteigerungsmaßnahmen des Unternehmens auch nach seiner eigenen Einschätzung kaum realisieren lassen.

*Gesetzte Ziele verfehlt*

648. Bei seinen herkömmlich ausgestatteten Bädern muss BLH Besucherrückgänge hinnehmen, weil sie u. a. einer zunehmenden Konkurrenz durch eigene moderne sowie im Umland von Dritten betriebene Freizeiteinrichtungen unterliegen. Einzelne Bäder weisen nur sehr geringe Besucherzahlen auf und erwirtschaften entsprechend niedrige Deckungsbeiträge. Dabei ist vielfach nicht zu erkennen, dass – turnusmäßig anstehende – bloße Modernisierungsmaßnahmen zu einer signifikanten Erhöhung der Nachfrage und damit Erlössteigerungen führen würden. Vor diesem Hintergrund kann dem tendenziellen Besucherrückgang bei traditionellen Bädern nur mit innovativen Konzepten und mit zu qualitativen Veränderungen führenden Investitionen begegnet werden. Diese Einschätzung wird dadurch belegt, dass die von BLH in den letzten

*Besucheranstieg nur in modernen Einrichtungen*

Jahren durchgeführten Umgestaltungen und Neubauten zum Teil einen erheblichen Anstieg der Besucherzahlen ausgelöst haben.<sup>1</sup>

649. *Finanzierungschancen durch Flächenverkauf* Bislang hat BLH das Bismarck-Bad in Altona geschlossen und das Bille-Bad in Bergedorf zugunsten des Wohnungsbaus verkleinert. Der Versuch, auch in Ohlsdorf eine Teilfläche für den Wohnungsmarkt zu veräußern, scheiterte hingegen an einem Bürgerbegehren. Auch künftig könnten die Aufgabe einzelner unwirtschaftlicher Standorte und eine Vermarktung von Teilflächen unter Beibehaltung des Standorts insbesondere zur Finanzierung von Umgestaltungen sowie neuer Einrichtungen beitragen und darüber hinaus für den Wohnungsbau genutzt werden. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass BLH aufgrund entsprechender Verträge mit den für Bildung und Sport zuständigen Behörden Schwimmflächen für das Schulschwimmen und das Vereinsschwimmen bereitstellen muss.<sup>2</sup>

650. *Potenziale für Angebots-optimierungen und Wohnungsbau zugleich* Der Rechnungshof hat der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) und BLH daher auch mit Blick auf das vom Senat artikulierte Ziel einer deutlichen Ausweitung des Wohnungsbaus empfohlen, bei voraussichtlich dauerhaft nachfrageschwachen und verlustreichen Einrichtungen die Notwendigkeit ihres Weiterbestands zu hinterfragen. Dabei sollten an geeigneten Standorten Flächenumnutzungen sowie mögliche Synergieeffekte durch Standortkonzentrationen in die strategischen Überlegungen zur Entwicklung von BLH einbezogen werden. Dies bietet die Chance, ein Gesamtangebot an Schwimmbädern in der Stadt nachhaltig zu sichern sowie das Defizit von BLH und damit zugleich das Risiko höherer Finanzierungsbeiträge aus dem Haushalt zu begrenzen.

Die BSU hat für 2012 die Überarbeitung des Bäderkonzepts durch BLH angekündigt. In diesem Zusammenhang werde BLH auch die Anregungen des Rechnungshofs hinsichtlich Standortschließungen prüfen, und zwar sowohl mit Blick auf die wirtschaftlichen und haushaltsmäßigen Auswirkungen als auch mit Blick auf den Versorgungsauftrag.

<sup>1</sup> Holthusenbad (2005), Billstedt-Bad (2008) sowie die Neubauten Bille-Bad (2005) und Festland (2009). Gemäß Zielbild von BLH wird einerseits eine bedarfsgerechte Versorgung der Stadt mit Schwimmbädern sowie andererseits eine nachfragegerechte Schaffung von Sauna-, Fitness- und Wellnessbereichen zur Gesundheitsförderung angestrebt.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 18/1821 vom 22. Februar 2005 und 18/4119 vom 18. April 2006.

## Personal und Innere Verwaltung

### Darstellung des Personalbestands

Personalamt/Finanzbehörde

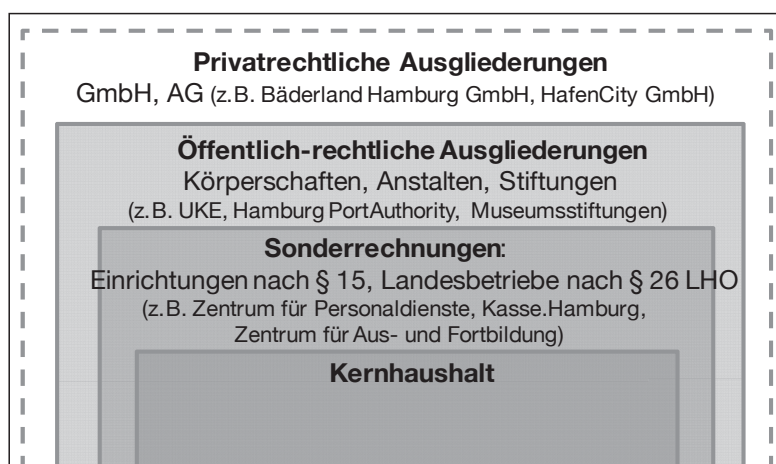
**In dem Personalbericht des Personalamts fehlt eine Gesamtdarstellung, die das Personal der öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen einschließt. Zudem gibt es keine um Privatisierungen bereinigte Darstellung.**

**Unter Berücksichtigung des Personals in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie nach Bereinigung um drei wesentliche Privatisierungen zeigt sich, dass der Personalbestand bei vergleichbarem Aufgabenbestand seit 2001 nicht um 10% gesunken, sondern im Wesentlichen unverändert ist.**

**Eine Personaldarstellung nach Aufgabenfeldern in langen Zeitreihen kann zusätzliche Steuerungsinformation liefern.**

### Personal der Freien und Hansestadt Hamburg

651. Personal des „Konzerns Freie und Hansestadt Hamburg“ wird nicht nur im Kernhaushalt und seinen Sonderrechnungen beschäftigt, sondern auch in öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen sowie in privatrechtlichen Gesellschaften:



Quelle: Darstellung Rechnungshof

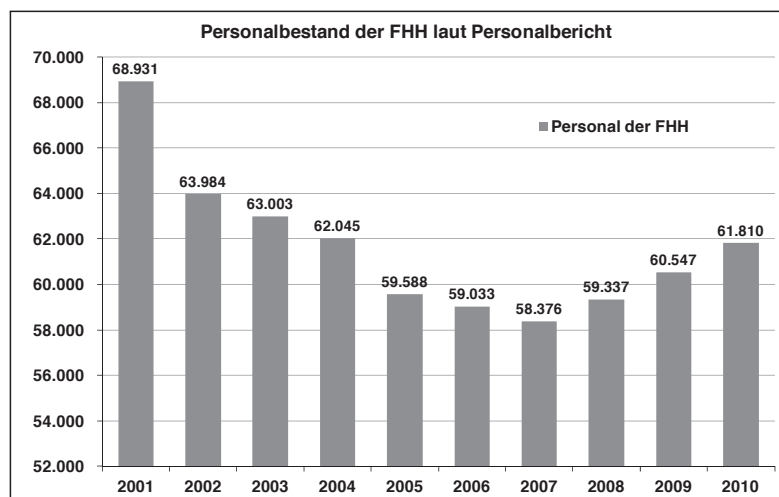
652. Insbesondere bei der Haushaltskonsolidierung ist eine Gesamtbeurteilung der Personalbestände des Kernhaushalts, der Sonderrechnungen und der öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen erforderlich, da es in diesem Zusammenhang nicht erheblich ist, aus welcher Gruppierungsziffer oder welchem Budget Personal finanziert wird. Entscheidend ist vielmehr, wie viel Personal direkt oder indirekt aus dem Haushalt zu finanzieren ist.<sup>1</sup>

Die hierfür erforderlichen Informationen liegen grundsätzlich vor: Alle Stellen der Verwaltung und die öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen liefern für die Personalstatistik jährlich entsprechende Angaben an das Statistikamt Nord. Dieses erhebt die Daten auf Grundlage des Finanz- und Personalstatistikgesetzes nach einer bundesweit einheitlichen Systematik und erfasst neben dem Personalbestand der Kernverwaltung und Sonderrechnungen auch das Personal der öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen wie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Gegenüber der Personalberichterstattung des Personalamts besteht ein zeitlicher Versatz durch den Erhebungsprozess über das Statistikamt Nord.

## Personalbericht

653. Im Personalbericht des Personalamts werden die Personalbestände des Kernhaushalts und der Sonderrechnungen dargestellt, nicht aber die der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen.

Nach der Personalberichterstattung ging die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von 68.931 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Jahr 2001 auf 61.810 VZÄ im Jahr 2010 zurück.<sup>2</sup> Dies entspricht einem Rückgang von 10,3 %.



Quelle: Personalberichte 2003 bis 2011

<sup>1</sup> Personal in Ausgliederungen, das nicht vollständig durch deren eigene Erlöse finanziert wird, wird indirekt durch den Haushalt über Zuführungen und Zuschüsse finanziert.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 17/2872 vom 10. Juni 2003, Personalbericht 2003, S. 14; Bürgerschaftsdrucksache 20/890 vom 28. Juni 2011, Personalbericht 2011, Band I: Personalstrukturbericht, S. 5 ff. Angabe des budgetrelevanten Personalbestands.

654. Diese Darstellung ist jedoch nur begrenzt aussagekräftig: Sie lässt unberücksichtigt, inwieweit die Veränderungen im Personalbestand auf Ausgliederungen von Aufgaben und Personal aus dem Kernhaushalt und Sonderrechnungen in andere Organisationsformen (zum Beispiel in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts) beruhen. Ob sich im Saldo tatsächlich eine Personalreduzierung ergeben hat, ist nicht erkennbar.

*Personalbericht  
nicht hinreichend  
aussagekräftig*

Der Rechnungshof hat dem Personalamt empfohlen, in öffentlich-rechtliche Organisationsformen ausgelagerte Personalbestände in die Personalberichterstattung einzubeziehen.

655. Auch können Auslagerungen in Form von Privatisierungen das Bild verzerren. So werden insbesondere in den Bereichen „Krankenhäuser“ (außer Hochschulkliniken) und „Pflegeheime“ ehemals staatlich wahrgenommene Aufgaben heute von Privaten übernommen. Angesichts solcher Entwicklungen ist es aussagekräftiger, die Personalbestände unter Zugrundelegung vergleichbarer Aufgabenbestände zu betrachten.

Der Rechnungshof hat dem Personalamt empfohlen, Personalbestandsdarstellungen auch um Privatisierungen bereinigt darzustellen. Neben der weiterhin erforderlichen unbereinigten Darstellung, die zeigt, wie sich das Personal Hamburgs insgesamt verändert hat, ermöglicht die bereinigte Darstellung die Beurteilung der Entwicklung bei vergleichbaren Aufgaben.

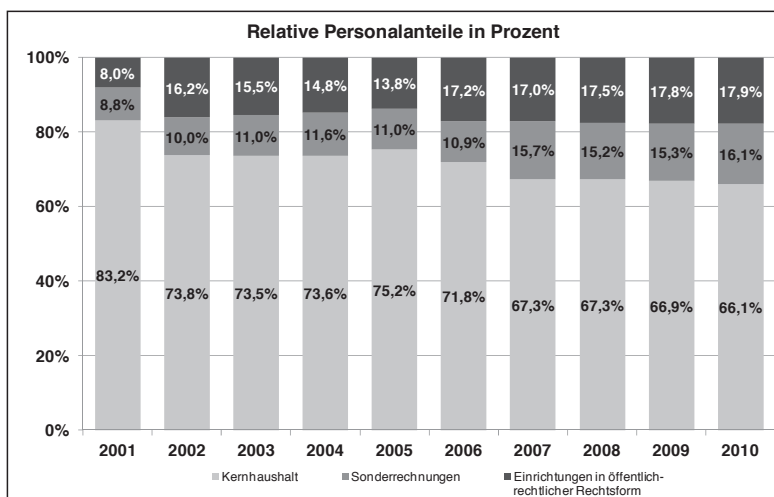
Eine praktikable Bereinigung kann sich auf wesentliche Vorgänge beschränken.

### **Gesamtpersonalentwicklung**

656. Der Rechnungshof hat für die folgende Darstellung der Personalbestände gegenüber dem Personalbericht

- einerseits Bestände bei öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen hinzugerechnet,
- andererseits die Ausgangspersonalbestände um das Personal der Beschäftigten des LBK Hamburg AöR, des Pflegebereichs von pflegen & wohnen sowie des Personals des Landesbetriebs Winterhuder Werkstätten reduziert, die in den letzten Jahren privatisiert wurden.

Die Entwicklung der Anteile des Personals im Kernhaushalt einerseits und in den Ausgliederungen andererseits zeigt die Bedeutung der Einbeziehung von Ausgliederungen:



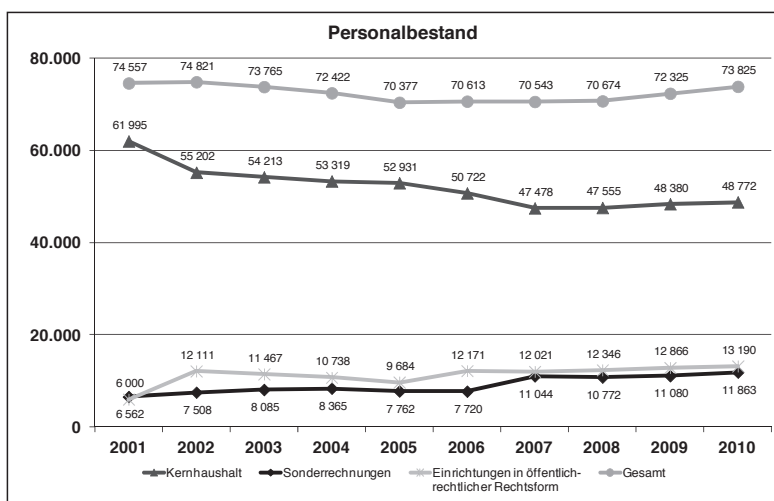
Quelle: Daten Personalstandstatistik, Berechnungen des Rechnungshofs, Summendifferenzen durch Rundung

Anteil des Personals in Ausgliederungen verdoppelt

Der Anteil des Personals in den öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen hat sich nach Bereinigung der Effekte oben genannter wesentlicher Privatisierungen in den letzten zehn Jahren von rund 17 % im Jahr 2001 auf 34 % im Jahr 2010 verdoppelt. Umgekehrt ist der Anteil des Personals in der Kernverwaltung am Gesamtpersonal von 83 % auf 66 % gesunken.

Diese Veränderungen beruhen u. a. auf der Überführung der Hochschulen in Sonderrechnungen, des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf in eine Körperschaft (2002), auf der Gründung der Hamburg Port Authority AöR (2006) sowie der Gründung des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung (2007).

657. In absoluten Zahlen haben sich die Bestände in VZÄ seit 2001 unter Bereinigung von Privatisierungen wie folgt entwickelt:

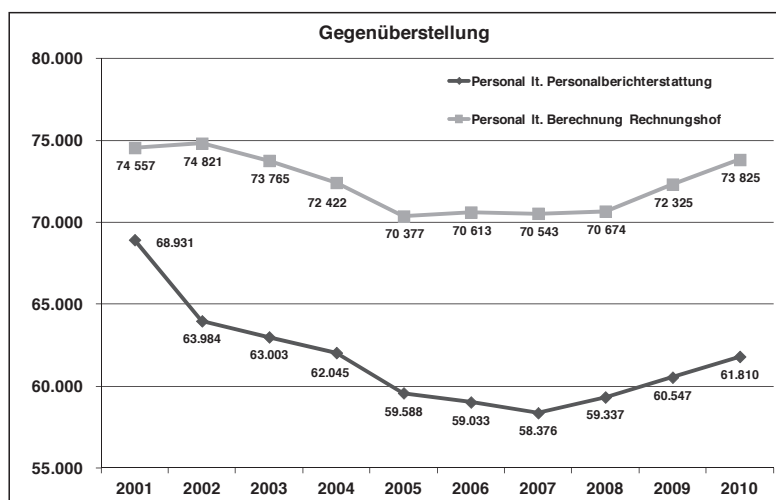


Quelle: Daten Personalstandstatistik, Berechnungen des Rechnungshofs



Es zeigen sich insbesondere Anstiege gegenüber 2001 bei den Sonderrechnungen und den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, bei denen sich der Personalbestand jeweils etwa verdoppelt hat.

658. Ein Vergleich der Gesamtpersonalbestände mit und ohne Darstellung des Personals in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen und den wesentlichen Privatisierungseffekten ergibt folgendes Bild:



Quelle: Personalberichte 2003 bis 2011, Personalstandstatistik, Berechnungen des Rechnungshofs

Während der Personalbestand nach der Berichterstattung des Personalamts um ca. 10 % gesunken ist, liegt unter Einbeziehung der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie nach Bereinigung wesentlicher Privatisierungen ein Personalsrückgang von lediglich knapp 1 % vor.

*Personalsrückgang insgesamt nur um 1 %*

## Darstellung des Personaleinsatzes

659. Für welche Aufgaben wie viel Personal beschäftigt wird und wie sich dieses im Laufe der Zeit verändert hat, ist den Personalberichten nicht zu entnehmen, obwohl der Personaleinsatz in den Aufgabefeldern steuerungsrelevant ist.

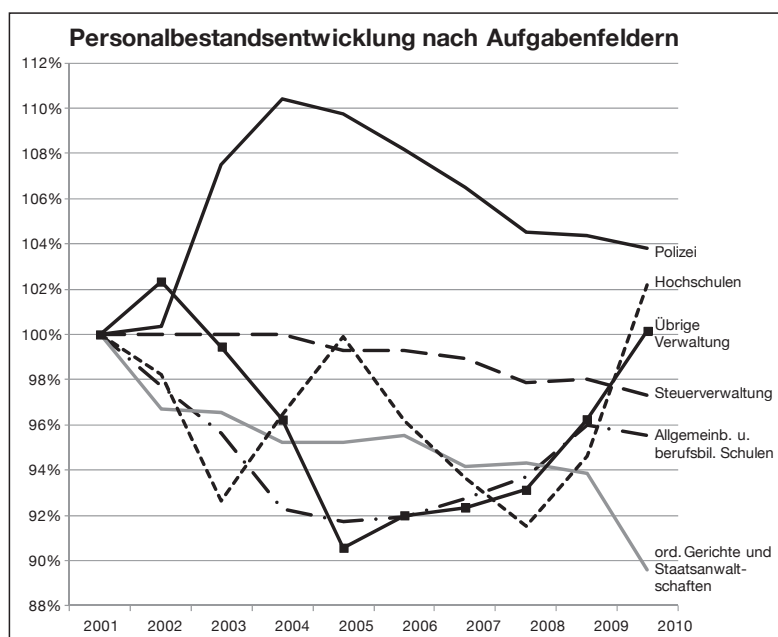
*Differenzierung nach Politikfeldern*

Die in der oben genannten Personalstatistik des Statistikamts Nord vorliegenden, von der Verwaltung gemeldeten Daten für beschäftigtes Personal – differenziert nach bundeseinheitlichen sogenannten Funktionenkenziffern – ergeben folgendes Bild für die Aufgabefelder „Schule, Polizei, Hochschule, Steuerverwaltung und Justiz“ einerseits und die übrige Verwaltung andererseits:

Personalbestand nach Aufgabenfeldern										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Allgemeinb. u. berufliche Schulen	17.462	17.060	16.696	16.113	16.018	16.053	16.195	16.364	16.758	16.685
Polizei	8.801	8.831	9.463	9.716	9.657	9.521	9.375	9.197	9.185	9.134
Ordentl. Gerichte u. Staatsanwaltschaften	3.453	3.339	3.333	3.288	3.289	3.299	3.252	3.256	3.241	3.094
Steuerverwaltung	3.695	3.695	3.695	3.695	3.668	3.669	3.655	3.617	3.621	3.596
Hochschulen	5.122	5.030	4.746	4.941	5.118	4.928	4.797	4.689	4.847	5.235
<b>ausgewählte Aufgabenfelder insgesamt</b>	<b>38.533</b>	<b>37.955</b>	<b>37.934</b>	<b>37.753</b>	<b>37.749</b>	<b>37.470</b>	<b>37.274</b>	<b>37.123</b>	<b>37.651</b>	<b>37.744</b>
<b>Übrige Verwaltung</b>	<b>36.024</b>	<b>36.866</b>	<b>35.831</b>	<b>34.668</b>	<b>32.628</b>	<b>33.143</b>	<b>33.269</b>	<b>33.551</b>	<b>34.674</b>	<b>36.081</b>

Quelle: Daten Statistikamt Nord, Berechnungen des Rechnungshofs, Angaben in VZÄ

Die Grafik zeigt die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Aufgabenfeldern:



Quelle: Daten Statistikamt Nord, Berechnungen des Rechnungshofs

Betrachtungsweisen wie die oben beispielhaft dargestellte sind insbesondere deshalb notwendig, weil vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Schuldenbremse aufgabenkritische Entscheidungen über die künftige Gewichtung von Aufgaben und der mit ihnen einhergehenden Personalbestände unvermeidlich sind.

