

Jahresbericht 2013

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2011

Hamburg, den 10. Januar 2013

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

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1-4
Beschränkung der Prüfung	5
I. Haushaltsrechnung 2011	
Allgemeine Bemerkungen	6-14
Jahresergebnis	15
Vermögensübersicht	16
Haushaltsüberschreitungen	17
Beteiligung und Information des Parlaments	18-23
II. Familie, Kinder und Jugendliche	24-36
Durchsetzung der Schulpflicht	37-47
Gymnasiale Oberstufen	48-74
Ganztagsschulen	75-95
Übergang zwischen Schule und Beruf	96-115
Bildungs- und Teilhabepaket	116-135
Förderung der Kinder- und Jugendkultur	136-151
Maßnahmen zur Vermeidung strafbarer Handlungen junger Menschen	152-177
Maßnahmen nach strafbaren Handlungen junger Menschen	178-205
Familieninterventionsteam (FIT)	206-231
III. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Arbeit und Soziales	
Feststellung der Erwerbsfähigkeit nach § 44a SGB II	232-242
Hilfen für psychisch kranke Menschen	243-250
Krankenhilfe für Asylbewerber und Sozialhilfeempfänger	251-257

	Textzahlen
Bildung, Wissenschaft und Kultur	
Hochschule für bildende Künste	258-276
Aufträge an ein Beratungsunternehmen	277-294
Deichtorhallen und Haus der Photographie	295-303
Wirtschaft und öffentliche Unternehmen	
Volksfeste und Jahrmärkte	304-328
Verbraucherschutz	329-352
Risikomanagementsysteme bei öffentlichen Unternehmen	353-368
Garantiemanagement der HSH Finanzfonds AöR	369-372
Berichterstattungs- und Unterrichtungspflichten zu Beteiligungen	373-377
Verstärkung der Hochbahn-Wache	378-391
Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf	
Umstrukturierung eines Instituts	392-405
Neubau für die Kinderklinik	406-433
Neubau für die Psychiatrische Klinik	434-451
Bauen und Erhalten	
Personalbedarf für Architekten- und Ingenieurleistungen	452-462
Hafenbahn	463-476
Bildungs- und Gemeinschaftszentrum Neugraben	477-492
Biozentrum Klein-Flottbek	493-512
Kampfmittelräumung auf Verdachtsflächen	513-517
Solarthermische Anlagen	518-525
Baufachliche Aufgaben im Zuwendungsverfahren	526-534
Inneres	
Reiterstaffel	535-546

Textzahlen

Personal und Innere Verwaltung

Bearbeitung von Dienstunfällen 547-562

Langzeitarchivierung und Vorgangsbearbeitung 563-578

Finanzen und Steuern

Vollzugsziele für die Steuerverwaltung 579-591

Besteuerung von Körperschaften 592-609

Einsatz von Betriebswirten zur Entlastung der Betriebsprüfung 610-622

Jahres- und Konzernabschluss der
Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2011 623

Abkürzungen

AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BeWO	Betreutes Wohnen
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BFS	Besonderer Fußstreifendienst
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BGZ	Bildungs- und Gemeinschaftszentrum Neugraben
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BuT	Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
DRV	Deutsche Rentenversicherung Nord
DTH	Deichtorhallen Hamburg GmbH
EU	Europäische Union
FinFo	HSH Finanzfonds AöR
FIT	Familieninterventionsteam
GBS	Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen
GebG	Gebührengesetz
GebOAS	Gebührenordnung für die Gebiete des Arbeitsschutzes der technischen Überwachung und des Strahlenschutzes
GebOMärkte	Gebührenordnung für das Marktwesen
GebOöG	Gebührenordnung für das öffentliche Gesundheitswesen
GebOWege	Gebühren für die Verwaltung und Benutzung der öffentliche Wege, Grün- und Erholungsanlagen
GWG Gewerbe	GWG Gewerbe Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH
HA	Hauptabteilung
HCU	HafenCity Universität Hamburg
HfbK	Hochschule für bildende Künste
HHW	Hamburger Hochbahn-Wache GmbH