## Fazit

660. Der Rechnungshof regt eine noch stärker auf steuerungsrelevante Informationen fokussierte Personalberichtserstattung des Personalamtes an, d. h.
- breiter in der Darstellung (inklusive Personal bei Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts),
  - in langen Zeitreihen und differenziert nach politischen Aufgabenfeldern sowie
  - unter Berücksichtigung von wesentlichen Privatisierungen.

## Stellungnahme der Verwaltung

661. Das Personalamt hat erklärt, dass es die Ausdehnung der Personalberichterstattung auf Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts in der Sache und auch aus der Gesamtbetrachtung der Haushaltsverantwortung heraus für richtig und wichtig hält; allerdings sei der Personalbericht hierfür nicht die geeignete Stelle. Das Personalamt verfüge – anders als hinsichtlich der Kernverwaltung – über keinerlei direkten Zugang zu Personalstrukturdaten der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Deshalb könne es die erforderlichen Daten nicht generieren und Analysen sowie Bewertungen auch nicht aus eigener Kompetenz ableiten.

Dennoch will das Personalamt ab dem Personalstrukturbericht 2012 in einer bereinigten Zeitreihe die Entwicklung des Personalbestands unter Berücksichtigung von Ausgliederungen aus der Kernverwaltung in Einrichtungen nach § 15 LHO und Betriebe nach § 26 LHO darstellen.

Auch die Finanzbehörde hält eine Personalberichterstattung unter Einbeziehung öffentlich-rechtlicher Ausgliederungen für zweckmäßig. Die Zuständigkeit und die Form der Berichterstattung bedürften jedoch einer weiteren Abstimmung zwischen Personalamt und Finanzbehörde.

# Langzeiterkrankte

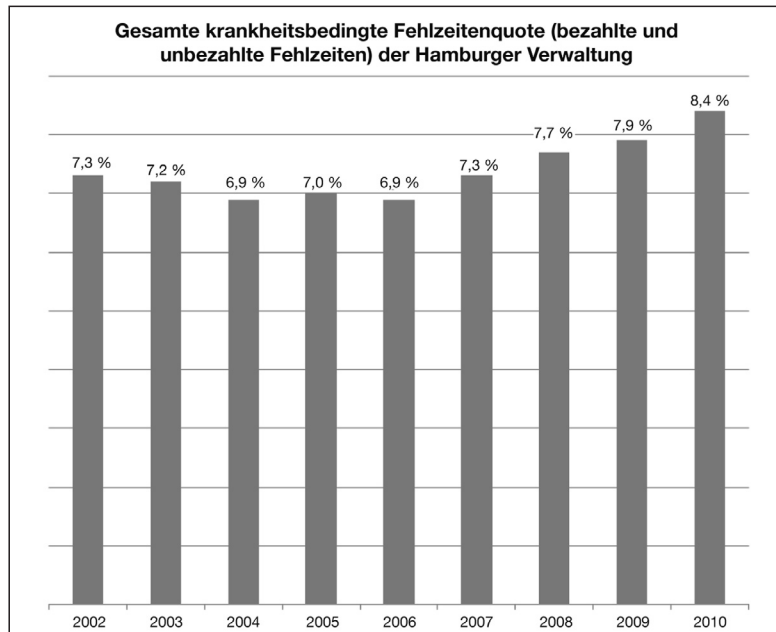
Personalamt

**Der Krankenstand der Bediensteten der Stadt steigt kontinuierlich an. Fast 69 % des Arbeitsausfalls wird durch Langzeiterkrankte ausgelöst. Die Stadt hat das seit 2004 einzuführende Betriebliche Eingliederungsmanagement verspätet sowie mit Verfahrensfehlern eingeführt und nutzt die Möglichkeiten dieses Verfahrens nicht in vollem Umfang.**

**Die Prüfung der Dienstfähigkeit bei Langzeiterkrankten dauert in der Mehrzahl der Fälle zu lange, was zu Haushaltsbelastungen führt. In einem Fall sind über drei Jahre ohne Anmeldung des Beamten beim Personalärztlichen Dienst vergangen. Das längste Dienstunfähigkeitsverfahren hat mehr als neun Jahre gedauert und Mehrzahlungen von mindestens 100.000 Euro ausgelöst.**

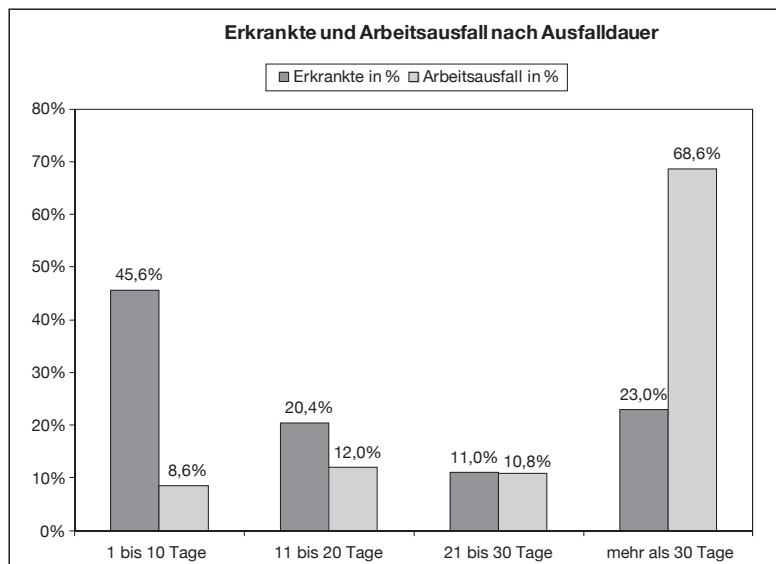
662. Für die Verwaltung sind gesunde und leistungsfähige Bedienstete eine wesentliche Voraussetzung, um Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger erbringen zu können. Im Hinblick auf den demografischen Wandel mit einer geringeren Anzahl von potenziellen Bewerbern für Stellen-(Nach-)Besetzungen und die Anhebung von Pensions- und Renteneintrittsaltersgrenzen gewinnt der Faktor „Gesundheit der Bediensteten“ eine zunehmende Bedeutung für die nachhaltige Funktionsfähigkeit der hamburgischen Verwaltung.
663. Mit krankheitsbedingten Fehlzeiten und dadurch bedingtem vorzeitigem Ruhestand befasst sich der Senat bereits seit geraumer Zeit. Im Jahr 2002 hat das Personalamt für den Senat das Konzept „Gesundheitsförderung in der hamburgischen Verwaltung“ vorgelegt, dessen Ziel auch die Reduzierung krankheitsbedingter Fehlzeiten ist. 2008 ist eine Vereinbarung gemäß §94 Hamburgisches Personalvertretungsgesetz zur Betrieblichen Gesundheitsförderung geschlossen worden.

Dass Handlungsbedarf bestand und besteht, zeigt die im Personalbericht dargestellte Entwicklung der krankheitsbedingten Fehlzeiten:



Quelle: Personalbericht 2011, eigene Darstellung

Die Tatsache, dass 23 % der Erkrankten mit einem Arbeitsausfall von mehr als 30 Kalendertagen fast 69 % der gesamten krankheitsbedingten Ausfalltage verursachen, hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, den Umgang der Verwaltung mit langzeiterkrankten Bediensteten zu prüfen.



Quelle: Personalstrukturbericht 2011; S. 83

### Einführung eines Betrieblichen Eingliederungsmanagements

664. Das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) hat das Ziel, Arbeitsunfähigkeit der Bediensteten rasch zu überwinden und erneuter Arbeitsunfähigkeit vorzubeugen. Einsetzen soll das BEM, wenn ein Bediensteter innerhalb eines Jahres länger als sechs Wo-

chen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig ist. Die sich nach § 84 Absatz 2 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch<sup>1</sup> (SGB IX) ergebene Verpflichtung zur Einführung besteht für alle öffentlichen und privaten Arbeitgeber seit dem 1. Mai 2004. BEM ist ein Baustein der Betrieblichen Gesundheitsförderung der Stadt.

*Zögerliche Umsetzung* 665. Die Einführung in den 61 geprüften Dienststellen<sup>2</sup> der Stadt ist sehr zögerlich erfolgt. Rund 50 % der Dienststellen haben das BEM-Verfahren erst im vierten Jahr nach Inkrafttreten der gesetzlichen Verpflichtung oder noch später eingeführt.

Das Personalamt hat seine Funktion als oberste Dienstbehörde bei der Einführung bzw. Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtung des BEM nicht ausreichend wahrgenommen, denn es hat keinen verbindlichen Rahmen vorgegeben, der eine zügige und verfahrenssichere Einführung des BEM in den Dienststellen ermöglicht hätte:

Die für die Dienststellen wegen der unbestimmten Rechtsgrundlage erforderlichen Verfahrenshinweise sind vom Personalamt erst im Januar 2007 und Februar 2008, rund drei bzw. vier Jahre nach Eintritt der gesetzlichen Verpflichtung, herausgegeben worden. Dies hat in den Dienststellen dazu geführt, dass durch die Entwicklung jeweils eigener Verfahren vermeidbarer Aufwand entstanden ist. Das späte Erscheinen und eine fehlende Verbindlichkeit der Verfahrenshinweise haben zudem diverse Verfahrensmängel in den Dienststellen begünstigt:

*Erhebliche Verfahrensmängel*

- Die Dokumentation des BEM in den Personalakten ist teilweise mangelhaft.
- In acht Dienststellen erfolgten die erforderlichen Angebote für Eingliederungsgespräche an die Bediensteten nicht fristgerecht, teilweise erst bis zu sechs Monate nach Eintritt der gesetzlichen Handlungsverpflichtung.
- In neun weiteren Dienststellen erfolgten erneute BEM-Angebote nicht fristgerecht, teilweise erst bis zu einem Jahr nach Eintritt der gesetzlichen Handlungsverpflichtung.
- Keines der BEM-Angebotsschreiben der Dienststellen entspricht vollständig den gesetzlichen Anforderungen zur Aufklärung der betroffenen Bediensteten.

*Gesetzliche Verpflichtung nicht eingehalten* 666. Bis heute ist nicht sichergestellt, dass die gesetzliche Verpflichtung, Bediensteten in bestimmten Fällen ein BEM-Verfahren anzubieten, tatsächlich umgesetzt wird. Damit ist der Arbeitgeber und Dienstherr Freie und Hansestadt Hamburg nicht nur einer gesetzlichen Verpflichtung verspätet bzw. teilweise gar nicht nachgekommen, er hat auch lange die Chance ungenutzt gelassen, Krankheitsursachen am Arbeitsplatz zu identifizieren und zu beseitigen.

<sup>1</sup> Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Die Regelung des § 84 Absatz 2 gilt für alle Arbeitnehmer.

<sup>2</sup> Dienststelle im Sinne des § 6 Absatz 2 Hamburgisches Personalvertretungsgesetz.

667. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das Personalamt aufgefordert, für eine Verbindlichkeit der Regelungen zu sorgen.

Das Personalamt hat geltend gemacht, dass nach den Regelungen des SGB IX die Verantwortung für die Umsetzung des BEM – wie auch für den Umgang mit Dienstunfähigkeit bei Langzeiterkrankten – bei den Behörden und Ämtern als Dienststellen liege. Das Personalamt hat eingeräumt, dass in der Nachbetrachtung seine Verfahrenshinweise kurzfristiger hätten erfolgen sollen und zugesagt, weitere Konkretisierungen der Verfahrenshinweise prüfen zu wollen. Es will die Personalstellen in einem Rundschreiben nochmals auf ihre Pflichten im Rahmen des BEM hinweisen.

Der Rechnungshof hat bekräftigt, dass angesichts der Vielzahl der festgestellten Verfahrensmängel in den 61 geprüften Dienststellen ein früheres und intensiveres Tätigwerden des Personalamts erforderlich gewesen wäre. Das Personalamt sollte es – unbeschadet der Durchführungsverantwortung der Dienststellen – als oberste Dienstbehörde Hamburgs als seine Aufgabe betrachten, für die gesetzeskonforme Erfüllung der Pflichten der Stadt als Arbeitgeber Sorge zu tragen.

### Dienstunfähigkeitsverfahren

668. Beamte auf Lebenszeit sind in den Ruhestand zu versetzen, wenn sie wegen ihres körperlichen Zustandes oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig (dienstunfähig) sind. Zur Beurteilung, ob Dienstunfähigkeit vorliegt, soll der Dienstvorgesetzte ein ärztliches Gutachten einholen. Die Personalstellen haben bei Erreichung eines dreimonatigen Erkrankungszeitraumes unmittelbar zu prüfen, ob ihnen eine günstige ärztliche Gesundheitsprognose für die nächsten sechs Monate bekannt ist. Ist keine Prognose bekannt, ist zur Klärung der Prognose unverzüglich ein Gutachten beim Personalärztlichen Dienst (PÄD) anzufordern.
669. Eine verspätete Einleitung und eine unnötig lange Dauer des Dienstunfähigkeitsverfahrens verursachen vermeidbare haushaltswirksame Ausgaben, weil
- der Dienstherr volle Dienstbezüge zahlt, ohne eine Dienstleistung des Beamten zu erhalten, und
  - sich die ruhegehaltfähige Dienstzeit dabei weiter erhöht, was später zu höheren Versorgungsbezügen führt.

Daneben können langandauernde Dienstunfähigkeitsverfahren auch Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit von Dienststellen haben. Die Planstelle eines Beamten kann nicht mit einem dienstfähigen Beamten besetzt werden, so lange aus dieser Bezüge gezahlt werden. Für Dienststellen mit einem hohen Anteil von Beamten im Personalkörper können so Personalengpässe entstehen.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Zum Beispiel im Bereich der Polizei, des Strafvollzugs und in den Schulen.

Aus dem Dargestellten ergibt sich die Notwendigkeit der zügigen Durchführung des gesamten Dienstunfähigkeitsverfahrens.

670. In den Jahren 2004 bis 2009 sind bei der Freien und Hansestadt Hamburg 1.642 Beamte im Alter zwischen 30 und 64 Jahren vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden. Dies entspricht im Durchschnitt 274 Beamten pro Jahr.

Von 2006 bis 2010 gab es in der Stadt 3.004 Langzeiterkrankte mit jeweils über 180 Krankentagen in einem Jahr.<sup>4</sup> Anhand einer Stichprobe von 236 Fällen aus dieser Grundgesamtheit sind vom Rechnungshof die Bearbeitungsschritte vom Beginn der Erkrankung bis zum Eintritt in den Ruhestand geprüft worden.

### Anmeldeverhalten der Personalstellen

#### *Untätigkeit bei Langzeit- erkrankten*

671. Die Personalstellen haben bei den 3.004 Langzeiterkrankten in nur 74 % (2.249 Fällen) eine Anmeldung beim PÄD zur Klärung der Dienstfähigkeit veranlasst. Bei 46 „Nichtanmeldefällen“ in nur drei Behörden war auch nach einer Krankheitsdauer von über einem Jahr noch keine Anmeldung beim PÄD erfolgt. Die drei längsten Krankheitszeiten ohne Anmeldung haben zwischen 780 und 1.111 Tagen, also zwei bis drei Jahre, betragen.

Aus den „Anmeldefällen“ ist zur Überprüfung des weiteren Verfahrens eine Stichprobe gezogen worden. In 27 % dieser Fälle hat es länger als 250 Tage (> 8 Monate) bis zur Anmeldung beim PÄD gedauert. Die drei längsten Wartezeiten bis zur Anmeldung haben zwischen 598 und 848 Tagen betragen.

#### *Qualitätsmängel bei Gutachten- aufträgen*

672. Zur Qualität der Gutachtaufträge der Personalstellen hat der Rechnungshof u. a. festgestellt, dass in 42 % der geprüften Fälle die Personalstellen dem PÄD bis auf die Anzahl der Krankentage überhaupt keine weiteren, für den PÄD erforderlichen Unterlagen übersandt haben. Je weniger der PÄD über den Arbeitsplatz und den Mitarbeiter durch die Personalstellen in den Gutachtaufträgen erfährt, desto schlechter kann er eine Einschätzung abgeben, ob und inwieweit der Mitarbeiter auf seinem (oder einem anderen) Arbeitsplatz noch dienstfähig ist.
673. Rechtsgrundlagen in Gutachtaufträgen sind von den Personalstellen oftmals falsch benannt worden und haben zu nicht aussagekräftigen Ergebnissen in den Gutachten geführt. Dadurch kam es zu erneuten Begutachtungen und damit zu vermeidbaren Verfahrensverlängerungen.

### Durchführung des Gutachtenverfahrens

674. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Arbeit beim PÄD besser organisiert werden kann:

<sup>4</sup> Fälle von 90 bis 179 Krankheitstagen blieben unbetrachtet.



Die Wartezeit bis zur tatsächlichen Untersuchung im Fachgebiet Neurologie/Psychiatrie, das in 65 % aller Dienstfähigkeitsuntersuchungen der Stichprobenfälle betroffen war, hat durchschnittlich 67 Tage betragen und damit 22 Tage mehr als in anderen Fachgebieten.

*Lange  
Wartezeiten  
beim PÄD*

Die Dienstunfähigkeitsverfahren sind auch durch missverständliche Empfehlungen des PÄD verzögert worden, die zu Nachfragen seitens der Personalstellen geführt haben.

### Gesamtverfahrensdauer und Bewertung

675. Die Gesamtverfahrensdauer vom ersten Krankheitstag bis zum Beginn des Ruhestands hat in den vom Rechnungshof ausgewerteten Stichprobenfällen durchschnittlich 602 Tage betragen. Das längste in der Stichprobe vorgefundene Dienstunfähigkeitsverfahren hat 3.505 Tage, also mehr als neun Jahre, gedauert und über 100.000 Euro Mehrzahlung an Besoldung und Versorgungsbezügen ausgelöst. Insgesamt sind zehn Fälle ermittelt worden, in denen die Verfahrensdauer über 1.000 Tage betragen hat.

*Mehr-  
zahlungen  
von über  
100.000 Euro*

676. Der Rechnungshof hat die dargestellten langen Verfahrensdauern bei Dienstunfähigkeitsverfahren beanstandet. Er sieht es als notwendig an, dass die Überprüfung der Dienstfähigkeit der Beamten zeitgerechter durchgeführt wird. Der Rechnungshof hat das Personalamt gebeten, bei der notwendigen Anpassung der Verwaltungsvorschriften zum Hamburgischen Beamtengesetz die fehlenden Anweisungen und Konkretisierungen vorzunehmen und durch Standardformulierungen für Gutachtenaufträge und Gutachten zu ergänzen.

Der PÄD wurde vom Rechnungshof aufgefordert, für die Verkürzung der Wartezeiten Sorge zu tragen und interne Verfahrensabläufe zu optimieren. Das Personalamt soll ihn hierbei unterstützen.