HIM	Projekt Hamburger Informationsmanagement
HmbBeamtVG	Hamburgisches Beamtenversorgungsgesetz
HmbDSG	Hamburgisches Datenschutzgesetz
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HSH	HSH Nordbank AG
HU-Bau	Haushaltsunterlage – Bau –
HUW	Hamburger U-Bahn-Wache GmbH
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
IT	Informationstechnik(en)
JB	Behörde für Justiz und Gleichstellung
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JGH	Bezirksamt Eimsbüttel/Jugendgerichtshilfe
KdU	Kosten der Unterkunft
KFA	Kostenflächenarten
Kita	Kindertageseinrichtung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖPNV	Öffentlicher Personen Nahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
PROTÄKT	Projekt täterorientierte Kriminalitätsbekämpfung
PPM	Personenbezogene Hilfe für psychisch kranke Menschen
QMS	Qualitätsmanagement
REBUS	Regionale Beratungs- und Unterstützungsstellen
RMS	Risikomanagementsystem
SBH	Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb
SGB	Sozialgesetzbuch
StA	Staatsanwaltschaft Hamburg
ST-Anlagen	Solarthermische Anlagen

t.a.h.	Jobcenter team.arbeit.hamburg
TUHH	Technische Universität Hamburg-Harburg
UHH	Universität Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KÖR
UKEG	Gesetz zur Errichtung der Körperschaft »Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf«
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
VZÄ	Vollzeitäquivalent

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 2011 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (§97 Absatz 1 LHO). Der Bericht ist schon deswegen keine Zusammenfassung der gesamten Tätigkeit des Rechnungshofs.

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

Jahresbericht als wesentliche Grundlage für Entlastung des Senats

Stellungnahmen der geprüften Stellen berücksichtigt
2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 10. Januar 2013 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 2012, 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 2011.

Prüfungsergebnisse aus dem Jahr 2012
3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 2010 in ihrer Sitzung am 29. November 2012 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 2010 in ihrer Sitzung am 29. November 2012 Entlastung erteilt.

Beschränkung der Prüfung

5. Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es allerdings nicht zu, jeweils sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof ist daher ermächtigt, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§89 Absatz 2 LHO). Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat er, wie in den Vorjahren, Gebrauch gemacht. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs erfasst somit in jedem Jahr nur einen Teil des Verwaltungsgeschehens. Auch aus der Bildung von Prüfungsschwerpunkten ergibt sich zwangsläufig, dass über einige Behörden mehr berichtet wird als über andere.

I. Haushaltsrechnung 2011

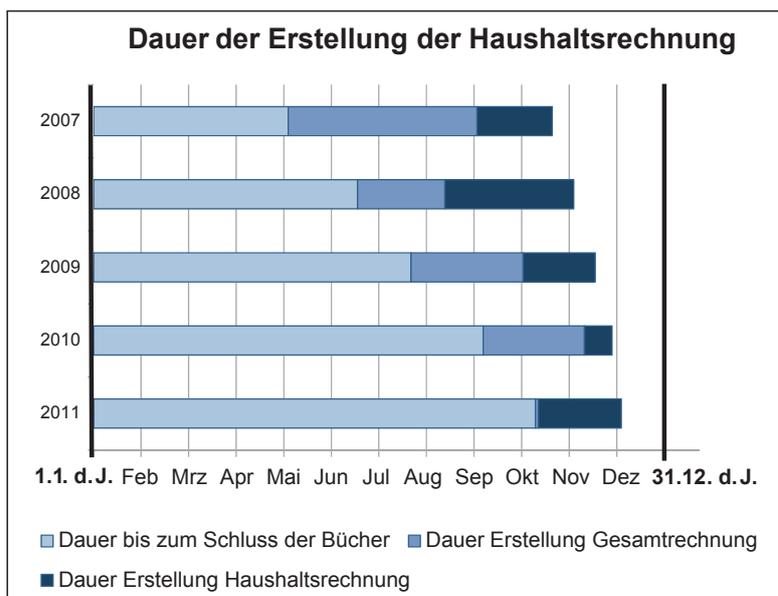
Allgemeine Bemerkungen

6. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2011 am 11. Dezember 2012 zugeleitet.¹

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

7. Die Finanzbehörde hat die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der Bücher in einem automatisierten Verfahren erstellt. Die Gesamtrechnung dient dem Nachweis, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben mit der Gesamtsumme der durch die Bücher der Kasse einzeln nachgewiesenen Beträge übereinstimmen. Sie wurde – wie bereits in den Jahren zuvor – mit Hilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms zusammengestellt. Der Rechnungshof hat davon abgesehen, die Übereinstimmung mit den Büchern im Einzelnen zu prüfen. Er hat jedoch die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben geprüft. Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen insofern mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein (§97 Absatz 2 LHO).
8. Die Aufstellung der Haushaltsrechnung verzögert sich immer weiter. Auch wenn die Frist („Im Laufe des nächsten Rechnungsjahres“), die Artikel 70 HV bzw. §114 Absatz 1 LHO setzen, noch eingehalten wird, ist die späte Fertigstellung nachteilig. Die Bürgerschaft konnte so erst spät über finale Beträge zum Beispiel zu Resten, Schuldenaufnahme oder Rücklagenbildung informiert werden und diese mithin nicht in ihre Beratungen zum Haushaltsplan 2013/2014 einbeziehen. Zudem bleibt für die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde, die im Auftrag des Rechnungshofs tätig wird, und den Rechnungshof kaum Zeit für eine Prüfung vor der Berichterstattung im Jahresbericht.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/6286 vom 11. Dezember 2012.



Quelle: Eigene Erhebungen

Der Grundsatz zeitnaher Rechnungslegung ist jedenfalls im Rechnungswesen von Unternehmen ausdrücklich ein Aspekt der Ordnungsmäßigkeit.

9. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung der Systemintegrität der Kassenverfahren bei der Kasse.Hamburg Mängel festgestellt:

- Die Kasse.Hamburg führte neben den elektronischen Buchhaltungssystemen (SAP-Verfahren) manuelle Abschlussbücher. Der Prozess zur Erhebung der darin enthaltenen Daten war nicht dokumentiert, wodurch die Revisionsfähigkeit der Kassenabschlüsse nicht vollständig gegeben war. Darüber hinaus wurde durch die manuellen Tätigkeiten die Revisionsicherheit des Kassenabschlusses gefährdet und damit auch des auf diesen Daten basierenden Jahres- und Konzernabschlusses der Freien und Hansestadt Hamburg.
- Das Buchungscontrolling in der Kasse.Hamburg, welches den technischen Tagesabschlüssen der SAP-Verfahren vorgeschaltet ist, wurde unregelmäßig durchgeführt.
- Aus der mangelnden Systemgeschlossenheit resultieren auch höhere Risiken hinsichtlich der Kassensicherheit. So haben im Zusammenhang mit der Einführung einer neuen Software für die Vollstreckung unerkannte Fehler in der Schnittstellenverarbeitung zu einer Vielzahl von ungerechtfertigten Doppelzahlungen bei kleineren Beträgen von in der Summe 13.000 Euro geführt.

Revisionsicherheit gefährdet

10. Zwischen dem kameralen Kassen- und Haushaltsverfahren und dem doppelten SAP-System kommt es zunehmend zu Abstimmungsdifferenzen, deren Aufklärung seitens der Beteiligten nicht vollständig gelungen ist. Zur Haushaltsrechnung 2010 hatte die

Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde 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 kameralen Haushalts genutzt wird, für das Haushaltsjahr 2010 mit einem saldierten Bestand von rund (minus) 7,5 Mio. Euro abschloss. Zur Haushaltsrechnung 2011 beläuft sich der saldierte Bestand nicht verrechneter und damit in dieser Haushaltsrechnung nicht erfasster Einnahmen und Ausgaben auf rund (plus) 93,9 Mio. Euro. Die Abstimmungsdifferenzen und die Tatsache, dass es den Beteiligten nicht gelungen ist, Fragen des Rechnungshofs hinreichend zu beantworten, weisen darauf hin, dass der Parallelbetrieb von Doppik und Kameralistik eine Komplexität erreicht hat, die in der Praxis kaum noch beherrscht wird.²

Vollständige und ordnungsgemäße Belegführung

11. Der Rechnungshof hat nach jetzigem Stand – bis auf für die Gesamtrechnungslegung unwesentliche Fälle – keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren (§97 Absatz 2 LHO). Er und die Vorprüfungsstellen der Finanzbehörde haben bei ihren 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 wiederholt nicht oder nicht mit hinreichender Sorgfalt durchgeführt.
12. Der Rechnungshof führt gegenwärtig eine Stichprobenprüfung bei den Auswahlbereichen des Neuen Haushaltswesens durch, über die er voraussichtlich im Ergänzungsbericht zum Jahresbericht 2013 berichten wird. Die Feststellungen werden für die (kameralen) Haushaltsrechnung insofern relevant sein, als die Auswahlbereiche über Zuschuss- bzw. Ablieferungstitel in das kameralen Zahlenwerk eingebunden sind.