677. Das Personalamt hat zugesagt, mit dem PÄD gemeinsam Verfahrensanweisungen und Standardformulierungen zu entwickeln, die zur Verbesserung der Verfahrensabläufe beitragen sollen. Der PÄD strebt eine Zielzahl von 40 bis 50 Tagen Gutachtendauer, einschließlich der Wartezeit, für das Fachgebiet Neurologie/Psychiatrie an.

## Landesbetrieb Verkehr

Behörde für Inneres und Sport

**Der Landesbetrieb Verkehr hat vielfach Maßnahmen vorgenommen, ohne deren Wirtschaftlichkeit zu untersuchen.**

**Er muss seinen Aufwand senken und seine Einnahmen erhöhen.**

**Seine Liquidität sollte auf das notwendige Maß begrenzt und damit der Haushalt der Stadt um 4 Mio. Euro entlastet werden.**

678. Der Senat hat den Landesbetrieb Verkehr (LBV) mit Zustimmung der Hamburgischen Bürgerschaft zum 1. Januar 1997 als Betrieb gemäß § 26 LHO gegründet. Er hat dabei im Wesentlichen die Ziele verfolgt, die Kundenorientierung zu verbessern, die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen und den Haushalt der Stadt langfristig zu entlasten.

Im Jahr 2010 wies der LBV eine Bilanzsumme von rund 21 Mio. Euro auf und beschäftigte 311 Bedienstete. Er finanziert sich aus der Erhebung von Gebühren und Entgelten. Seine Dienstleistungen bietet er an vier festen Standorten und darüber hinaus insbesondere im Bereich der Fahrzeugzulassungen an wechselnden Standorten (zum Beispiel Einkaufszentren) an. Zudem können einzelne Dienstleistungen über das Internet abgerufen bzw. vorbereitet werden.

### Wirtschaftlichkeit einzelner Verfahren

679. Der LBV misst der Kundenorientierung einen bedeutenden Stellenwert bei. Er hat deshalb u. a. sein Dienstleistungsangebot um mobile Dienstleistungen und um Online-Dienste ergänzt.

*Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen nicht durchgeführt*

680. Die finanzwirksame Ausweitung von Aufgaben und Service-Angeboten erfordert nach der LHO Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen. Der LBV hat die Wirtschaftlichkeit seiner Maßnahmen vielfach nicht untersucht. Erfolgskontrollen hat er nicht durchgeführt. Er hat damit keine Kenntnis darüber, ob sein Aufwand durch die Gebühreneinnahmen bei Zulassungsverfahren insgesamt gedeckt ist:

- In den Ergebnisrechnungen für mobile Einsätze hat er Kosten vielfach erheblich zu gering angesetzt. Er kann mangels Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ausschließen, dass die mobilen Einsätze bei zutreffender Berücksichtigung aller Kosten im Ergebnis unwirtschaftlich sind.

- Für die mobilen Einsätze setzt er regelmäßig Dienstfahrzeuge mit einer insgesamt geringen Kilometerleistung ein. Ob der Fahrzeugeinsatz wirtschaftlich ist, kann er nicht beurteilen und nicht nachweisen, u. a. weil die Fahrtenbücher mangelhaft geführt sind.
  - Während der mobilen Einsätze verkauft er Kennzeichenschilder an die Kunden. Die Wirtschaftlichkeit auch dieses Angebots hat er nicht untersucht.
  - Internetanwendungen hat er programmieren lassen, ohne eine Kosten-Nutzen-Betrachtung durchzuführen.
  - Seinen besonderen, kundenorientierten Aufwand bewertet er nicht.
681. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LBV aufgefordert, sein kundenorientiertes Handeln an den Maßstäben der Wirtschaftlichkeit zu orientieren, die Ergebnisrechnung der mobilen Einsätze zu überarbeiten sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen vorzunehmen. Er hat zudem angeregt, für die mobilen und die Online-Dienstleistungen Möglichkeiten der Einnahmeerzielung zu prüfen und diese – ebenso wie den Aufwand für die besondere Kundenorientierung – in die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit einzubeziehen.

### **Einnahmen aus Gebühren**

682. Der LBV schöpft die Möglichkeiten, seine Einnahmen zu erhöhen, nicht aus:
- Er bietet gewerblichen Kunden die Möglichkeit, vorab Kennzeichenfolgen zu reservieren. Die ihm hierfür zustehenden Gebühren erhebt er nicht. Die Anzahl der vorreservierten Kennzeichen ist ihm nicht bekannt. Wenn auch nur für die Hälfte aller von gewerblichen Kunden zugelassenen Fahrzeuge Kennzeichen vorab reserviert worden sind, hat er im Jahr 2010 auf Gebühreneinnahmen in Höhe von rund 83.000. Euro verzichtet.
  - Bei der Bemessung einzelner Gebühren für Maßnahmen im Straßenverkehr legt er nicht seine tatsächlich anfallenden Kosten zugrunde. Vielmehr wendet er einen – nicht einschlägigen – Stundensatz an, der regelmäßig unterhalb der von der Finanzbehörde vorgegebenen Personal-Stundensätze liegt.
  - Der Kostendeckungsgrad seiner Leistungen durch bundesrechtlich festgelegte Gebühren beträgt 91,4 %. Um den Kostendeckungsgrad zu verbessern, schlägt er eine Änderung der Bundesgebührenregelung vor, obwohl er dies selbst als wenig erfolgversprechend bewertet. Eine Reduzierung seines Aufwands durch kostensenkende Maßnahmen hat er bisher nicht in Erwägung gezogen.

*Einnahmen nicht erhoben und Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung nicht genutzt*

683. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LBV aufgefordert, die vollständige Erhebung der ihm zustehenden Einnahmen sicherzustellen, die Gebührenhöhe auf Grundlage der eigenen Kostenstrukturen zu bemessen sowie kostensenkende Maßnahmen zu ergreifen und Rationalisierungspotenziale zu erschließen.

### Interne Geschäftsprozesse

684. Der LBV kann seinen Aufwand auf einigen Tätigkeitsfeldern reduzieren. So hat er
- Unzulässige Vergünstigungen gewährt*
- den Beschäftigten bei mobilen Einsätzen
    - Zeitgutschriften und Verpflegungsleistungen ohne Rechtsgrundlage und damit unter Verstoß gegen die LHO gewährt sowie
    - Dienst-Kraftfahrzeuge regelmäßig – auch über das Wochenende – für Fahrten zwischen Wohnung und Einsatzort zur Verfügung gestellt; die in Fahrtenbüchern festgehaltenen Kilometerleistungen betragen bis zum Achtfachen der Strecke zwischen Dienststelle und Einsatzort,
  - bei repräsentativen Anlässen das für den Einsatz öffentlicher Mittel geltende Gebot maßvoller Zurückhaltung nicht beachtet und sowohl Geschäftspartner als auch eigene Bedienstete unangemessen großzügig bewirtet.
685. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LBV aufgefordert, Zeitgutschriften und Verpflegungsleistungen nur noch im rechtlich zulässigen Umfang zu gewähren, Dienstfahrzeuge wirtschaftlich und unter Beachtung der Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen einzusetzen und großzügige Bewirtungsleistungen zu unterlassen.

Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) als Aufsichtsbehörde hat der Rechnungshof aufgefordert, für den LBV eine Richtlinie über Repräsentationsausgaben zu erlassen bzw. auf den Erlass einer solchen Richtlinie durch den LBV hinzuwirken.

### Liquidität des Landesbetriebs Verkehr

686. Der LBV verfügt über eine sehr hohe Liquidität und erwirtschaftet regelmäßig einen Jahresüberschuss. Den über die Abführung an den Haushalt in der vereinbarten Höhe hinausgehenden Überschuss führt er seiner Gewinnrücklage zu. Sein Kassenbestand beträgt seit 2007 durchgehend über 12 Mio. Euro.
687. Investitionsvorhaben finanziert der LBV aus seiner Gewinnrücklage. Für die Jahre 2011 und 2012 hat er Investitionen in Höhe von insgesamt rund 2,3 Mio. Euro angemeldet. Nach Abzug aller Finanzbedarfe einschließlich dieser Investitionen verfügt der LBV
- Unnötig hohe finanzielle Reserven*

über noch nicht verbrauchte Deckungsmittel in Höhe von etwa 4 Mio. Euro.

688. Unnötig hohe Liquiditätsreserven und Ausgabeermächtigungen einzelner Bereiche sind für den Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg angesichts des strukturellen Defizits<sup>1</sup> nachteilig. Alle Verwaltungsbereiche müssen sich an dem vom Senat verfolgten Ziel der Haushaltskonsolidierung beteiligen.
689. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die Höhe der Deckungsmittel auf das notwendige Maß zu reduzieren und nicht benötigte Haushaltsmittel zur Entlastung des Haushalts einzusetzen. Er hält eine Verminderung des Kassenbestands um etwa 4 Mio. Euro für möglich.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

690. Die BIS hat alle Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen.

---

<sup>1</sup> Bericht des Rechnungshofs nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2011 vom 3. März 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/51 vom 14. März 2011), Tz. 1 sowie Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011), Tz. 84 ff.

## Kosten des Vollzugs von Abschiebungs- und Polizeihaft

Behörde für Justiz und Gleichstellung/  
Behörde für Inneres und Sport

**Die Behörden müssen die Kosten- und Leistungstransparenz für den Abschiebungs- und Polizeihaftvollzug verbessern, um eine verursachungsgerechte Kostenermittlung und -erstattung zu gewährleisten.**

### Kostentransparenz und interne Erstattung

691. Die Behörde für Justiz und Gleichstellung (JB) vollzieht sowohl die Abschiebungs- als auch die Polizeihaft in ihren Justizvollzugsanstalten bzw. der Untersuchungshaftanstalt in Amtshilfe für die Behörde für Inneres und Sport (BIS), da diese nicht über entsprechende Einrichtungen verfügt.
692. Die JB hat die hiermit zusammenhängenden Kosten in Millionenhöhe bisher nicht bei der BIS geltend gemacht, obwohl § 61 LHO bei derartigen Produktleistungen eine interne Erstattung zwischen Behörden vorsieht. Hierdurch sollen bei Leistungs- bzw. Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnissen zwischen Behörden das Kostenbewusstsein geschärft, der Wettbewerb zwischen internen und externen Leistungsanbietern gestärkt und das Verhalten der Entscheidungsträger mit Blick auf die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns beeinflusst werden.
693. Darüber hinaus nehmen die JB und die BIS (u. a. Polizei und Einwohnerzentralamt) als Auswahlbereiche an der Erprobung der Haushaltsreform teil und unterliegen daher gemäß § 15a LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften besonderen Anforderungen. Die Auswahlbereiche haben die verursachungsgerechte Kostenzuordnung in der Praxis zu erproben und so das grundlegende Ziel der Haushaltsreform zu verfolgen, mit einer höheren Transparenz staatliche Kosten besser zu steuern. Mit diesen Anforderungen ist das Vorgehen der JB und der BIS nicht vereinbar, weil die Kosten von der JB getragen werden, obwohl sie Aufgaben der BIS wahrnimmt.
694. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die JB die gebotenen Kostenerstattungen bisher nicht gegenüber der BIS geltend gemacht hat.

*Erstattungs-  
ansprüche  
ermitteln*

Er hat die JB und die BIS aufgefordert, anhand des vom Rechnungshof untersuchten Zeitraums 2008 bis 2010 ein Erstattungsmodell – auch für die Zukunft und mit Blick auf die mit der Erprobung der Haushaltsreform verfolgten Ziele – zu erarbeiten, in dem die angewandten Berechnungsgrundlagen und -parameter, die

ermittelten Erstattungsansprüche, der vereinbarte Erstattungsmodus sowie die Auswirkungen auf die zukünftige Haushaltsrechnung nachvollziehbar dargelegt werden.

## Kostenermittlung

695. Im Rahmen der Erprobung der Haushaltsreform ist der Steuerung der Aufgabenbereiche nach den Verwaltungsvorschriften zu § 15a LHO eine Kosten- und Leistungsrechnung zugrunde zu legen, in der alle Kosten und Erlöse zu berücksichtigen und diese verursachungsgerecht auszuweisen sind. Wesentliche kostenbildende Faktoren sind vorliegend u. a. die tatsächliche Belegung und die Vorhaltung von Haftplätzen für die potenziell unterzubringenden Personen („Belegungsfähigkeit“).

## Belegung

696. Die JB ermittelt die Kosten der Abschiebungshaft anhand der tatsächlichen Belegung. Die allein von den Justizvollzugsanstalten Fuhlsbüttel und später Billwerder hierfür durchgeführten Erhebungen erfolgten ohne nähere Auswertung der nach der Vollzugsge-  
schäftsordnung jeweils vor Ort zu führenden Belegungsbücher. Daten der Justizvollzugsanstalten Hahnöfersand und der Untersuchungshaftanstalt, in denen ebenfalls in nicht unerheblichem Umfang Abschiebungshaftgefangene untergebracht waren, wurden nicht einbezogen. Die so ermittelten Belegungen wichen in 2008 um knapp 11 %, in 2009 um rund 29 % und in 2010 um knapp 33 % von den Werten ab, die der Rechnungshof anhand der vorgeschriebenen Belegungsbücher für alle Justizvollzugsanstalten taggenau erhoben hat.
697. Der Umfang der Abweichung und die ansteigende Tendenz machen deutlich, dass die bisher von den Justizvollzugsanstalten ermittelten Daten den Anforderungen nicht genügen, die bestehenden Auswertungsmöglichkeiten nur unzureichend genutzt und die derart ermittelten Werte nicht in dem gebotenen Umfang qualitätsgesichert wurden. Hierdurch fehlen valide Daten für die nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Rahmen eines Fach- und Finanzcontrollings erforderliche Bildung von Quantitäts- bzw. Kostenkennzahlen sowie für eine ziel- und wirkungsorientierte Betriebssteuerung und Wirtschaftsführung.

Die Daten sind u. a. als Basis für die Geltendmachung von Haftkosten gegenüber Abschiebungshaftgefangenen bzw. externen Ausländerbehörden bei Unterbringung auswärtiger Gefangener oder für einen Kostenvergleich mit der Unterbringung von Hamburger Gefangenen durch externe Ausländerbehörden<sup>1</sup> erforderlich. Auch für zutreffende Informationen des Senats gegenüber der Bürgerschaft, insbesondere im Haushaltsverfahren, fehlt ohne sie die Grundlage.

<sup>1</sup> Seit 2001 werden beispielsweise Gefangene in der Zentralen Ausländerbehörde Eisenhüttenstadt des Landes Brandenburg untergebracht. Die BIS erstattet hierfür die Kosten.

698. Der Rechnungshof hat die bei der Ermittlung der Belegung festgestellten Defizite beanstandet.
- Belegungs-  
zahlen zutreffend  
ermitteln und  
qualitätssichern*

Er hat die JB aufgefordert, die Ursachen für die Abweichungen abzustellen und die Belegung bei den in den Abschiebungshaftvollzug eingebundenen Haftanstalten künftig unter Nutzung qualitätssichernder Maßnahmen zutreffend zu ermitteln.

### Vorzuhaltende Abschiebungshaftplatzkapazität

699. Die Anzahl der für den Abschiebungshaftvollzug vorgehaltenen Haftplätze und damit die Belegungsfähigkeit ist zwischen 2008 und 2010 mehrfach geändert worden. Die JB hat im Wesentlichen die tatsächliche Belegung des Vorjahres zur Grundlage der Anpassung für die angenommene durchschnittliche Belegung des Folgejahres gemacht. Im Einzelfall hat sie ergänzend vollzugsfachliche Überlegungen – wie die gebotene Trennung von Gefangenen – für die mit der BIS abzugleichenden Kapazitätsüberlegungen herangezogen. Sie hat diese Überlegungen allerdings mit Gesichtspunkten einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung – wie beispielsweise alternativ eines Vollzugs in Anstalten außerhalb Hamburgs – nur unzureichend verzahnt. Dies wäre erforderlich gewesen, um die von der JB festgesetzte Belegungsfähigkeit im Rahmen eines Abgleichs mit der tatsächlichen Belegung nicht nur unter vollzugsfachlichen, sondern auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bewerten und für Abschätzungen hinsichtlich künftig erforderlicher Kapazitäten sowie Steuerungsimpulse nutzen zu können.

700. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die JB und die BIS bei der Ermittlung der Belegungsfähigkeit diese Anforderungen nicht hinreichend berücksichtigt haben. Er hat der JB und der BIS die Einrichtung eines periodischen Verfahrens empfohlen, in dem die vollzugsfachlichen Anforderungen mit den für eine wirtschaftliche und sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung wichtigen Aspekten zusammengeführt werden.
- Valide Daten-  
und Controlling-  
grundlagen  
schaffen*

### Kostenbestandteile

701. Die JB hat die Kosten des Abschiebungshaftvollzugs für die Justizvollzugsanstalten Fuhlsbüttel und Billwerder für den Zeitraum 2008 bis 2010 mit rund 2,9 Mio. Euro berechnet.

Dieser Wert erweist sich in verschiedener Hinsicht als nicht zutreffend:

- Die JB hat ihrer Kostenberechnung die Durchschnittsbelegung als Ergebnis der – unzutreffend erhobenen – tatsächlichen Belegung (nur) einzelner Justizvollzugsanstalten zugrunde gelegt.
- Entgegen den für eine Kosten- und Leistungsrechnung in den Auswahlbereichen geltenden Anforderungen sind die Kosten



- für die Vorhaltung von Abschiebungshaftplätzen nicht berücksichtigt worden.
- Die Justizvollzugsanstalten haben in die Berechnungen der Jahreshaftkosten für den Abschiebungshaftvollzug Kostenbestandteile wie Büroarbeitsplatz- und Intendantkosten, kalkulatorische Kosten sowie Aufwendungen für Investitionen und die Bauunterhaltung nicht mit einbezogen, obwohl dies nach den einschlägigen haushaltsrechtlichen Regelungen vorgesehen ist.
702. Der Rechnungshof hat mit den von den Justizvollzugsanstalten zur Verfügung gestellten Ausgangsdaten die Kosten für die Abschiebungshaft in Hamburg näherungsweise berechnet. Dabei hat er in einem ersten Schritt berücksichtigt, dass nicht nur die Vollzugsanstalten Fuhlsbüttel und Billwerder, sondern auch die Justizvollzugsanstalt Hahnöfersand und die Untersuchungshaftanstalt mit der jeweiligen tatsächlichen Belegung am Vollzug der Abschiebungshaft beteiligt gewesen sind. Bereits hiernach betragen die rechnerischen Haftkosten in den Jahren 2008 bis 2010 bei den in den Abschiebungshaftvollzug eingebundenen hamburgischen Justizvollzugsanstalten insgesamt rund 4,2 Mio. Euro und lagen damit deutlich höher als die von der JB angesetzten 2,9 Mio. Euro.
703. In einem zweiten Schritt hat der Rechnungshof zusätzlich die von der JB bisher nicht berücksichtigte Belegungsfähigkeit einbezogen und einen Betrag von insgesamt rund 8,8 Mio. Euro ermittelt. Er liegt bei etwa dem Dreifachen des von der JB zugrunde gelegten Betrags. Dies macht deutlich, dass die Ermittlung der Jahreshaftkosten verbessert werden muss. Nur anhand zutreffend ermittelter Werte können verursachungsgerechte Haftkosten ermittelt werden. Sie bilden die unverzichtbare Grundlage für die Kostenermittlung und -erstattung im Amtshilfeverfahren zwischen JB und BIS bzw. im Verhältnis zu externen Behörden und die gesetzlich vorgeschriebene Kostenerstattung durch ausreisepflichtige Ausländer.
704. Der Rechnungshof hat die Defizite bei der Berechnung der Haftkosten beanstandet. Er hat die JB aufgefordert, künftig für eine verursachungsgerechte Berechnung Sorge zu tragen und hierfür die bereits bestehende Kosten- und Leistungsrechnung weiter zu optimieren. Durch die vollständige Berücksichtigung bisher nicht in die Berechnung einbezogener Kostenbestandteile ist die Kosten- und Leistungstransparenz für den Abschiebungshaftvollzug zu verbessern und eine gesicherte Grundlage für die Kostenerstattung zu schaffen.

*Kosten- und Leistungsrechnung optimieren*

### **Stellungnahme der Verwaltung**

705. Die JB und die BIS haben die Feststellungen, Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs teilweise anerkannt.