² Ergänzung zum Jahresbericht 2012, Tz. 23.

Buchführung der Landesbetriebe und nettoveranschlagten Einrichtungen

Die Vorprüfungsstelle II der Finanzbehörde hat folgende Feststellungen getroffen:

13. Bei der Prüfung der Buchführung, des Jahresabschlusses sowie des Lageberichts auf den 31. Dezember 2010 beim Zentrum für Personaldienste wies der Jahresabschluss zum Teil ernsthafte Qualitätsmängel auf. Sowohl bei den Buchungsabläufen wie auch bei der Jahresabschlusserstellung fehlte es teilweise an der erforderlichen Sorgfalt und Ordnung. Es gab Versäumnisse bei der Kontenpflege, dem regelmäßigen Zahllauf und der Belegablage.
14. Der Jahresabschluss 2009 des Immobilienmanagements kann nicht testiert werden und bleibt daher vorläufig. Es wurden gravierende Mängel in der Arbeitsorganisation und der Sachbearbeitung festgestellt, die Jahresabschlusszahlen stimmen nicht mit den im Buchführungsverfahren SAP ausgewiesenen Beträgen überein. Die Buchführung und das Belegwesen entsprechen nicht den Anforderungen der LHO.

Mängel bei der Erstellung des Jahresabschlusses

Buchführung und Belegwesen entsprechen nicht den Anforderungen der LHO

Da die Mängel nicht rückwirkend abgestellt werden können, ist ein gleichlautendes Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses 2010 zu erwarten. Das Immobilienmanagement ist für die Jahre 2011 und 2012 in den Kernhaushalt zurückgeführt worden und wurde 2013 Landesbetrieb. Vor diesem Hintergrund besteht erheblicher Handlungsbedarf. Das Immobilienmanagement hat die Kritik des Rechnungshofs anerkannt und mitgeteilt, es seien Maßnahmen zur Umsetzung eingeleitet worden.

Jahresergebnis

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

Ist-Einnahmen	10.995.755.143,95 Euro
Ist-Ausgaben	10.995.755.143,95 Euro
Abschlussergebnis	0,00 Euro

Vermögensübersicht

16. Der Rechnungshof hat die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31. Dezember 2011 geprüft.

Wesentliche Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

Keine wesentlichen Beanstandungen

Haushaltsüberschreitungen

17. *Überschreitungen in Höhe von insgesamt 306.906,43 Euro*
- In der Haushaltsrechnung 2011 sind zwei Haushaltsüberschreitungen in Höhe von insgesamt 306.906,43 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die der Kurzfassung der Haushaltsrechnung beigefügte Übersicht (S. 17 ff.) verwiesen, in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Begründungen sind zutreffend.