Die JB hat zugesagt, die vom Rechnungshof aufgezeigten Abweichungen in den Daten, das Verfahren und die Kosten bei der Ermittlung der Belegung bzw. des Tageshaftkostensatzes für den

Abschiebungshaftvollzug zu überprüfen. Die dem Abschiebungshaftvollzug zurechenbaren Kosten sollen künftig vollständig in die entsprechend angepasste Kosten- und Leistungsrechnung einfließen.

Beide Behörden halten den mit der Kostenerstattung für die Abschiebungshaft verbundenen Aufwand für unverhältnismäßig hoch und streben eine Ausnahmegenehmigung der Finanzbehörde nach den Verwaltungsvorschriften zu § 61 LHO an, die sie von der Pflicht zur Kostenerstattung entbinden würde. Hinsichtlich der Polizeihaft vertreten sie die Auffassung, dass es sich nicht um Amtshilfe und damit nicht um eine erstattungspflichtige Amtshandlung handele. Der Abschiebungshaftvollzug sei, u.a. wegen der gesetzlichen Pflicht, die Aufgabe wahrzunehmen, und nicht als erstattungspflichtige Leistung anzusehen. Die Entwicklung eines verlässlichen Prognoseinstruments für die Bestimmung der Belegungsfähigkeit ist nach Einschätzung der Behörden nicht möglich.

### **Bewertung durch den Rechnungshof**

706. Der Rechnungshof hält an seiner Einschätzung zur Erstattungspflicht der Behörden fest. Dass die Polizeihaft in Amtshilfe durchgeführt wird, haben JB und Senat gegenüber der Bürgerschaft seit 2009 im Haushaltsplan der Justizbehörde zutreffend deutlich gemacht.<sup>2</sup> Hiermit steht die jetzige Einschätzung nicht im Einklang. Das Bestehen einer gesetzlichen Pflicht schließt die Erstattung nach § 61 LHO nicht aus. Jedenfalls hinsichtlich der Art und Weise der Durchführung von Haftvollzug können kostenrelevante Handlungsalternativen bestehen, wie die externe Unterbringung von Hamburger Gefangenen in Eisenhüttenstadt zeigt. Hierauf zielt auch der Steuerungsgedanke des § 61 LHO. Die Anforderungen der verursachungsgerechten Kostenzuordnung nach § 15a LHO und den ihn konkretisierenden Verwaltungsvorschriften sehen eine Unterscheidung in gesetzliche und andere Leistungen ebenfalls nicht vor.

Der von beiden Behörden geltend gemachte Aufwand und seine Bewertung ist in den insoweit differenzierenden Verwaltungsvorschriften zu §§ 15a und 61 LHO abgewogen und als notwendig eingestuft worden. Es unterliegt daher nicht mehr der Entscheidung der Behörden, diese Verwaltungsvorschriften nicht anzuwenden und sie damit gerade in einem Auswahlbereich leer laufen zu lassen.

Die Feststellung der Belegungsfähigkeit in dem vom Rechnungshof empfohlenen periodischen Verfahren erfordert nicht – wie von den Behörden angenommen – vertiefte prognostische Überlegungen. Gefordert und ausreichend ist vielmehr die Verwendung von Erfahrungswerten und erkannten Entwicklungstendenzen sowie der Abgleich der insoweit qualifizierten Planwerte mit der tatsächlichen Belegung.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>2</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4142 vom 22. September 2009, Anlage 1.3, S. 53 f. und 70, Allgemeine Erläuterungen zum Aufgabenbereich 102 (Justizvollzug) im Haushaltsplan 2009/2010 für das Haushaltsjahr 2010.

## Verträge mit Dataport

Finanzbehörde/Dataport AöR

**Bei fast allen der geprüften 108 Verträge mit einem finanziellen Volumen von rund 44 Mio. Euro zwischen der Stadt und dem IT-Dienstleister Dataport gab es Mängel bzw. Verbesserungspotenzial hinsichtlich des Vertragsabschlusses, der Vertragsauswahl und -gestaltung sowie des Vertragsmanagements.**

707. Der Rechnungshof hat eine Auswahl von 108 Verträgen über Dienstleistungen der Informationstechnik zwischen der Finanzbehörde und Dataport AöR (Dataport) geprüft, die überwiegend für alle Dienststellen der Stadt gelten.

### Mängel beim Vertragsabschluss

708. Bei 43 Verträgen lag der Leistungsbeginn im Durchschnitt rund acht Monate (maximal bis zu 30 Monate) vor dem Vertragsabschluss, sodass weder die Höhe noch der Fälligkeitszeitpunkt der Leistungsentgelte zum Leistungsbeginn verbindlich vereinbart waren. Da es keinen Rahmenvertrag gab, war somit für die Stadt bei Leistungsbeginn unklar, welche finanziellen Forderungen auf sie zukommen.
- Risikobehaftete nachträgliche Verträge*
709. Bei 34 Verträgen war aus den Vertragsunterlagen der Leistungsbeginn nicht ersichtlich. Dies ist für die Bestimmung der Forderungshöhe und für die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bei der Auszahlung durch die Verwaltung problematisch, da es auch keine Rahmenverträge gab, aus denen die Forderungshöhe hätte hergeleitet werden können. Bei 33 Verträgen ohne vereinbarten Leistungsbeginn fehlte außerdem das Datum der Unterzeichnung bei einem der Vertragspartner (Finanzbehörde), und bei sieben Verträgen war bei beiden Vertragspartnern kein Unterschriftsdatum festzustellen.<sup>1</sup> Das Datum des Vertragsabschlusses und die häufig von der Leistungsdauer seit Vertragsabschluss abhängige Höhe der Forderung gegenüber der Stadt war damit nicht ermittelbar.
- Fehlende Unterschriftsdaten und Vertragsdaten*
710. Bund, Länder und Kommunen haben für die verschiedenen IT-Beschaffungskonstellationen verschiedene Muster-Vertragstypen (Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen [EVB-IT]) entwickelt.
711. Soweit die Stadt EVB-IT-Verträge abgeschlossen hat (51 Verträge), wurden diese ausschließlich mit dem Vertragstyp EVB-IT-Dienst-
- Unvoreilhaftete Auswahl von Vertragstypen*

<sup>1</sup> Auch war das Datum der Vertragsunterzeichnung anhand der Aktenlage nicht rekonstruierbar.

leistungsvertrag geschlossen. Vorhandene andere, die Interessen der Stadt besser absichernde und geeignetere werkvertragliche Muster, wie zum Beispiel den EVB-IT-Systemvertrag, hat die Finanzbehörde nicht verwendet.

712. Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel beanstandet und die Finanzbehörde bzw. Dataport aufgefordert,
- vor Leistungsbeginn die erforderlichen Verträge abzuschließen,
  - künftig die Vertragsunterlagen mit allen erforderlichen Daten zu versehen sowie
  - den Anwendungsbereich der EVB-IT auf alle dafür geeigneten Sachverhalte auszudehnen und dabei den jeweils vorteilhaftesten Vertragstyp zu verwenden.
713. Der Rechnungshof hat u. a. 57 Verträge vorgefunden, die ohne Nutzung der EVB-IT formuliert waren. Anstatt, wie von den EVB-IT vorgesehen, unterschiedliche Verträge für unterschiedliche Leistungsarten (zum Beispiel Hardware, Programmierung und Betrieb) abzuschließen, sind die Leistungen zum Teil nur mit einem Vertrag vereinbart worden, der die jeweils notwendigen spezifischen Vertragsregelungen nicht beinhaltete. So wurden für ein Projekt, für das nur ein Dienstleistungsvertrag abgeschlossen wurde, in diesem auch Kauf- und Werksvertragsselemente abgewickelt. Es fehlten u. a. spezifische Regelungen zur Gewährleistung der beschafften Hardware.
714. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und der Finanzbehörde empfohlen, die verschiedenen Phasen der vertraglichen Beziehung gegebenenfalls auch mit separaten EVB-IT-Verträgen transparent abzugrenzen.

## Vertragsgestaltung

- Zu erbringende Leistung steht nicht im Vordergrund*
715. In den meisten Verträgen erfolgt die Beschreibung der zu erbringenden IT-Dienstleistungen vorwiegend als technische Vorgabe (etwa Anzahl und Größe der zur Verfügung zu stellenden Server). So ist zum Beispiel für den Betrieb eines IT-Fachverfahrens (wie auch im Meldewesen<sup>2</sup>) vereinbart, welche Hardware bereitzustellen ist. Die zu erbringende Funktionalität bzw. die Ergebnisse oder Leistungsparameter aus Nutzersicht – wie die Verfügbarkeit oder die Geschwindigkeit der Bearbeitung von Vorgängen – sind überwiegend nicht geregelt. Abgesehen von der fehlenden Leistungsorientierung erschwert dies die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bei der Bezahlung von Rechnungen für diese Leistungen. So ist für die auftraggebende Behörde u. a. nicht nachvollziehbar, welche Serverkapazitäten Dataport für die Erbringung der Leistung tatsächlich eingesetzt hat.

<sup>2</sup> Jahresbericht 2009, Tz. 394.

716. Von allen 108 untersuchten Verträgen enthielt nur ein Rahmenvertrag Regelungsinhalte zur Feststellung der Qualität der gelieferten Dienste und Leistungen, d. h. zu Messungen und Berichten sowie zum Umgang mit Leistungsstörungen in Form der Vereinbarung von Vertragsstrafen. *Leistungsstörungen überwiegend nicht geregelt*
717. Unklarheiten in der Leistungsbeschreibung des Vertrags gehen regelhaft zulasten des Auftraggebers. Ohne eine funktionale Leistungsvereinbarung und die Möglichkeit der Messung von Leistungen kann keine ergebnisorientierte Steuerung erfolgen und die Leistung – zum Beispiel eine bestimmte nicht erbrachte Antwortzeit – gegebenenfalls auch nicht eingefordert werden.
718. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Finanzbehörde aufgefordert, in Zusammenarbeit mit Dataport
- die Gestaltung von Verträgen an Ergebnissen und Leistungen aus Kundensicht auszurichten,
  - in Verträgen Leistungsparameter zu definieren, die Erfüllung grundsätzlich zu messen und darauf aufbauend zu steuern sowie in den Verträgen Regelungen für Leistungsstörungen vorzusehen, die Anreiz- und Steuerungsfunktionen haben.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde auch aufgefordert, bei den von Dataport erstellten Messungen und Berichten regelmäßig eine Qualitätssicherung durchzuführen.

### **Vertragsmanagement**

719. Die Finanzbehörde führt kein „IT-Vertragskataster“. Ein Überblick über die vorhandenen IT-Vertragsverhältnisse mit den dazugehörigen Informationen (zum Beispiel über Vertragsinhalt, Laufzeiten, Abwicklungsbedingungen usw.) ist ohne eine aufwendige manuelle Erhebung daher nicht möglich. Dadurch steigt die Gefahr, dass neue Verträge zu sich überschneidenden Sachverhalten abgeschlossen werden oder eine mögliche Bündelung von Verträgen mit Kosten- und Effizienzvorteilen übersehen wird. Ohne eine regelmäßige Überprüfung der bestehenden Vertragsverhältnisse können zudem zeitlich nicht begrenzte Verträge, deren Vertragsgegenstand in der Zwischenzeit nicht mehr relevant ist, mit entsprechenden Kosten unbemerkt weiterlaufen. *Kein Überblick über abgeschlossene Verträge*
720. Der Rechnungshof hat dies bemängelt und die Finanzbehörde aufgefordert, ein Vertragskataster zu nutzen. Er hat empfohlen, sich dabei eines gemeinsamen Standards zu bedienen und mit Dataport abzustimmen, um gegebenenfalls auch einen automatisierten Datenaustausch gewährleisten zu können.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

721. Die Finanzbehörde und Dataport haben zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

## IT-Verfahren KIOSK

Finanzbehörde

**Die Finanzbehörde hat ein fehlerhaftes Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesenverfahren eingeführt.**

**Sie hat vor der Einführung obligatorische Schritte der Qualitätssicherung, insbesondere umfassende Tests, durch die Fehler aller Voraussicht nach noch rechtzeitig hätten aufgedeckt werden können, nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Die Finanzbehörde hat ohne das vorgeschriebene Einvernehmen des Rechnungshofs den Produktivbetrieb aufgenommen.**

722. Die Finanzbehörde hat im Januar 2011 das neue IT-Verfahren „Kaufmännisches Informations-Online-Service-Kontor“ (KIOSK) eingeführt. Es beinhaltet u. a. eine elektronische Bestellfunktion für Sachausstattungsbedarfe der Ämter der Stadt, und es werden damit Annahme- und Auszahlungsanordnungen zur Übergabe an das Haushaltsverfahren erzeugt.

*Technische, organisatorische und konzeptionelle Mängel*

723. Der Rechnungshof hat bei dem von der Finanzbehörde am 10. Januar 2011 produktiv gesetzten IT-Verfahren technische, organisatorische und konzeptionelle Mängel festgestellt, u. a.:

- Rechnungen sind mehrfach gescannt worden; es sind auf der Basis von Rechnungskopien Beträge erneut angewiesen worden.
- Mindestens eine Bestellung über 10.000 Euro (in Höhe von rund 176.000 Euro) ist abweichend vom Zeichnungsrecht ohne Prüfung und Zeichnung durch eine zweite Person abgesandt worden.
- Es gab Fehler bei der elektronischen Erfassung von eingegangenen Rechnungen, sodass nicht immer auf die in der Rechnung angegebene Bankverbindung, sondern auf eine andere ausgezahlt worden ist, was zu Mahnungen und Mehraufwand geführt hat.
- Es fehlte eine technische Option für Teilzahlungen auf Rechnungen, sodass zunächst Beträge – auch in Millionenhöhe – nicht angewiesen werden konnten.
- Der Zielwert von höchstens sieben Tagen für die Anweisung von Zahlungen ist mehrfach nicht eingehalten worden.

Technische wie organisatorische Probleme führten u. a. dazu, dass im Zeitraum von Januar bis März 2011 die Fehlerquote der von

KIOSK an das SAP-System übermittelten Buchungen rund 40 % betrug. Betroffen waren insgesamt 230 Buchungen mit einem Volumen von rund 2,2 Mio. Euro. Im Zeitraum vom 10. März 2011 bis zum 23. Juni 2011<sup>1</sup> betrug die durchschnittliche Fehlerquote noch 22 %.

*Fehlerquote  
40 %*

## **Projektorganisation und -management**

724. Die Freigabe-Richtlinie der Stadt gibt vor, dass die Erstellung und der Test von IT-Verfahren mit Bezahlfunktionen organisatorisch zu trennen sind. Dies ist bei KIOSK nicht hinreichend umgesetzt und dokumentiert worden.

*Mangelhaftes  
Anforderungs-  
management*

Entgegen den allgemeinen Regeln des Projektmanagements gab es keine ausreichende Projektplanung, in der alle erforderlichen Arbeitsschritte erfasst sowie mit einem Anfangs- und Endtermin versehen worden waren.

Die Finanzbehörde hat 2008 in Zusammenarbeit mit Dataport AöR und einer externen Beratung ein Rahmenregelwerk erstellt, das beschreibt, wie Anforderungen an IT-Verfahren zu erheben sind. Das Projekt hat diese Vorgaben nicht beachtet, sondern das IT-Verfahren KIOSK entwickelt, ohne die vor der Einführung von den betroffenen Bereichen erhobenen Anforderungen angemessen einzubeziehen. Hieraus entstanden einerseits Störungen des Produktivbetriebs, andererseits hat die Akzeptanz der Anwenderinnen und Anwender gegenüber der neuen Lösung gelitten.

725. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die Maßstäbe des Rahmenregelwerks „Anforderungsmanagement“ anzuwenden. Bei der Umsetzung von Projekten ist darauf zu achten, dass eine frühzeitige Einbeziehung der anwendenden Bereiche sowie eine praxisnahe Aufnahme und gegebenenfalls Optimierung von Geschäftsprozessen erfolgt. Er hat die Einhaltung der organisatorischen Regelungen der Freigabe-Richtlinie sowie der allgemein anerkannten Regeln des Projektmanagements gefordert.

## **Test- und Freigabeverfahren**

726. Die Finanzbehörde hat dem Rechnungshof im Rahmen der Prüfung eine nicht vollständige und nicht hinreichend geordnete Dokumentation aller erforderlichen technischen Freigabetests des IT-Verfahrens vorgelegt. Die durchgeführten Tests können zum Teil nicht nachvollzogen werden. Damit hat die Finanzbehörde gegen die Anforderungen, die die Freigaberichtlinie der Stadt an die Revisionsfähigkeit einer Testdokumentation stellt, verstoßen.

*Dokumentation  
der Freigabe-  
tests nicht  
revisionsfähig*

Seit der Einführung von KIOSK ist entgegen den Vorschriften über das Zeichnungsrecht der Stadt mindestens eine Bestellung über 10.000 Euro vom System KIOSK versendet worden, obwohl die erforderliche zweite Genehmigung gefehlt hat. Zumindest dieser

*Bestellung ohne  
erforderliche  
Genehmigung  
automatisch  
versendet*

<sup>1</sup> Ende der Sachverhaltserhebung.

Fehler hätte im Rahmen von systematisch vorbereiteten und vollständig durchgeführten Freigabetests entdeckt, behoben und dokumentiert werden müssen.

727. Der Rechnungshof hat im Prüfungsverfahren die Finanzbehörde aufgefordert, alle erforderlichen Tests durchzuführen, entdeckte Fehler zu korrigieren und die Korrekturen wiederum zu testen. Darüber hinaus hat er die Finanzbehörde aufgefordert, eine Testdokumentation nach den Maßgaben der Freigaberichtlinie zu erstellen.

*Daten aus Vorabbetrieb sind in das SAP-Produktionssystem gelangt*

728. Das IT-Verfahren KIOSK ist im Januar 2011 in den Produktivbetrieb übernommen worden. In dem Produktionsverfahren befinden sich jedoch bereits für den Zeitraum von Juli 2009 bis Januar 2011 insgesamt rund 500 elektronische Warenkörbe mit knapp 1.500 Positionen aus einem „Vorabbetrieb“. Stichproben haben ergeben, dass einige dieser Datensätze in das Buchhaltungssystem der Stadt übergeben worden sind. Im zu Testzwecken durchgeführten „Vorabbetrieb“ sind demnach Echtdateien verwendet und in das SAP-Verfahren der Stadt übertragen worden. Diese können jetzt nicht mehr gelöscht werden, ohne die Korrektheit des SAP-Verfahrens zu gefährden. Auch bei anschließender Stornierung verfälschen die Testbelege gegebenenfalls statistische Auswertungen. Die Haushaltsrechnung und der Jahresabschluss der Stadt werden hiervon tangiert. Der Test mit Echtdateien gefährdet die Revisionsfähigkeit des IT-Verfahrens.

*Im Produktivsystem KIOSK durchgeführte Tests gefährden die Revisionsfähigkeit*

Auch nach dem Produktivstart sind wiederholt Testdateien im Produktivsystem KIOSK gebucht und wieder storniert worden.

Die Durchführung von Tests im Produktivsystem von KIOSK ist nach der Freigaberichtlinie nicht zulässig gewesen.

729. Nach § 79 LHO ist vor der Inbetriebnahme eines automatisierten Verfahrens des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens von dem jeweiligen Verfahrenseigner bei einer zentralen Stelle der Finanzbehörde eine Einwilligung zu beantragen. Diese zentrale Stelle hat mit dem Rechnungshof das Einvernehmen herzustellen, bevor sie die Einwilligung erteilt.

Die Finanzbehörde hat im Dezember 2010 unmittelbar vor Produktionsstart das Einvernehmensverfahren mit dem Rechnungshof eingeleitet.

Insbesondere aufgrund des Fehlens eines Berechtigungskonzepts und eines Konzepts für die Benutzerdatenverwaltung sowie nach den eingereichten Unterlagen unzureichend durchgeführter Tests sind die Voraussetzungen für eine Einwilligung und ein Einvernehmen nicht erfüllt gewesen. Der Rechnungshof hat sein Einvernehmen deswegen nicht erteilt.