Beteiligung und Information des Parlaments

18. *Unzureichende Information über Folgekosten und fehlende vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Biozentrum Klein-Flottbek“ festgestellt, dass die Behörde für Wissenschaft und Forschung keine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen des Entscheidungsprozesses durchgeführt hat. Sie hat keine Alternativen bei der Verlagerung der Abteilung Zoologie zum Biozentrum geprüft und hat die Folgekosten für den Neubau nicht vollständig ermittelt und der Bürgerschaft nicht dargestellt (Tzn. 498 bis 504).
19. *Auszahlung gesperrter Mittel*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Neubau für die Psychiatrische Klinik“ beanstandet, dass eine Zuwendung ohne Vorlage der erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen bewilligt wurde. Der Bürgerschaft wurde eine untaugliche Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgelegt. Mit der Auszahlung von 730.000 Euro gesperrter Mittel hat die Behörde das Budgetrecht nicht beachtet (Tzn. 439, 440, 449).
20. *Notwendigkeit/Angemessenheit nicht belegt und unzureichende Information*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Neubau für die Kinderklinik“ festgestellt, dass die Notwendigkeit und Angemessenheit des Neubaus der Kinderklinik nicht belegt waren und die Planungs- und Kostenunterlagen nicht die für die Veranschlagung im Haushaltsplan erforderliche Qualität hatten. Über die zu erwartende Erhöhung der Gesamtkosten wurde die Bürgerschaft nicht unterrichtet (Tzn. 408, 409, 421).
21. *Fehlende Unterlagen und keine ausreichende Information*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Hafenbahn“ festgestellt, dass entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben keine Bau- und Kostenunterlagen vorlagen (Tzn. 473, 474).
22. *Bürgerschaft nicht sachgerecht und unvollständig unterrichtet*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Personalbedarf für Architekten- und Ingenieurleistungen“ festgestellt, dass die Bürgerschaft mit Drucksache 19/4208 vom 29. September 2009 entgegen dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht sachgerecht und vollständig über die mit der Gründung des „Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“ verbundenen finanziellen Auswirkungen unterrichtet wurde (Tz 458).
23. *Bürgerschaft unzureichend informiert*
- Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Hochschule für bildende Künste“ festgestellt, dass der Senat am 26. Mai 2009 die Große Anfrage zu Drittmittelprojekten und Drittmitteln in den Jahren 2008 und 2009 (Bürgerschaftsdrucksache 19/2937) fehlerhaft

beantwortet hat. Des Weiteren hat der Senat am 24. Februar 2012 eine Kleine Anfrage zur Höhe der an die Professoren der W-Besoldung gezahlten Leistungszulagen im Jahr 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/3282) hinsichtlich der Hochschule für bildende Künste ungenau beantwortet. Er hat am 6. Juli 2012 die Kleine Anfrage zu Beraterverträgen und Gutachten (Bürgerschaftsdrucksache 20/4594) hinsichtlich eines Werkvertrags mit einem ehemaligen Mitarbeiter in Höhe von rund 11.000 Euro unvollständig beantwortet (Tzn. 267 bis 274).

II. Familie, Kinder und Jugendliche

Der Senat räumt den Belangen der Familien, Kinder und Jugendlichen einen hohen Stellenwert ein. Bei Planung und Umsetzung von Programmen, Projekten und einzelnen Maßnahmen sind jedoch Verbesserungen bei der Ermittlung der Problemlagen, der Bestimmung von Zielen sowie den Wirtschaftlichkeits-, Wirksamkeits- und Qualitätskontrollen erforderlich.

Familien- und jugendpolitische Ausgangslage

24. Der Senat verfolgt das Ziel, Hamburg „zur kinder- und familienfreundlichsten Großstadt Deutschlands“ zu machen¹ und räumt damit den Belangen der Familien, Kinder und Jugendlichen einen hohen Stellenwert ein. Sein Arbeitsprogramm umfasst u. a. die folgenden familien- und jugendpolitischen Maßnahmen und Aufgaben², zu denen der Rechnungshof (zum Teil bereits in vergangenen Jahren) Feststellungen getroffen hat:
- Verbesserung von Förderbedingungen für Kindertagesstätten mit einem hohen Anteil von Kindern aus sozial benachteiligten Familien oder aus Familien mit einem Migrationshintergrund durch eine verbesserte Personalausstattung,
 - zügige, umfassende und unbürokratische Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets,
 - Eindämmung des Schulschwänzens im Rahmen einer „Qualifizierungsoffensive für besseren Unterricht“,
 - Einführung einer verlässlichen Ganztagsbetreuung an Grundschulen und flächendeckender Ausbau der Ganztagschulen,
 - Einführung einer Jugendberufsagentur mit dem Ziel der Vermittlung aller Jugendlichen nach Abschluss der Schulausbildung in eine Berufsausbildung,
 - Fortschreibung des Handlungskonzepts zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern u. a. in den Schwerpunkten Sprachförderung, Bildung und Ausbildung und
 - Entwicklung eines neuen Konzepts zur Bekämpfung der Jugendgewalt, Stärkung der Kriminalprävention sowie zügigen und konsequenten Verfolgung und Ahndung von Straftaten.