Das Verfahren KIOSK inklusive verschiedener Verfahrensteile ist dennoch am 10. Januar 2011 aufgrund einer als vorläufig bezeichneten Einwilligung der Finanzbehörde in Produktion genommen worden.



730. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde trotz nicht gegebener Voraussetzungen eine Einwilligung erteilt hat. Er hat ferner die Betriebsaufnahme ohne Vorliegen des Einvernehmens beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, künftig die entsprechenden Vorschriften zu beachten.
731. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof auch auf Regelungslücken hingewiesen: Die Anmeldung an das IT-Verfahren KIOSK erfolgt integriert mit der Anmeldung des Nutzers an den PC mittels Single Sign On. Hierbei handelt es sich um einen Sammelbegriff für IT-Lösungen, durch die ein Benutzer mit einer Anmeldung und einer Passworteingabe (oder anderen Formen der einmaligen Authentifizierung) auf mehrere IT-Verfahren zugreifen kann. Dies wirft Fragen der Sicherheit auf, insbesondere wenn mit der Anmeldung am PC gleichzeitig eine – in KIOSK derzeit nicht vorgesehene – Berechtigung für Zahlungen verbunden werden sollte. Für sicherheitsrelevante technische Funktionen wie das Single Sign On sind – anders als zum Beispiel für die bautechnische Sicherheit von Kassenräumen – noch keine haushalts- und kassenrechtlichen Maßstäbe konkretisiert.
732. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die offenbar gewordenen Regelungslücken zu schließen, damit sie zukünftig sachgerechte und einheitliche Richtlinien für die Beurteilung von sicherheitskritischen Aspekten in ihren Einwilligungsverfahren anwenden kann.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

733. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass mit dem IT-Verfahren KIOSK Arbeitsabläufe in der Mittelbewirtschaftung grundlegend modernisiert und eine elektronisch unterstützte Vorgangsbearbeitung eingeführt worden sei. Fehlende haushalts- und kassenrechtliche Regelungen würden so schnell wie möglich geschaffen. Die aktuelle Fehlerquote des Verfahrens KIOSK betrage nach dem 1. Juli 2011 nur noch 3 %, wobei für die noch auftretenden Fehler nicht technische, sondern organisatorische Abläufe verantwortlich seien. An der weiteren Optimierung dieser Abläufe werde gearbeitet. Erforderliche umfassende Tests seien mittlerweile durchgeführt und die anforderungsgerechte Testdokumentation werde vorgelegt.

Die Finanzbehörde hat erklärt, dass sie die Vorgaben zur Projektplanung, Dokumentation und Verfahrensfreigabe zukünftig beachten werde. Es werde auch sichergestellt, dass zukünftig keine Tests mehr im Produktionssystem KIOSK durchgeführt werden.

## Finanzen und Steuern

### Nachhaltige Finanzwirtschaft

#### Beratende Äußerung

734. Der Rechnungshof hat in seiner Beratenden Äußerung nach §88 Absatz 2 LHO vom 29. November 2011<sup>1</sup>

- die Haushaltslage analysiert,
- Vorbelastungen und Risiken für den Haushalt beschrieben,
- Empfehlungen für eine, die Konjunktur berücksichtigende, verfassungsrechtlich verankerte Hamburgische Schuldenbremse gegeben und
- den strukturellen Handlungsbedarf im Ausgabenkorridor bis 2020 konkretisiert sowie
- Anforderungen an die notwendige Konsolidierung benannt.

Die folgenden Tzn. geben die Zusammenfassung und Empfehlungen der Beratenden Äußerung im Wortlaut wieder (Tzn. 735 bis 747).

#### Haushaltslage weiterhin kritisch

735. Anhand seines Berichts nach §99 LHO zur Haushaltslage 2011<sup>2</sup> (Bericht zur Haushaltslage 2011) hatte der Rechnungshof bereits Anfang des Jahres 2011 zweierlei verdeutlicht:

*Durchschnittlich  
rund 1 Mrd. Defizit*

- Die Haushaltslage der Stadt ist ungeachtet zwischenzeitlicher Steuermehreinnahmen weiterhin schlecht, das durchschnittliche jährliche Defizit beträgt weiterhin rund 1 Mrd. Euro.
- Bekannte Mechanismen, dem daraus resultierenden Konsolidierungsdruck auszuweichen, funktionieren in Zukunft nicht mehr, weil
  - eine Fortsetzung der Kreditaufnahme aufgrund der Schuldenbremse des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz) ausscheidet,
  - Vermögensveräußerungen mangels entsprechendem „Tafelsilber“ nicht mehr realistisch sind und

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011.

<sup>2</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/51 vom 14. März 2011.

- eine Haushaltsentlastung auf Kosten des Erhalts von Straßen und Gebäuden bereits vielfach zu einem so maroden Zustand der Infrastruktur geführt hat, dass dies nicht mehr weiter hingenommen werden kann.

Das im Haushalt ausgewiesene Defizit zeigt dabei nur einen Teil des Haushaltsproblems. Viele Belastungen, denen die Stadt nicht mehr ausweichen kann, bildet es nicht ab: Neben der zu erhöhenden Bau- und Straßenunterhaltung (einschließlich Grünanlagen und Ingenieurbauten fehlen hier rund 100 Mio. Euro jährlich) sind dies beispielsweise die künftige Finanzierung des Hafens nach dem Verbrauch der HHLA-Milliarde mit jährlich weiteren 100 Mio. Euro, die Ausfinanzierung des „Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“ durch kostendeckende Mieten aus dem Haushalt (100 Mio. Euro) oder die Finanzierung eines ebensolchen Mietmodells für die Gebäude der Hochschulen.

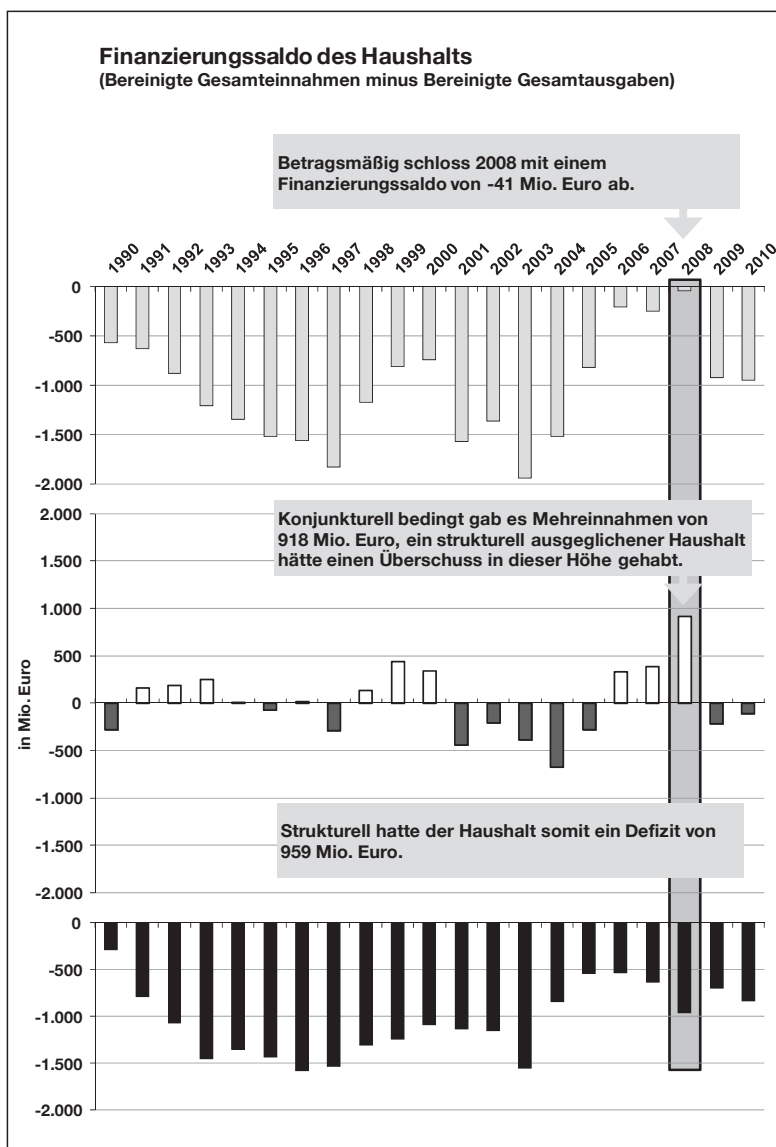
Das Defizit zwingt zum Handeln. Der Haushalt steht insbesondere mit Blick auf die Schuldenbremse unter einem erheblichen Konsolidierungsdruck.

### **Strukturell sichere Einnahmen als Basis für Ausgabenplanung**

736. Die mit der aktuellen Finanzplanung der Jahre 2011 bis 2015 erfolgte Hinwendung zu einem mittelfristig orientierten und konjunkturbereinigten Modell der Einnahmeprognose war notwendig. In der Vergangenheit haben zeitweise konjunkturbedingt hohe Steuereinnahmen beispielsweise dazu verführt, den Haushalt 2008 für strukturell ausgeglichen zu halten. Er war betragsmäßig zwar – wie zuletzt 1989 – (nahezu) ausgeglichen, aufgrund der außergewöhnlich hohen Steuereinnahmen hätte er aber mit rund 900 Mio. Euro Überschuss abschließen müssen, um als strukturell ausgeglichen zu gelten.

*Konjunkturbereinigung der Einnahmen notwendig*

Nur der Ansatz der mittelfristig und konjunkturbereinigt prognostizierten Einnahmen kann verhindern, dass Finanzpolitik sich bei den Ausgaben weiterhin an den Einnahmespitzen orientiert.



Quelle: 1990 bis 2009 Haushaltsrechnung, 2010 vorläufiger Abschluss (Bürgerchaftsdrucksache 20/1314 vom 23. August 2011, Stand 30. Juni 2011), eigene Berechnungen

*Strukturelle  
Einnahmen 2020:  
rund 12,35 Mrd.  
Euro*

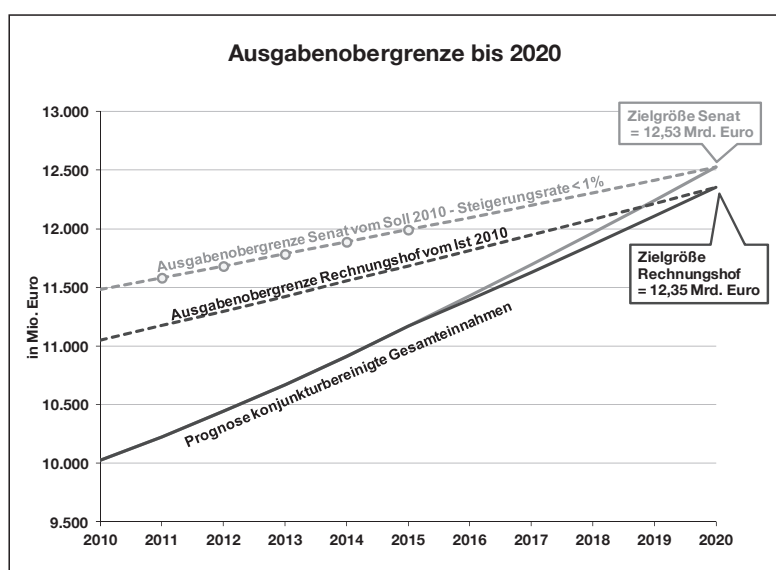
Mit der aktuellen Finanzplanung 2011 bis 2015 hat der Senat erstmals mit einem entsprechenden Modell konjunkturbereinigte Einnahmen mittelfristig prognostiziert und zur Grundlage seiner Planungen gemacht. Der Rechnungshof hat in seinen Berechnungen dasselbe Verfahren für die Prognose der Steuereinnahmen angewandt. Allerdings hat der Rechnungshof für die neben den Steuern übrigen Einnahmen (u. a. Gebühren und Beiträge, Mieteinnahmen, Erstattungen, Zuweisungen) eine vorsichtigeren Steigerungsrate angesetzt. Auf dieser Basis kommt der Rechnungshof im Jahr 2020 auf Haushaltseinnahmen von rund 12,35 Mrd. Euro, der Senat prognostiziert rund 12,53 Mrd. Euro.

Ausgehend von dem so bestimmten Zielwert, lässt sich zurückrechnen, welcher Ausgabenpfad eingehalten werden muss, um 2020 mit diesen Einnahmen auszukommen und einen strukturell ausgeglichenen Haushalt ohne Kredite – wie es die Schuldenbremse verlangt – vorlegen zu können.

737. Der Rechnungshof setzt dabei für die Ausgabenseite als Startwert die Ist-Ausgaben 2010 an; sie sind strukturell der geeignete Ausgangspunkt. Der Senat hat den um rund 432 Mio. Euro höheren Planwert 2010 gewählt. Die dabei entstehenden „Ausgabenspielräume“ hat er durch einmalige Sonderbedarfe aufgefüllt. Da die Schuldenbremse anders als das bisherige Haushaltsrecht die Einhaltung der Verschuldungsgrenze nicht am jeweiligen Soll, sondern an den im Haushaltsvollzug im Ist erreichten Ergebnissen misst, sollte auch das Ist des Jahres 2010 als Ausgangspunkt genommen werden; im Übrigen auch, um die jeweils aktuellsten verfügbaren Erkenntnisse zugrunde zu legen. Außerordentliche und besonders zu begründende Einmaleffekte (in 2011/2012 Ablösung eines Bundesdarlehens, Rekapitalisierung des Hamburgischen Versorgungsfonds AöR, angemessene Ausstattung des „Sondervermögens Stadt und Hafen“) dürfen nicht dazu führen, dass die strukturelle Ausgabenobergrenze dauerhaft angehoben wird.

*Ist-Ausgaben  
2010 als  
Startwert*

Vergleicht man die in der Finanzplanung des Senats für die Jahre 2011 bis 2015 vorgesehenen Bereinigten Gesamtausgaben mit der Projektion des Rechnungshofs, so zeigt sich, dass die Planungen des Senats außerhalb des vom Rechnungshof berechneten Korridors liegen.



Quelle: 1990 bis 2009 Haushaltsrechnung, 2010 vorläufiger Abschluss (Bürgerchaftsdrucksache 20/1314 vom 23. August 2011, Stand 30. Juni 2011), eigene Berechnungen

Die Finanzbehörde hat bekräftigt, dass sie es aus systematischen Gründen für geboten halte, bei der Aufstellung einer Rahmenplanung für die Ausgabenentwicklung bis 2020 von den Plandaten für 2010 auszugehen. Sie begründet dies insbesondere damit, dass die Plandaten im langfristigen Durchschnitt höher lägen als die Ist-Ausgaben; außerdem sei das Resteniveau in 2010 erheblich angestiegen. Im Übrigen hat sie darauf hingewiesen, dass die Differenz zwischen der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Ist-basierten Linie und der Plan-basierten Linie des Senats in vollem Umfang dafür verwendet werde, den Haushalt zu entlasten (zum Beispiel durch Tilgung von Wohnungsbaukrediten des Bundes) sowie De-

fizite in Nebenhaushalten und aufgelaufene Sanierungsrückstände bei der städtischen Infrastruktur abzubauen.

*Konsolidierungsdruck nicht auf Folgejahre verlagern*

Nach Auffassung des Rechnungshofs geht es vorrangig darum, dass das festgesetzte Ausgangsniveau für die Ausgabenlinie direkt die heute erforderlichen Konsolidierungsanstrengungen beeinflusst: Das höhere Niveau des Planwerts 2010 als Startpunkt nimmt insbesondere in den Anfangsjahren Konsolidierungsdruck vom Haushalt. Aus diesem materiellen Grund hält es der Rechnungshof auch für sachgerecht, im Einzelfall außerordentliche Bedarfe nicht in die strukturell zulässige Ausgabenlinie einzubauen, wie es der Senat vorsieht. Stattdessen sollte die Notwendigkeit und Vertretbarkeit der Überschreitung der strukturellen Ausgabenlinie im Einzelfall gegenüber der Bürgerschaft begründet und im tatsächlichen Bedarf nachgewiesen werden.

## Handlungsbedarf

738. Abgesehen von den beiden Kritikpunkten des Rechnungshofs hinsichtlich der optimistischen Steigerungsrate der übrigen Einnahmen und des Ausgangspunkts in 2010 für den Ausgabenpfad zur Schuldenbremse, hat der Senat ein sinnvolles Analyse- und Planungsinstrumentarium gewählt. Er hat sich erstmals auch hinsichtlich eines konkreten Rechenwegs auf ein an der mittleren Frist orientiertes Planungsmodell festgelegt. Aus dem Zusammenspiel von voraussichtlich sicheren, konjunkturunabhängigen Einnahmen bis 2020 und dem daraus resultierenden Ausgabenpfad hat der Senat den Handlungsbedarf im Wesentlichen zutreffend analysiert und auch die grundsätzlich richtigen Ziele für die Konsolidierung abgeleitet. Die hierauf aufbauende Konsolidierungsstrategie und die eingeleiteten Umsetzungsschritte greifen jedoch zu kurz:

- Die bisherige Konsolidierungsstrategie des Senats beschränkt sich hinsichtlich konkreter Einsparentscheidungen weitgehend auf Bewirtschaftungsvorgaben wie das Erbringen von 250 Vollzeitäquivalenten im Haushaltsvollzug oder die Erreichung von globalen Minderausgaben durch Abschöpfung von Resten. Angesichts des Umfangs des vom Senat in seiner Analyse identifizierten Konsolidierungsbedarfs reicht dies als Strategie nicht aus.
- Weiterer Baustein des Vorgehens des Senats ist die Vorgabe eines generellen Ausgabenpfads, den die Fachressorts einhalten sollen. Damit ist es in die Verantwortung der Fachressorts überwiesen, Konsolidierungsmaßnahmen für die Umsetzung zu konkretisieren. Die Umsetzungsschritte passen jedoch nicht zu diesem Vorgehen. Durch die Definition von Schonbereichen sind in den letzten Monaten Handlungs- und damit letztlich Einsparungsmöglichkeiten ausgeschlossen worden. Das Erreichen der Konsolidierungsziele in den Ressorts wird so zunehmend unrealistisch.

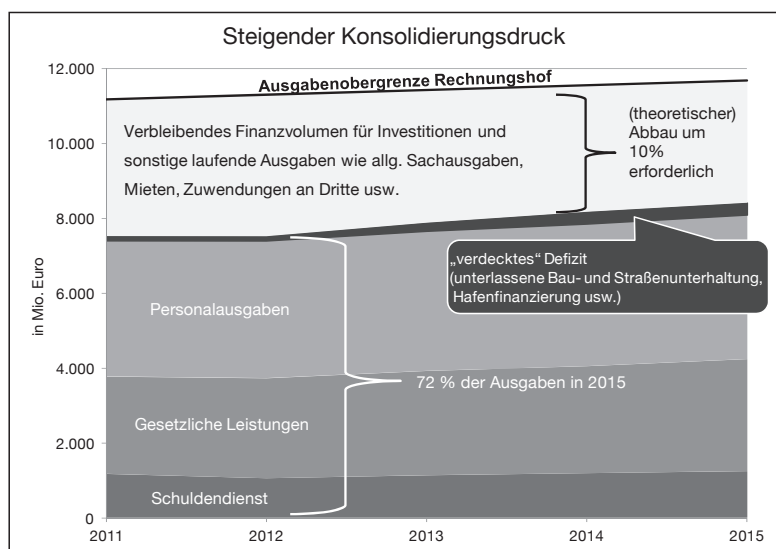
*Konsolidierung erfordert Aufgabenkritik und Strukturveränderung*

Der Umfang des strukturellen Defizits erfordert Aufgabenkritik und Strukturveränderung. Diese Einschätzung hat nicht nur der Rech-

nungshof bereits in seinem Bericht zur Haushaltslage 2011 vertreten, auch in der Sachverständigenanhörung des Haushaltsausschusses zur Schuldenbremse ist sie einhellig geäußert worden. Die Sachverständigen haben im Übrigen zusätzlich – nach einigen Jahren des Sparens – die Notwendigkeit von Einnahmeerhöhungen nicht ausgeschlossen.

739. Ohne Aufgabenkritik und Strukturveränderung würde der Konsolidierungsdruck auf einem zu kleinen Anteil der Ausgaben abgeladen. Ohne strukturelle Einschnitte drücken der kaum beeinflussbare Schuldendienst (Zinsen) sowie die Personalausgaben und die gesetzlichen Leistungen die verbleibenden Ausgabenpositionen (einschließlich der Investitionen nur noch rund 28 % des Haushalts) „an die Wand“:

- Die Personalausgaben werden – auch wenn 250 Vollzeitäquivalente jährlich abgebaut werden sollten – nach einer Modellrechnung des Rechnungshofs jährlich um 2,13 % steigen. Das in der Finanzplanung enthaltene Ziel des Senats, die Personalausgaben jahresdurchschnittlich nur um etwa 1,36 % steigen zu lassen, würde also einen darüber hinausgehenden Personalabbau erfordern. Zwischen dem Modell des Rechnungshofs und der Finanzplanung des Senats liegt rechnerisch ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf von rund 35 Mio. Euro (vergleichbar etwa 700 Vollzeitäquivalente) jährlich.
- Die Ausgaben für bedeutende Sozialleistungen sind in den letzten Jahren zwischen 4 und 6 % pro Jahr angewachsen, sodass selbst mit Steuerungseingriffen des Senats Kostenrisiken bleiben.
- Ein Prozentpunkt höhere Zinsen bedeuten für die gesamte Umschuldung der mittlerweile auf rund 28 Mrd. Euro aufgelaufenen Schulden Mehrausgaben von 280 Mio. Euro; aufgrund des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus kann es in Zukunft praktisch nur noch nach oben gehen.



*Steigender  
Konsolidierungs-  
druck für  
verbleibendes  
Finanzvolumen*

Quelle: Finanzplanung 2011 bis 2015 (Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011), eigene Berechnungen des „verdeckten“ Defizits

Nach der Finanzierung des Personals der Stadt, des Schuldendienstes (insbesondere Zinsausgaben) und der gesetzlichen Leistungen verbleibt ein Anteil von rund 3 Mrd. Euro (rund 28 %), der alle übrigen Bedarfe aus Sach- und Investitionsausgaben abdecken müsste. Gegenüber dem Haushaltsjahr 2011 wäre in diesem verbleibenden Teil ein – theoretischer – Abbau bis 2015 um rund 380 Mio. Euro oder 10 % notwendig. Würde unterstellt, dass dieser verbleibende Anteil um jahresdurchschnittlich 1 % – d. h. deutlich unterhalb der Inflationsrate – nominal wachsen würde, so entstünde allein daraus eine Überschreitung der Ausgabenobergrenze in 2015 von rund 528 Mio. Euro. Hieraus wird der erhebliche Konsolidierungsdruck deutlich, der der Stadt über die nächsten Jahre bevorsteht, damit der strikte Ausgabenpfad hin zu einem strukturellen Haushaltsausgleich bis spätestens 2020 eingehalten werden kann.

*Keine angemessen entwickelte Konsolidierungsstrategie*

Angesichts des zeitlichen Vorlaufs von Aufgabenkritik und Strukturveränderung ist es wichtig, diese sofort anzugehen. Bisher fehlt eine angemessen entwickelte Konsolidierungsstrategie, die dem vom Senat im Wesentlichen zutreffend analysierten Konsolidierungsdruck Rechnung trägt.

740. Bei den Umsetzungsschritten ist festzustellen, dass globale Vorgaben und fachbehördliche Umsetzungsverantwortung durch Einzelentscheidungen begleitet werden, die Schonbereiche festlegen, in denen nicht gespart werden soll. Wenn globale Vorgaben primär mit konkreten Ausnahmen unterfüttert werden, droht das Scheitern. Generell sind Schule, Polizeivollzugsdienst und Feuerwehr weitgehend von Stelleneinsparungen ausgenommen, die Universität hat eine längerfristige finanzielle Absicherung erhalten und ist insofern bei künftigen Konsolidierungsüberlegungen außen vor; auch für andere Hochschulen ist dies vorgesehen. Dienstleistungsaufgaben der Bezirke sollen nicht betroffen sein, Ziele mit Mehrkosten als Folge wurden beispielsweise für die Kindertagesbetreuung beschlossen bzw. gesetzlich geregelt. Damit sind gerade solche Handlungsfelder zu Schonbereichen erklärt worden, die in der Aufgabenhoheit von Land und Gemeinde liegen, sodass von Bundesgesetzen geprägte Bereiche wie Jugend und Soziales den Konsolidierungsdruck auffangen müssten, obwohl Hamburg hier nur sehr begrenzte Handlungsmöglichkeiten hat. Es ist bisher nicht erkennbar, wie angesichts der Steigerungsrate in den genannten Bereichen eine Konsolidierungsstrategie gelingen soll, ohne die von Hamburg gestaltbaren kommunalen Aufgaben (äußere Schulverwaltung, Kindertagesbetreuung, Kultur) und die bedeutenden gestaltbaren Landesaufgaben (Bildung einschließlich Hochschulen, Polizei, Justiz) in die Konsolidierungsüberlegungen einzubeziehen.

*Festlegung von Schonbereichen gefährdet Konsolidierungserfolg*

*Zentrales Konsolidierungscontrolling erforderlich*

Der Rechnungshof fordert den Senat auf, ein seiner Analyse und seiner mittelfristigen Zielsetzung gerecht werdendes Umsetzungskonzept zur Haushaltskonsolidierung zu beschließen. Aufgabenkritik und Strukturveränderungen können bei entsprechenden Rahmenbedingungen in dezentraler Verantwortung fachlich konkretisiert werden, müssen aber durch eine zentrale Prozesssteuerung und -überwachung der Umsetzungsschritte und kassenwirksame so-



wie strukturelle Erfolge begleitet werden. Eine zentrale Erfassung und Bewertung der in den Behörden erreichten Haushaltsverbesserungen ist nicht nur für die dauerhafte Wirksamkeit notwendig, sondern auch wegen der Gesamtverantwortung des Senats als Kollegialorgan.

741. Insbesondere die nunmehr anstehende Haushaltsplanung für die Jahre 2013/2014 ist ein Meilenstein auf dem Weg zur Umsetzung der Schuldenbremse, an dem sich zeigen muss, dass der Weg konsequent beschritten wird. Für die Zeit danach könnte das in Aussicht gestellte Finanzrahmengesetz eine langfristig verbindliche Ausgabenlinie festlegen.

*Haushalt  
2013/2014  
als Meilenstein*

Nach Berechnung des Rechnungshofs ergibt sich für 2014 eine Obergrenze bei den Bereinigten Gesamtausgaben des Haushalts von rund 11,6 Mrd. Euro. Der Senat erlaubt in der Finanzplanung für 2014 über 300 Mio. Euro mehr Ausgaben und nimmt damit ein strukturelles Defizit von 977 Mio. Euro in Kauf.

### **Ausgestaltung der Schuldenbremse**

742. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes gilt für Hamburg unmittelbar und verbietet damit ab 2020 grundsätzlich die Kreditaufnahme. Bereits seit 2011 ist Hamburg verpflichtet, seinen Haushalt so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz erfüllt wird. Für die Ausgestaltung der Schuldenbremse gibt Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz den Ländern Gestaltungsfreiheit.

Die Konsolidierung sollte auch durch eine rechtsverbindliche Hamburgische Schuldenbremse unterstützt werden. Hierdurch lassen sich notwendige Handlungsspielräume gestalten, aber auch Schlupflöcher schließen.

Mit einer Umsetzung in Landesrecht eröffnen sich sinnvolle Handlungsspielräume: Es können eine Konjunkturkomponente und eine Ausnahmekomponente geregelt werden. Fehlen diese Regelungen, dürfen auch zeitweise und begrenzt keine Kredite aufgenommen werden.

Eine landesrechtliche Ausnahme ist für Katastrophen und Notsituationen sinnvoll. Aber auch die Konjunkturkomponente sollte geregelt werden: Nach Auffassung des Senats, aber auch nach der bereits bestehenden Rechtslage im Bund und anderen Ländern sowie in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Sachverständigenanhörung ist eine „atmende“ Schuldenbremse erforderlich, um ein krisenverschärfendes, prozyklisches Handeln des Staates in konjunkturellen Abschwüngen zu verhindern.

743. Der Rechnungshof hat auf Basis verschiedener Kriterien zwei Modelle der Konjunkturbereinigung für eine „atmende“ Schuldenbremse untersucht:

- Eine Trendberechnung, wie sie der Senat in seiner aktuellen Finanzplanung herangezogen hat, erlaubt eine einfache und verständliche Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen.
- An volkswirtschaftlichen Größen ansetzende Berechnungsmodelle werden von den Konsolidierungshilfsländern und dem Bund angewandt, sie finden ähnlich auch auf europäischer Ebene Anwendung. Sie sind auf Hamburg übertragbar, indem Verfahren und Daten aus den Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen zu den Konsolidierungshilfen genutzt werden. Die Verfahren sind weitgehend – wenn auch nicht vollständig – dokumentiert, allerdings von erheblicher Komplexität und dadurch kaum nachvollziehbar.

*Bislang kein ausreichend praxiserprobtes Konjunkturbereinigungsmodell*

Noch zu keinem Verfahren liegen hinreichende Praxiserfahrungen vor, um abschätzen zu können, ob sich der angestrebte symmetrische Ausgleich von Überschüssen in konjunkturellen Hochs und Defiziten in Abschwungphasen tatsächlich einstellt und damit ein strukturelles Anwachsen der Verschuldung verhindert wird.

Das vom Senat für die Finanzplanung angewandte Trendberechnungsverfahren erscheint geeignet und praktikabel. Daneben kann das volkswirtschaftliche Verfahren der Konsolidierungshilfsländer parallel berechnet werden; so könnten Erfahrungen gesammelt und die Ergebnisse verglichen werden. Ohnehin müssten gegenwärtig alle Regelungen mit Evaluations- bzw. Revisionsklauseln versehen werden.

744.  
*Ausweich- und Umgehungsmöglichkeiten verhindern*

Ausgehend von den Erfahrungen der Schuldenbegrenzung seit den siebziger Jahren auf Basis einer am Investitionsbegriff ausgerichteten Kreditaufnahme, müssen mögliche Ausweich- oder Umgehungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden. Zu fordern ist insbesondere, dass

- eine ausgelagerte Verschuldung, die direkt oder indirekt aus dem Haushalt zu bedienen ist, und
- wirtschaftlich einer Verschuldung gleichkommende Geschäfte, wie es ÖPP, Leasing, Zuschuss ersetzende Darlehen oder Ähnliches sein können,

in die Schuldenregel einbezogen werden. Dies hat auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihrer Hamburger Erklärung vom 4. Mai 2010 gefordert.

## Eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung

745. Die nicht zuletzt auf der krediteinnahmeorientierten Ausgestaltung beruhenden Umgehungsmöglichkeiten und die Vernachlässigung der Vermögensseite lassen die Frage aufkommen, ob in dem von Hamburg angestrebten doppisch geprägten Haushaltswesen eine spezifische, eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung eine Option darstellt.

*Eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung konzeptionell überlegen, aber verfassungsrechtlich zweifelhaft*

Eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung wäre einer allein verschuldungsorientierten Regel konzeptionell überlegen. Sie bezöge die gesamte wirtschaftliche Situation einschließlich der Vermögensseite ein und berücksichtigte zudem systemimmanent Sonder- und Ausweichfälle. In ihr stünde mit dem bilanziellen Eigenkapital eine Größe zur Verfügung, die als Anknüpfungspunkt für die nach dem Sinn und Zweck mit der Schuldenbremse verfolgten Ziele geeignet erscheint. Da sich das Eigenkapital nur über die Jahresergebnisse (d. h. den jährlichen Gewinn oder Verlust) verändert, würde sich eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung zugleich als eine die Vermögenssubstanz einbeziehende Haushaltsausgleichsregel darstellen. Über eigenkapitalneutrale Bilanzverlängerungen würde sie Spielräume für kreditfinanzierte Investitionen eröffnen, allerdings auch hohe Anforderungen an die Rückführung von Schulden mit sich bringen.

746. Nach dem Wortlaut des Grundgesetzes ist es zwar in die Haushaltsautonomie der Länder gestellt, die Schuldenbremse auszugestalten. Dabei dürfen aber – abgesehen von der Konjunkturkomponente und der Ausnahmekomponente – ausdrücklich keine Einnahmen aus Krediten von den Ländern zugelassen werden. Daher bestehen erhebliche Zweifel, ob eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung mit dem Grundgesetz vereinbar wäre.

Die Doppik als Rechnungsstil für ein ressourcenverbrauchsorientiertes Haushaltswesen kann die erforderlichen Daten für eine an der Kreditaufnahme ansetzende Schuldenbremse ohne Zusatzaufwand liefern; die Entscheidung für ein doppisches Haushaltswesen wird mithin durch das System der Schuldenbremse nicht behindert.

## Regelung in der Verfassung

747. Die Schuldenbremse in Hamburg bedarf nach Auffassung des Rechnungshofs der Verankerung in der Verfassung. Nur dies wird dem angestrebten Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik gerecht. Die Aufgabe der jahrzehntelangen Praxis, durch Verschuldung gegenwärtige Bedürfnisse zulasten künftiger Generationen zu befriedigen, ist tiefgreifend und bedarf auch für Hamburg eines legislaturübergreifenden und in der Verfassung abgesicherten und bestätigten Konsenses. Außerdem ist es für die Wirksamkeit der Regeln – auch vor dem Hintergrund etwaiger Umgehungs- oder Aufweichungstendenzen – erforderlich, dass die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung in Hamburg gesichert ist.

*Schuldenbremse in Hamburger Verfassung verankern*

# **Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2010**

Finanzbehörde

748. Der Senat hat den Geschäftsbericht 2010 der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem
- zusammengefassten Lagebericht und Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2010,
  - Jahresabschluss 2010 (bestehend aus Bilanz auf den 31. Dezember 2010, Ergebnisrechnung 2010 und Anhang) und
  - Konzernabschluss 2010 (bestehend aus Konzernbilanz auf den 31. Dezember 2010, Konzern-Ergebnisrechnung 2010 und Anhang)

am 20. Dezember 2011 veröffentlicht.<sup>1</sup>

Über das zusammengefasste Ergebnis seiner Prüfung wird der Rechnungshof gesondert in einer Ergänzung zum Jahresbericht 2012 berichten.

---

<sup>1</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/2672 vom 20. Dezember 2011.

## Kostenpauschalen für Verwaltungsgemeinkosten

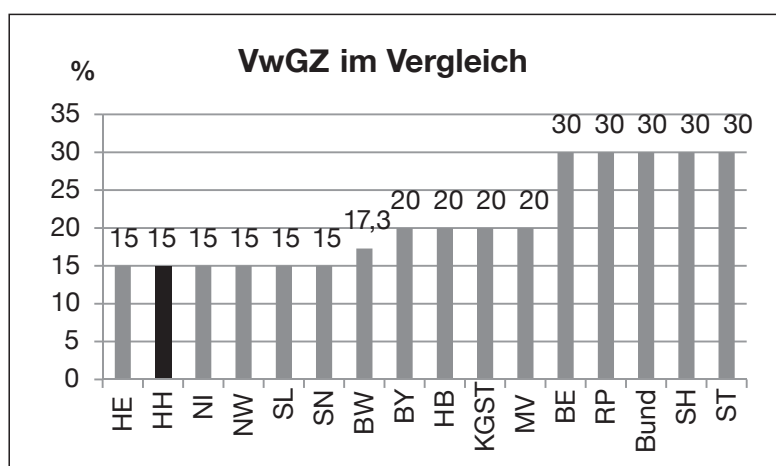
Finanzbehörde

**Die Kostenpauschalen für die Kalkulation von Gemeinkosten müssen überprüft werden. Als Ergebnis könnte der Haushalt jährlich in einer Größenordnung von annähernd 3 Mio. Euro entlastet werden.**

749. Kostenpauschalen dienen u. a. der vereinfachten Umlage von Gemeinkosten.<sup>1</sup> Sie kommen zur Anwendung bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen, laufenden Kostenberechnungen sowie bei Entgelt- und Gebührenkalkulationen. Die am häufigsten verwendeten Kostenpauschalen sind der Verwaltungsgemeinkostenzuschlag (VwGZ) und die Büroarbeitsplatzpauschale (BAP). Der VwGZ beträgt gegenwärtig 15 % der Brutto-Personalkosten, die BAP 8.570 Euro für einen Büroarbeitsplatz mit PC, davon 1.830 Euro für die PC-Ausstattung. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Pauschalen – auch vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für Gebührenberechnungen<sup>2</sup> – noch angemessen sind.

### Verwaltungsgemeinkostenzuschlag

750. Ein Vergleich des VwGZ Hamburgs mit dem des Bundes, anderer Bundesländer und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement<sup>3</sup> (KGSt) zeigt, dass dort überwiegend höhere VwGZ erhoben werden:



Quelle: Ergebnis einer Umfrage des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg vom 25. Januar 2011 bei den anderen Rechnungshöfen

<sup>1</sup> Kosten, die nicht unmittelbar mit der Erstellung des konkreten Produkts verbunden sind, sondern mittelbar und per Umlage dem Produkt zugeordnet werden.

<sup>2</sup> Vgl. Jahresbericht 2010, Tz. 619 ff.

<sup>3</sup> Eine von 1.700 Kommunen (inklusive den drei Stadtstaaten) getragene Beratungsorganisation, die eine Empfehlung für den VwGZ ihrer Mitglieder erarbeitet.

*VwGZ in  
anderen Ländern  
und im Kommunalbereich höher  
als in Hamburg*

Hamburg weist gemeinsam mit fünf anderen Bundesländern den niedrigsten VwGZ aus. Die anderen Stadtstaaten haben mit 20 % (Bremen) und 30 % (Berlin) deutlich höhere Zuschläge. Auch finanzstarke Länder erheben mit rund 17 % (Baden-Württemberg) und 20 % (Bayern) einen höheren VwGZ als Hamburg. Hamburg, gleichzeitig Land und Kommune sowie KGSt-Mitglied, liegt insbesondere auch unter dem VwGZ des Kommunalbereichs von 20 %.<sup>4</sup>

751. Eine allgemeingültige Definition berücksichtigungsfähiger Verwaltungsgemeinkosten existiert nicht. Sie müssen anhand der jeweiligen Organisationsstrukturen und im Hinblick auf ihre „Gebührenfähigkeit“ ermittelt werden. Welche Kosten gebührenrechtlich umlegbar sind, kann landesrechtlich u. a. nach Maßgabe des Gebührengesetzes mit Gestaltungsspielraum definiert werden.

*Bestandteile  
des VwGZ in  
Umfang und  
Höhe überprüfen*

752. Ein inhaltlicher Vergleich von VwGZ des Bundes und der Länder zeigt, dass es – insbesondere bei den ressortübergreifenden Verwaltungsleistungen<sup>5</sup> – einen größeren Gestaltungsspielraum gibt, als Hamburg ihn bisher wahrnimmt. Bei der letzten Festlegung des VwGZ in Hamburg (1992) wurden die gebührenrechtlichen Maßstäbe für die Frage, welcher Bereich in welcher Höhe anzurechnen war, sehr restriktiv ausgelegt. Seitdem hat sich außerdem die Aufgabenverteilung in der Verwaltung und damit die Höhe der Verwaltungsgemeinkosten grundlegend geändert.

753. Der Rechnungshof hält daher eine Neubewertung des VwGZ für nötig. Es sollte geprüft werden, ob zukünftig in anderen Ländern bereits berücksichtigte Kosten auch neuer Bestandteil des hamburgischen Gemeinkostenzuschlags werden können und inwieweit bei den in Hamburg schon einbezogenen Teilen deren Höhe der aktuellen Behördenstruktur entspricht:

<b>Verwaltungsleistung</b>	<b>Möglicher neuer Bestandteil</b>	<b>Höhe sollte überprüft werden</b>
Fortbildungen	X	
Kosten der Nachwuchskräfte	X	
Politische Leitung von Behörden	X	
Sonstige Verwaltungs-/Behördenleitung	X	
Behörden-Transportservice*	X	X
Telefonischer HamburgService	X	
Staatsarchiv**	X	
Gleichstellungsbeauftragte ***	X	
Bürgerschaftskanzlei	X	
Datenschutzbeauftragte ****	X	
Innenrevisionen der Behörden	X	

<sup>4</sup> Die KGSt geht in ihrer aktuellen Berechnung der Kosten eines Arbeitsplatzes (KGSt-Materialien 8/2010 – Stand 2010/2011) bei Büroarbeitsplätzen von einem Gemeinkostenzuschlag von „mindestens 20 %“ aus.

<sup>5</sup> Der VwGZ setzt sich aus 13,5 % behördlichen und 1,5 % ressortübergreifenden Verwaltungsgemeinkosten zusammen.

Verwaltungsleistung	Möglicher neuer Bestandteil	Höhe sollte überprüft werden
Dienststelle Interne Ermittlungen	X	
Statistikamt Nord		X
Senatskanzlei		X
Finanzbehörde		X
Personalamt		X
Rechnungshof/Vorprüfungsstellen	X	

- \* Aktentransport bereits enthalten  
 \*\* Zum Beispiel als oberste Archivbehörde, oberste Kulturgutbehörde, Assistenzeinheit des Senats  
 \*\*\* In den Behörden und zentral.  
 \*\*\*\* Hamburgischer Datenschutzbeauftragter und Datenschutzbeauftragte in den Behörden für den öffentlichen Sektor

Quelle: Eigene Darstellung

754. Der VwGZ sollte im Rahmen des gebührenrechtlich Zulässigen (Änderung des Gebührengesetzes bzw. Anpassung untergesetzlicher Vorgaben) erhöht werden.

Bei einer – im Ländervergleich (Tz. 750) moderaten – Erhöhung des VwGZ auf 20 % könnte ein Einnahmepotenzial<sup>6</sup> in Höhe von rund 2,7 Mio. Euro bei den Gebühreneinnahmen erschlossen werden. Dies diene der Haushaltsverbesserung, da gegenwärtig die bestehende Unterdeckung bei den Gebühren den Gesamthaushalt belastet. Die Höhe der tatsächlichen Mehreinnahmen hängt davon ab, ob und inwieweit die Behörden Gebühren entsprechend neu kalkulieren und der Senat diese in Gebührenordnungen festlegt.

*Zusätzliche Einnahmen von rund 2,7 Mio. Euro möglich*

Der Rechnungshof hat gefordert, die Überprüfung des VwGZ zeitnah vorzunehmen.

## Büroarbeitsplatzpauschale

755. Bestandteile der BAP sind u. a. die IT-Kosten und die Raumkosten:
- Die gegenwärtig für die Verwaltung als Kalkulationsgrundlage bekanntgemachte BAP berücksichtigt für die IT-Kosten einen Betrag von 1.830 Euro. Nach einer aktuellen Berechnung der Finanzbehörde beträgt dieser mittlerweile 2.360 Euro jährlich.
  - Die Raumkosten sind dem Gebäudecontrolling entnommen und basieren auf Daten aus dem Jahr 2006. Die tatsächlichen Kosten dürften inzwischen höher liegen. So haben sich zum Beispiel nach Erkenntnissen des Rechnungshofs allein die Gesamtmietkosten in der Bezirksverwaltung von 2006 bis 2009 um rund 3 Mio. Euro gesteigert.

*Berechnungsgrundlagen der BAP nicht aktuell*

<sup>6</sup> Basierend auf Berechnungsgrundlagen der Finanzbehörde.

756. Eine Aktualisierung der BAP führt mindestens zu einer um 530 Euro höheren IT-Kostenpauschale je Arbeitsplatz und Jahr. Am Beispiel der Gebührenordnung für das Bauwesen würden sich allein für diesen Gebührenbereich geschätzte Mehreinnahmen von etwa 140.000 Euro jährlich ergeben.<sup>7</sup>
757. Der Rechnungshof hat gefordert, die Überprüfung der BAP zeitnah vorzunehmen und für die Festlegung künftig aktuelle Daten zu verwenden.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

758. Die Finanzbehörde hat zugesagt, den VwGZ der Höhe und dem Umfang nach zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Eine Haushaltsentlastung in Höhe von annähernd 3 Mio. Euro sei ein denkbares, aber kein sicheres Ergebnis der Überprüfung. Sie will die aus einer Anhebung des VwGZ resultierenden Gebührenerhöhungen und Änderungsbedarfe gebührenrechtlich flankieren sowie regelmäßig aktuelle Daten für die BAP berücksichtigen und sie bei signifikanten Veränderungen von Kostenbestandteilen zeitnah anpassen.

---

<sup>7</sup> Wie folgt geschätzt: Kosten PC-Arbeitsplätze laut Schreiben der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt vom 30. April 2009 = 2.260.000 Euro: 8.570 entspricht rund 264 Arbeitsplätzen x 530 Euro = 139.920 Euro. Das Einnahmepotenzial über alle Anwendungsbereiche der BAP ließ sich mit den vorhandenen Daten nicht berechnen.



# Ermittlung des Personalbedarfs Hamburger Finanzämter

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

**Der Personalbedarf der Finanzämter muss realitätsgerecht ermittelt werden. Nur so können gegebenenfalls nicht gedeckte Bedarfe nachvollziehbar dargelegt werden. Abweichungen von den länderübergreifend abgestimmten Berechnungsgrundlagen müssen sachlich begründet sein.**

**Bei der Berechnung des Personalbedarfs der Steuerfahndung ist 2008 ein Abschlag von 15 % vorgenommen worden, ohne den angeblichen Minderbedarf schlüssig zu begründen. Mehr als 100 der Betriebsprüfung zugeordnete Stellen werden im Veranlagungsbereich der Finanzämter genutzt.**

759. Am 1. November 2011 wurden für das Amt 5 der Finanzbehörde (Steuerverwaltung) und die Gesamtheit der nachgeordneten Finanzämter 4.078 Beschäftigte auf 3.622 Stellen des Stellenplans geführt. Das Budget nach dem Kontenrahmen für Dienstbezüge betrug im Haushaltsjahr 2010 mehr als 178 Mio. Euro.

## Ermittlung des Personalbedarfs

760. Der Stellenplan weist als Teil des Haushaltsplans die Stellen der Behörden und Ämter aus und legt den quantitativen und den qualitativen Rahmen für die Personalwirtschaft (Personalbedarf) fest. Die Behörden und Ämter haben gemäß VV zu §§ 17 (5 + 6) und § 49 LHO zu überwachen, ob sich Veränderungen hinsichtlich der Art und des Umfangs der Aufgaben oder hinsichtlich der Art der Aufgabenerfüllung quantitativ und/oder qualitativ auf den Personalbedarf auswirken.
761. Die Steuerverwaltungen der Länder verständigten sich in den fünfziger Jahren auf eine länderübergreifend einheitliche Ermittlung des jeweiligen Personalbedarfs. Seit dieser Zeit befasst sich eine Arbeitsgruppe der Länder, in der auch der Bund mitwirkt, mit der Erarbeitung und Aktualisierung von Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung des Personalbedarfs der Finanzämter. Diese Berechnungsgrundlagen haben heute zwar nur noch Empfehlungscharakter.<sup>1</sup> Ihre Bedeutung ist aber nach wie vor erheblich. Die

<sup>1</sup> Die Finanzministerkonferenz hat am 23. September 1982 festgestellt, dass eine bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnung nicht mehr durchgeführt wird. Siehe Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 9/3566 vom 24. September 1986, S. 6.

Arbeitsgruppe wirkt darauf hin, dass der Personalbedarf im dreijährigen Turnus ermittelt wird. Stichtag für die nächste Berechnung ist der 1. Januar 2012.

762. Nachdem bei der Neuorganisation der Veranlagungsstellen in den siebziger Jahren in den Ländern viele Sonderwege beschritten worden waren, entwickelte sich auch im Übrigen eine große Vielfalt unterschiedlicher Organisationsmodelle. Dies hat maßgeblich dazu beigetragen, dass etliche Länder die Berechnungsgrundlagen modifizieren, um sie „landesspezifischen Besonderheiten“ anzupassen.

### Änderung der Berechnungsgrundlagen

763. Hamburg hat 2008<sup>2</sup> fast die Hälfte aller Berechnungsgrundlagen verändert und dabei auch das Ziel verfolgt, den Personalbedarf möglichst weitgehend mit der Zahl der vorhandenen Stellen in Übereinstimmung zu bringen. Dies war dem Umstand geschuldet, dass von vornherein lediglich eine Grundlage für die steuerverwaltungsinterne Verteilung des vorhandenen Personals geschaffen werden sollte.

764. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat eine Reihe von Veränderungen mit „Praxisbeobachtungen“, „praxiserprobten Schätzungen“ und „Expertenschätzungen“ begründet. Sie hat sich darauf berufen, Expertenschätzungen seien nach dem vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung ein anerkanntes Mittel der Organisationslehre und effizienter als aufwendige Organisationsuntersuchungen. Die Änderung einzelner Berechnungsgrundlagen sei „anhand struktureller und praxisorientierter Kriterien vorgenommen worden“ und genüge daher den Anforderungen an ein transparentes Verfahren.

*Realitäts-  
gerechte  
Ermittlung des  
Personalbedarfs  
der Finanzämter  
sicherstellen*

765. Aus einnahme- und insofern qualitätsorientierter Sicht muss es darum gehen, den Personalbedarf der Finanzämter möglichst realitätsgerecht zu ermitteln. Dies kann nur dann gelingen, wenn bei der Berücksichtigung landesspezifischer Besonderheiten der mögliche Einfluss sachfremder Erwägungen minimiert wird. Soweit die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – die Berechnungsmuster anlässlich der letzten Personalbedarfsberechnung verändert hat, war die sachliche Berechtigung der Änderungen in einer Reihe von Fällen nicht gegeben oder hinsichtlich der Zeitansätze zumindest zweifelhaft. Die ohne nähere Erläuterung erfolgte Berufung auf „strukturelle und praxisorientierte Kriterien“ kann die erforderliche konkrete Begründung nicht ersetzen.

*Änderung von  
Berechnungs-  
grundlagen  
nicht immer  
gerechtfertigt*

<sup>2</sup> Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat den Personalbedarf der Regionalfinanzämter letztmalig zum Stichtag 1. Januar 2008 ermittelt.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs beruhen die Beobachtungen und Schätzungen im Wesentlichen auf einer von ihm als unzureichend kritisierten Befragung von Mitarbeitern. Das vom Bundesministerium des Innern herausgegebene Handbuch beschreibt hinsichtlich der Personalbedarfsermittlung die Methode der analytischen Schätzung. Die darin genannten umfangreichen Standards hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – bei ihren „Expertenschätzungen“ nicht erfüllt.

Für die bevorstehende Personalbedarfsberechnung 2012 hat der Rechnungshof konkrete Hinweise zur Überprüfung der problematisierten Änderungen und Beseitigung der festgestellten Mängel gegeben.

## Personalbudget

766. Eine realitätsgerechte Ermittlung des Personalbedarfs ist auch in Zukunft von erheblicher Bedeutung für die Einwerbung von Haushaltsmitteln. Nur wenn etwaige Diskrepanzen zwischen Personalbedarf und Stellenausstattung ermittelt worden sind und nachvollziehbar dargestellt werden kann, in welchem Umfang Stellen nötig wären, ist es möglich, bei den Budgetverhandlungen eine Diskussion über Handlungsoptionen unter der Bedingung begrenzter finanzieller Mittel zu führen und für die Bürgerschaft transparente Entscheidungsgrundlagen zu schaffen.
767. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf hingewiesen, dass Informationen zur Stellenausstattung, zum Stellenbedarf sowie zur Arbeits- und Personallage schon in der Vergangenheit kommuniziert worden seien.
768. Nach Auffassung des Rechnungshofs ändern einzelne personalwirtschaftliche Informationen gegenüber der Bürgerschaft jedoch nichts daran, dass erst eine – bisher nicht vorliegende (vgl. Tz. 765) – umfassende Ermittlung und Offenlegung etwaiger Differenzen zwischen Personalbedarf und Stellenausstattung einen qualitativen Gewinn an Transparenz schafft und auf diese Weise Senat und Bürgerschaft eine verbesserte Grundlage für zu treffende finanzielle Entscheidungen liefert.

*Transparente Entscheidungsgrundlagen schaffen*

## Defizite bisheriger Personalverteilungsrechnungen

769. Auch als Personalverteilungsrechnung war die letzte Personalbedarfsberechnung aus dem Jahr 2008 methodisch nicht überzeugend. Die Tatsache, dass bestimmte Finanzämter gänzlich von der Personalbedarfsberechnung ausgenommen waren, hat dazu geführt, dass insoweit eventuell notwendige Personalverschiebungen von vornherein ausgeschlossen waren. Der Rechnungshof hat empfohlen, die bevorstehende Personalbedarfsberechnung 2012 deutlich breiter als in der Vergangenheit anzulegen.

*Intransparenter Verteilungsmaßstab*

*Unvollständige Personalverteilung*

770. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat erklärt, die 2012 geplante Personalbedarfsberechnung werde die gesamte Hamburger Steuerverwaltung erfassen, soweit Berechnungsmuster vorlägen. Es sei eine Darstellung beabsichtigt, die sowohl die rein rechnerisch ermittelten Bedarfe (Personalbedarfsberechnung „pur“) als auch eine Verteilung unter Berücksichtigung von Hamburger Verhältnissen und Besonderheiten ausweise.

### Personalbedarf der Steuerfahndung

771. Bei der letzten Berechnung des Bedarfs an Fahndungsprüfern ist die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – von der länderübergreifend abgestimmten Berechnungsmethode, die mit entsprechenden Zeitfaktoren sowohl der Bruttowertschöpfung als auch der Einwohnerzahl eines Landes Rechnung trägt, abgewichen. Da sie der Auffassung war, dass das reguläre Ergebnis von 96 Fahndungsprüfern angesichts der hohen Bruttowertschöpfung pro Einwohner in Hamburg nicht sachgerecht sei, kürzte sie den Bedarf um 15 %, sodass rechnerisch nur noch 81 Fahndungsprüfer benötigt wurden. Der Abschlag hat sich wegen entsprechender Berechnungsvorgaben auch auf die Zahl der Sachbearbeiter in der Bußgeld- und Strafsachenstelle sowie auf die Zahl der sonstigen Mitarbeiter ausgewirkt.
- Kürzung des Personalbedarfs der Steuerfahndung um 15 %*
772. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat ausgeführt, den rechnerischen Bedarf an Fahndungsprüfern auf der Grundlage der Bruttowertschöpfung des Landes Bremen berechnet zu haben. Eine umfassende Organisationsuntersuchung, die der Rechnungshof für den Fall fortdauernder Bedarfskürzungen gefordert hatte, sei deshalb nicht beabsichtigt.
773. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – von der länderübergreifend abgestimmten Berechnungsmethode abgewichen ist, ohne die angebliche Gefahr einer überdimensionierten Steuerfahndungsstelle anhand konkreter Fakten belegen zu können. Abgesehen davon, dass die Berücksichtigung der Bremer Werte als Hilfsrechengröße in der Akte nicht dokumentiert ist, erschließt sich nicht, warum diese für Hamburg aussagekräftig sein und zum richtigen Ergebnis führen sollten.
- Belastbare Grundlage für die Bemessung des Personalbedarfs schaffen*
- Die länderübergreifend abgestimmte Berechnungsmethode beruht auf der Prämisse, dass zwischen den in die Berechnungsformel einzusetzenden Werten und dem als Rechenergebnis ausgewiesenen Personalbedarf eine Korrelation besteht. Wenn die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – diese Prämisse in Zweifel zieht, bleibt nur der vom Rechnungshof aufgezeigte Weg, mithilfe einer Organisationsuntersuchung belastbare Grundlagen für eine vom Standard abweichende Bemessung des Personalbedarfs zu schaffen.

## Nutzung von Stellen der Betriebsprüfung

774. Die in den Verwaltungsgliederungsplänen der Finanzämter ausgewiesenen Prüferstellen, die das Ergebnis der jeweils letzten Personalbedarfsberechnung widerspiegeln, werden seit mehreren Jahren durchschnittlich zu mehr als 16 % nicht für die Betriebsprüfung, sondern im Innendienst der Finanzämter genutzt. Nach der letzten Personalbedarfsberechnung 2008 wurden 690 Stellen der Betriebsprüfung zugeordnet. Tatsächlich wurden jedoch nur 578 Stellen mit Betriebsprüfern besetzt.
- Mehr als 100 Stellen der Betriebsprüfung im Veranlagungsbereich der Finanzämter genutzt*
775. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat zunächst auf unerwartet hohe Personalabgänge in den Betriebsprüfungsstellen und Probleme bei der Nachbesetzung der Stellen hingewiesen, später aber deutlich gemacht, dass die Veranlagungsstellen mit dem ihnen nach der Personalbedarfsberechnung zustehenden Personal nicht auskämen, sodass eine Beendigung dieser Fremdnutzung in nennenswertem Umfang nicht möglich sei. Eine adäquate Besetzung des Innendienstes der Finanzämter habe – auch wegen der Notwendigkeit periodengerechter Steuerfestsetzungen – strukturell Vorrang vor einer Aufstockung der Betriebsprüfung.
- Darüber hinaus weise die Berechnung des Personalbedarfs für den Innendienst nach dem Bundesmuster für eine Region mit überdurchschnittlicher Wirtschaftskraft und damit einem höheren Anteil an schwierigen Fällen grundsätzlich zu niedrige Werte aus. Flächenstaaten hätten für ihre Metropolen die Möglichkeit eines Ausgleichs mit Finanzämtern in strukturschwachen Regionen.
776. Der Rechnungshof hat auf strukturelle Mängel der Personalbedarfsberechnung hingewiesen, wenn es mit ihrer Hilfe nicht gelingt, den Personalbedarf der Veranlagungsstellen realitätsgerecht darzustellen. Er hat gegebenenfalls mit der Länderarbeitsgruppe abzustimmende Korrekturen gefordert, um dem Ziel einer transparenten Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs näher zu kommen. Insoweit wird jedoch der Hinweis auf die Fallstruktur in Hamburg allein nicht ausreichen, weil der unterschiedliche Schwierigkeitsgrad von Fällen in den Berechnungsmustern bereits grundsätzlich berücksichtigt wird.
- Strukturelle Mängel der Personalbedarfsberechnung beseitigen*
- Außerdem hat der Rechnungshof empfohlen, die Möglichkeit weiterer Maßnahmen auf dem Gebiet der Personaleinsatzsteuerung zu prüfen, um zu erreichen, dass die Stellen alsbald mit Prüfern besetzt werden.
- Weitere Maßnahmen auf dem Gebiet der Personaleinsatzsteuerung prüfen*
777. Die faktische Verlagerung der Prüferstellen hatte keinen Einfluss auf die öffentliche Darstellung der Stellenausstattung in den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter. So hat der Senat 2008 auf die Frage, in welchem Umfang Stellen für Betriebsprüfer nicht besetzt bzw. vakant waren, geantwortet, dass die Differenz zwischen vorhandenen (748,5) und besetzten Stellen (631,45<sup>3</sup>) im Jahr 2007

<sup>3</sup> Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente.

117,05 Stellen betrug.<sup>4</sup> Im November 2010 sprach der Senat ausdrücklich von 121,7 unbesetzten Stellen.<sup>5</sup>

Der Rechnungshof hat diese Darstellung der Verhältnisse in den Betriebsprüfungsstellen kritisiert, weil der Eindruck entsteht, dass Prüferstellen in erheblichem Umfang vakant seien und mithin ein Besetzungsproblem zu lösen sei. Tatsächlich standen die „vorhandenen“ Stellen jedoch wegen der Verwendung in den Veranlagungsstellen von vornherein nicht für die Betriebsprüfung zur Verfügung. Der Rechnungshof hat für die Zukunft eine transparentere Darstellung der Personallage in den Betriebsprüfungsstellen gefordert.

*Personallage in der Betriebsprüfung transparenter darstellen*

778. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – akzeptiert, dass der vom Rechnungshof dargestellten Unterbesetzung in der Betriebsprüfung begegnet werden müsse. Trotz bereits ergriffener Maßnahmen sei eine signifikante Veränderung aber erst in einigen Jahren möglich.

Die Bemühungen, auf Bund-Länder-Ebene für die Personalausstattung des Innendienstes ein Berechnungsmodell zur Berücksichtigung besonderer wirtschaftlicher Strukturen zu entwickeln, seien gescheitert. Die Behörde will untersuchen, ob sich aus der Vorgehensweise der Flächenstaaten Erkenntnisse für Zuschlagsberechnungen in Hamburg ableiten lassen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen

<sup>4</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/384 vom 27. Mai 2008, S. 2 f.

<sup>5</sup> Bürgerschaftsdrucksache 19/7922 vom 26. November 2010, S. 3 f.

## Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

**Aufkommensstarke Gewerbesteuerfälle wurden nicht immer mit dem geforderten Vorrang bearbeitet. Bei der Festsetzung von Vorauszahlungen sind nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft worden. Die steuerliche Sachbearbeitung im Kontext von Lizenzentgelten ist verbesserungsbedürftig.**

**In sieben gleichgelagerten Steuerfällen ist durch Billigkeitsentscheidungen vom gesetzlichen Tatbestand der Mindestbesteuerung abgewichen und die Steuer um insgesamt 850.000 Euro niedriger festgesetzt worden.**

779. Die Gewerbesteuer ist eine Realsteuer, deren Gegenstand das Objekt „Gewerbebetrieb“ ist. Wegen dieser Objektbezogenheit sind für die Bestimmung des steuerlich maßgeblichen Gewerbeertrags bestimmte, den Gewinn des Gewerbebetriebs beeinflussende Faktoren unerheblich (zum Beispiel die Art und Weise der Finanzierung des Gewerbebetriebs). Bei der Ermittlung des Gewerbeertrags wird deshalb der als Ausgangsgröße angesetzte Gewinn durch Hinzurechnungen und Kürzungen bereinigt.

Das Aufkommen der Gewerbesteuer steht den Gemeinden zu. In Hamburg betragen die Einnahmen 2010 mehr als 1,65 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Bezogen auf die bereinigten Gesamteinnahmen, entsprach dies einer Quote von fast 17 %. Sie ist die wichtigste kommunale Einnahmequelle.

### Aufkommensstarke Gewerbesteuerfälle

#### Zügige Bearbeitung

780. Angesichts der finanziellen Bedeutung der Gewerbesteuer für die Freie und Hansestadt Hamburg hat der Rechnungshof in zwei Regionalfinanzämtern die laufende Bearbeitung aufkommensstarker Fälle geprüft. Dabei haben sich sowohl hinsichtlich der Vorgaben zur Beschleunigung des Verfahrens als auch hinsichtlich der Festsetzung von Vorauszahlungen Mängel gezeigt.

<sup>1</sup> Ohne Bundesanteil der Gewerbesteuerumlage. Siehe Bürgerschaftsdrucksache 20/27 vom 18. März 2011.

781. Im Fall eines neuen Teams von Sachbearbeitern war die Überwachung des Eingangs der Erklärungen nicht hinreichend sichergestellt worden. Dies hatte zur Folge, dass 15 Monate nach Ablauf des Erhebungszeitraums noch 60 % der abzugebenden Erklärungen fehlten.

*Laufende  
Bearbeitung der  
Steuerfälle bei  
Betriebsprüfun-  
gen gefährdet*

Bei Betriebsprüfungen litt die laufende Bearbeitung darunter, dass Steuerakten in der Veranlagungsstelle längere Zeit nicht verfügbar waren. Dies führte dazu, dass Erklärungen trotz entsprechender Überwachungslisten über Monate hinweg nicht bearbeitet wurden. In Einzelfällen ergaben sich später Abschlusszahlungen im sechs- und siebenstelligen Euro-Bereich.

782. Der Rechnungshof hat gefordert, für eine sachgerechte Bearbeitung zu sorgen.

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Beanstandungen akzeptiert und zugesagt, die unzureichende Kontrolle der Überwachungslisten bei den dafür verantwortlichen Sachgebiets- und Amtsleitungen zu thematisieren.

### Festsetzung von Vorauszahlungen

783. Vorauszahlungen dienen dazu, die Steuereinnahmen zu verstetigen und das Risiko späterer Steuerausfälle zu minimieren. Sie bemessen sich im Idealfall an der Steuerfestsetzung für das Vorjahr. Das Finanzamt kann die Vorauszahlungen bis zu 15 Monate nach Ablauf des jeweiligen Erhebungszeitraums auch noch nachträglich anpassen, wenn sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die zu erwartende Gewerbesteuer nicht mit den bisher festgesetzten Vorauszahlungen übereinstimmt.

*Unzureichende  
Auswertung  
relevanter Daten*

784. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurde der sachgerechten Festsetzung der Vorauszahlungen nicht durchgehend die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt. In einem Einzelfall blieben schon bei der Eröffnung eines Betriebs vorauszahlungsrelevante Details ungeklärt, sodass auf die Festsetzung von Vorauszahlungen verzichtet wurde und sich später eine Nachzahlung im Umfang von mehr als 300.000 Euro ergab. Hinweise aus dem Umsatzsteuervoranmeldungs- und -vorauszahlungsverfahren blieben unbeachtet, obwohl Umsatzsteigerungen – hier von fünf auf knapp sechs Mio. Euro – ein erster Anhaltspunkt für eine günstige Entwicklung des Gewinns und damit auch des Gewerbeertrags sein können.

785. Der Rechnungshof hat gefordert, die Sachaufklärung deutlich zu verbessern und insbesondere bei Hinweisen der geschilderten Art auf ein durchgängiges Tätigwerden der Bearbeiter hinzuwirken.

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Beanstandungen akzeptiert und zugesagt, über die Hauptsachgebietsleiter für Gewerbesteuer auf die Bearbeiter in den Finanzämtern einzuwirken.



## IT-Unterstützung

786. Versäumnisse hinsichtlich der nachträglichen Festsetzung von Vorauszahlungen wurden durch eine insoweit rückläufige technische Entwicklung begünstigt. Bis zur Umstellung auf eine neue Software im Rahmen der IT-Vereinheitlichung aller Landesfinanzverwaltungen war es möglich, die nachträgliche Anpassung von Vorauszahlungen zur Gewerbesteuer in einem Arbeitsgang mit der Steuerfestsetzung zu erledigen. Seither muss die nachträgliche Anpassung von Vorauszahlungen gesondert angewiesen werden. Das unterbleibt in vielen Fällen. Außerdem ist ein maschineller Prüfhinweis, der eine Anpassung der Vorauszahlungen anregte, weggefallen.
787. Der Rechnungshof hat den technischen Rückschritt kritisiert und gefordert, den früheren Standard so bald wie möglich wiederherzustellen.

*Nachträgliche Festsetzung von Vorauszahlungen erschwert*

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – stimmt in der Frage der Handlungsperspektive mit dem Rechnungshof überein. Hinsichtlich der technischen Integration der nachträglichen Anpassung von Vorauszahlungen in das Steuerfestsetzungsverfahren hat sie auf temporäre Hemmnisse im länderübergreifenden Programmierverbund hingewiesen. Der Prüfhinweis soll bis Ende 2011 reaktiviert werden.

## Hinzurechnungstatbestände

788. Die Hinzurechnungs- und die Kürzungstatbestände des Gewerbesteuergesetzes<sup>2</sup> stellen angesichts ihrer Komplexität eine zentrale Herausforderung für die Bearbeiter dar. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Vereinfachung bestimmter vormals schwer zu handhabender Tatbestände<sup>3</sup> eine positive Wirkung entfaltet hat. Insoweit ist hier exemplarisch zu erkennen, dass steuervereinfachende Regelungen, die der Rechnungshof schon seit Längerem fordert<sup>4</sup>, nachhaltige Verbesserungen im Besteuerungsverfahren herbeiführen können.
789. Im Kontext eines neuen Tatbestandes – der Hinzurechnung von Aufwendungen für die zeitlich befristete Überlassung von Rechten – waren allerdings Bearbeitungsmängel zu verzeichnen. Der Rechnungshof hat insoweit Feststellungen getroffen, die über das Gewerbesteuerrecht hinausreichen und auch die Überprüfung des Steuerabzugs bei Lizenzvergütungen im Rahmen der Einkommensteuer betreffen. Auch hier sind Prüfhinweise nicht beachtet und Möglichkeiten des internen Datenabgleichs nicht genutzt worden.
790. Der Rechnungshof hat auf eine Heilung einzelfallbezogener Mängel hingewirkt, darüber hinaus aber vor allen Dingen eine konsequen-

*Bearbeitungsmängel im Zusammenhang mit der zeitlich befristeten Überlassung von Rechten*

<sup>2</sup> Siehe dazu Tz. 779.

<sup>3</sup> Siehe Jahresbericht 2005, Tz. 459 ff. (468).

<sup>4</sup> Siehe Bericht des Rechnungshofs über die Lage der Steuerverwaltung (Bericht gemäß § 99 LHO) vom 21. Januar 1994, Tz. 49 ff.; Jahresbericht 2003, Tz. 94 ff.; Jahresbericht 2004, Tz. 46.

te Beachtung der Bearbeitungsgrundsätze sowie eine Verbesserung der Rechtskenntnisse der Bearbeiter gefordert.

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Beanstandungen akzeptiert und zugesagt, die Einhaltung der Bearbeitungsgrundsätze als Gegenstand der Fachaufsicht vonseiten der Sachgebietsleitungen zu thematisieren. Zur steuerfachlichen Unterstützung der Bearbeiter soll eine spezielle Fachinformation erarbeitet werden.

### **Billigkeitsentscheidungen zur Vermeidung der Mindestbesteuerung**

791. Wenn die Erhebung der Steuer nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre, kann das Finanzamt die Steuer niedriger festsetzen (§ 163 Absatz 1 Satz 1 Abgabenordnung). In sieben gleichgelagerten Steuerfällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass das Finanzamt mit Zustimmung der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – derartige Billigkeitsentscheidungen getroffen hat. Im Ergebnis ist dadurch auf die Mindestbesteuerung verzichtet worden, die die Verrechnung längerfristig aufgelaufener Verluste mit dem laufenden Gewerbeertrag begrenzt und in den vorliegenden Fällen zu einer höheren Gewerbesteuer im Umfang von insgesamt 850.000 Euro geführt hätte.

*Verzicht auf  
Mindest-  
besteuerung  
ohne ausreichen-  
de Grundlage*

792. Der Rechnungshof hat die Billigkeitsentscheidungen beanstandet, weil es aus seiner Sicht keinen Anlass gab, von der gesetzlichen Vorgabe der Mindestbesteuerung abzuweichen. Dass – wie hier – bei Auflösung einer Gesellschaft nicht mehr verrechenbare Verluste untergehen, war keine Besonderheit der von der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – entschiedenen Fälle. Auch fehlt es an Anhaltspunkten, dass derartige Sachverhaltskonstellationen im Gesetzgebungsverfahren nicht hinreichend bedacht worden wären. Es gab deshalb keinen Grund, die Rechtsfolge zu beseitigen und dem Steuerpflichtigen bei Gegenvorstellungen den Rechtsweg zu ersparen. Der Rechnungshof hat gefordert, die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsentscheidungen künftig exakter als in den beanstandeten Fällen zu prüfen.

793. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat der Kritik des Rechnungshofs widersprochen. Ausgangspunkt der Billigkeitsentscheidungen sei nicht die Grundsatzfrage der Mindestbesteuerung bei drohendem Verlustuntergang, sondern die auf den jeweiligen Einzelfall bezogene Frage der Besteuerung eines insgesamt nicht erwirtschafteten Gewinns gewesen.

794. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, weil der Gesetzgeber mit den 2004 eingeführten Regelungen zur Mindestbesteuerung von Gewerbebetrieben für die Fallkonstellation der Betriebs-einstellung den Untergang nicht mehr verrechenbarer Verluste und damit im Ergebnis eine Besteuerung tatsächlich nicht erwirtschafteter Gewinne in Kauf genommen hat.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Unterhaltszahlungen ins Ausland

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

**Die Finanzämter haben Unterhaltszahlungen ins Ausland auch dann als außergewöhnliche Belastung steuermindernd berücksichtigt, wenn die Steuerpflichtigen die erforderlichen Nachweise nicht erbracht hatten. Der Rechnungshof fordert die Beseitigung der Vollzugsmängel und empfiehlt darüber hinaus, sich einer Gesetzesinitiative zur Abschaffung der steuerlichen Abzugsmöglichkeit anzuschließen.**

795. Soweit der Steuerpflichtige oder sein Ehegatte für den Unterhalt einer gesetzlich unterhaltsberechtigten Person aufkommt oder dieser Person eine Berufsausbildung finanziert, kann der damit verbundene finanzielle Aufwand im Rahmen bestimmter Höchstbeträge als außergewöhnliche Belastung steuermindernd berücksichtigt werden, und zwar auch dann, wenn die unterstützte Person im Ausland ansässig ist.

796. Da es den Finanzämtern in der Regel nicht möglich ist, Sachverhalte im Ausland auf ihre Richtigkeit zu prüfen, haben die Steuerpflichtigen in diesen Fällen eine erhöhte Mitwirkungspflicht. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass geeignete und leicht nachprüfbare Bescheinigungen vorliegen, die beweisen, dass die Geldmittel dem unterhaltsberechtigten Empfänger tatsächlich zugeflossen sind. Zum Nachweis der Unterhaltsbedürftigkeit haben die Steuerpflichtigen eine Unterhaltserklärung beim Finanzamt einzureichen, die von der unterstützten Person zu unterzeichnen ist. Die Angaben zur Identität der unterstützten Person sind von der ausländischen Gemeindebehörde zu bestätigen.

Zur konkreten Anwendung des gesetzlichen Tatbestands steht den Finanzämtern ein umfassendes Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen zur Verfügung.<sup>1</sup> Außerdem werden die Bearbeiter durch Arbeitshilfen („Checklisten“) unterstützt.

797. Die bei der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – nach § 100 LHO eingerichtete Vorprüfungsstelle hat im Auftrag des Rechnungshofs bei zwei Finanzämtern den Abzug von Unterhaltsaufwendungen ins Ausland geprüft. Dabei ist festgestellt worden, dass von 80 überprüften Fällen nur zwei (2,5 %) in jeder Hinsicht korrekt bearbeitet worden waren. Zwei Drittel der geprüften Fälle litten unter erheblichen Mängeln. So wurde der steuermindernde Abzug angeblicher Unterhaltszahlungen auch dann zugelassen, wenn

*Zwei Drittel der Fälle mit erheblichen Bearbeitungsmängeln*

<sup>1</sup> Zuletzt Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. Juni 2010, Bundessteuerblatt 2010 Teil I S. 588 ff.

- die Steuerpflichtigen keine oder nur unvollständig ausgefüllte Unterhaltserklärungen vorgelegt hatten oder
- Zahlungsnachweise fehlten.

Ebenso wenig wurde geklärt, ob weitere Personen zum Unterhalt der unterstützten Person beigetragen hatten, sodass offen blieb, ob die Summe aller Unterhaltszahlungen den Höchstbetrag überschritten hatte und somit nur der betreffende Anteil am Höchstbetrag hätte berücksichtigt werden dürfen.

Die Vorprüfungsstelle hat für die mit erheblichen Mängeln behafteten Fälle errechnet, dass sich pro Fall die Steuer um durchschnittlich 658 Euro vermindert hatte, ohne dass Gewissheit über die tatsächliche Berechtigung des Abzugs der geltend gemachten Unterhaltsaufwendungen bestand.

- |                                                           |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Arbeitshilfe und Bearbeitungshinweise kaum genutzt</i> | 798. | Die Vorprüfungsstelle hat festgestellt, dass die den Bearbeitern zur Verfügung stehende Arbeitshilfe kaum genutzt wird. Auch maschinelle Hinweise, die den Bearbeiter zu einer Überprüfung der geltend gemachten Unterhaltsaufwendungen verpflichten, haben nicht zur nötigen Sachaufklärung geführt. Dies bedeutet, dass die Mängel ausschließlich auf die Arbeitsweise der Bearbeiter zurückzuführen sind und zur Behebung der Mängel hier angesetzt werden muss.   |
| <i>Fachaufsicht intensivieren</i>                         | 799. | Der Rechnungshof hat die Vollzugsdefizite beanstandet und gefordert, die Fachaufsicht über die Bearbeiter zu intensivieren. Angesichts der festgestellten Bearbeitungsmängel – auch hinsichtlich der ordnungsgemäßen Erledigung einschlägiger Prüfhinweise – hat er eine Änderung des Zeichnungsrechts empfohlen, um den Sachgebietsleitungen bei der steuerlichen Geltendmachung von Unterhaltszahlungen in das Ausland Gelegenheit zur Qualitätssicherung zu geben. |

### **Stellungnahme der Verwaltung**

800. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – führt die Mängel trotz der unübersichtlichen und komplizierten Rechtslage nicht auf unzureichende Rechtskenntnisse der Bearbeiter, sondern auf deren Arbeitslage zurück. Den Bediensteten stehe im Tagesgeschäft nicht genügend Zeit zur Verfügung, um sich mit der komplexen Materie und den vielgestaltigen Nachweispflichten auseinanderzusetzen. Angesichts knapper personeller Ressourcen und eines immer komplizierter werdenden Steuerrechts sei es nicht möglich, etwaigen Restzweifeln in jedem Fall nachzugehen. Gerade dann, wenn – wie hier – die steuerliche Auswirkung von Fehlern relativ gering sei, müssten Recherchedefizite in Kauf genommen werden.
801. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die Finanzämter gleichwohl nochmals im Rahmen von Multiplikatorenschulungen sensibilisieren und prüfen, inwieweit das maschinelle Risikomanagement zu einer Verbesserung der Bearbeitungsqualität beitragen kann. Hinsichtlich des Zeichnungsrechts sei sie allerdings

bestrebt, die Zeichnungsvorbehalte zugunsten der Sachgebietsleitungen deutlich zu reduzieren, um Freiräume für die Qualitätssicherung in komplexen Steuerfällen zu schaffen. Damit lasse sich die Empfehlung des Rechnungshofs, einen zusätzlichen Zeichnungsvorbehalt bei Unterhaltszahlungen ins Ausland einzuführen, nicht vereinbaren.

### **Bewertung durch den Rechnungshof**

802. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – handlungsbereit ist. Er ist allerdings nicht davon überzeugt, dass die in Aussicht genommenen Maßnahmen zu einer durchgreifenden Verbesserung der Lage führen werden, solange die Fachaufsicht nicht entscheidend verbessert wird. Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Forderung nach einem Zeichnungsvorbehalt bei steuerlicher Geltendmachung von Unterhaltszahlungen ins Ausland fest.
803. Soweit die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – auf anderweitige Schwerpunkte der Qualitätssicherung hinweist, wird sie der Tragweite der Feststellungen nicht gerecht. Erst kürzlich haben die Länder Hessen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Bremen die Tatsache, dass die Regelungen zum steuerlichen Abzug von Unterhaltsleistungen an bedürftige Personen zu den kompliziertesten, zeitaufwendigsten und betrugsanfälligsten Vorschriften im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung gehören, zum Ausgangspunkt ihrer Forderung gemacht, den Abzug von Aufwendungen für Unterhaltszahlungen ins Ausland völlig abzuschaffen.<sup>2</sup> Dies zeigt, dass es sich nicht um ein marginales und aus diesem Grunde nachrangiges Thema handelt.
804. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – sollte Maßnahmen zur nachhaltigen Beseitigung der festgestellten Vollzugsmängel ergreifen und sich nach Möglichkeit der Initiative der Länder Hessen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Bremen anschließen, um das Übel an der Wurzel zu packen.

*Initiative zur Abschaffung des Abzugs von Unterhaltszahlungen ins Ausland unterstützen*

Hamburg, den 5. Januar 2012

Dr. Jann Meyer-Abich

Michael Otto-Abeken

Joachim Mose

Philipp Häfner

Rolf Gläßner

<sup>2</sup> Steuervereinfachung Tranche II – Ein Gesetz zur Entlastung der Steuerverwaltung –, Vorschläge der Länder Hessen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Bremen, Oktober 2011, S. 13 f.