¹ Siehe Haushaltsplan-Entwurf 2013/2014, Einzelplan 4, Vorwort S. 2.

² <http://www.hamburg.de/contentblob/2867926/data/download-arbeitsprogramm-10-mai-2011.pdf> (Abruf am 27. November 2012).

25. Der Rechnungshof hat Förderprogramme, Projekte, Maßnahmen und staatliche Einrichtungen mit Bezug zu Familien, Kindern und Jugendlichen geprüft, die den nachfolgenden familienpolitischen Aufgabenbereichen zuzuordnen sind.

Gute Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen gewährleisten

26. Eine gute Bildung und der Erwerb sozialer Kompetenzen sind die Grundlage für individuelles Wohlergehen und die soziale Stabilität der Gesellschaft. Familien sind aufgrund zunehmender Erwerbstätigkeit beider Elternteile und des steigenden Anteils Alleinerziehender auf eine verlässliche und bedarfsgerechte Betreuung von Kindern und Jugendlichen angewiesen. Über eine spätere erfolgreiche Berufstätigkeit entscheidet maßgeblich die Qualität der schulischen Bildung. Mangelt es daran, werden nicht nur die individuellen Chancen der jungen Menschen beeinträchtigt, sondern vielfach auch die Gesellschaft und die öffentlichen Haushalte mit gegebenenfalls erheblichen Folgekosten belastet. Für Schule und Berufsbildung von Kindern und Jugendlichen sowie die Kindertagesbetreuung wendet Hamburg rund 24 % der Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres auf.³ Der Schulbereich hat mit knapp 29 % den mit Abstand höchsten Stellenanteil in der Hamburger Verwaltung.⁴
27. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat auf dem Gebiet von Bildung und Betreuung grundlegende Neuausrichtungen vorgenommen. Ob der Einsatz zusätzlicher staatlicher Ressourcen tatsächlich eine Verbesserung der Qualität von Betreuung und Bildung bewirken kann, muss vorab analysiert und später im Verwaltungsvollzug überprüft werden. Dies ist – auch weil Steuerungsaufgaben nicht wahrgenommen wurden – nicht immer in ausreichendem Maße geschehen. Die finanziellen Folgen von bildungspolitischen Entscheidungen werden zum Teil zu wenig berücksichtigt und erst nach und nach sichtbar.⁵
28. Der Rechnungshof hat u. a. festgestellt:
- Die Entwicklung des Schulsystems war in den letzten Jahren dem Prinzip der „selbstverantworteten Schule“ entsprechend von einer deutlichen Entscheidungs- und Verantwortungsdelegation auf die Schulen gekennzeichnet. Damit die BSB der bei ihr verbliebenen Gesamtverantwortung für die übergreifende Steuerung der Schulen nachkommen kann, ist es erforder-

Wirksamkeit zusätzlicher staatlicher Ressourcen nicht hinreichend geklärt

Mängel bei der Wahrnehmung der Gesamtverantwortung

³ Laut Haushaltsplan-Entwurf 2013/2014 betragen die bereinigten Gesamtausgaben für 2013 11,795 Mrd. Euro. Die Gesamtausgaben der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) betragen 2,311 Mrd. Euro. Für Kindertagesbetreuung einschließlich Kindertagespflege werden aktuell 495 Mio. Euro veranschlagt. Diese Beträge machen 23,7 % der Gesamtausgaben aus.

⁴ Siehe Finanzbericht 2013/2014, S. 37 f. Der Stellenplanentwurf (Stand Juni 2012) weist einen Bestand von 64.284 Stellen aus. Davon entfallen auf die Schulen 18.432 Stellen.

⁵ So wurden die Kosten der Schulgesetzänderungen vom Oktober 2009 und März 2010 (u. a. Einführung von Klassenhöchstgrenzen und Einrichtung einer Oberstufe an jeder Stadtteilschule) erst im Rahmen der Bürgerschaftsdrucksache 19/6273 vom 25. Mai 2010 näher beschrieben; vgl. auch Jahresbericht 2010, „Ressourceneinsatz in Gesamtschulen“, Tzn. 172 bis 197; Jahresbericht 2012, „Schulen in freier Trägerschaft“, Tzn. 521 bis 549; und Tzn. 90 bis 95.

- lich, dass sie den Schulen einen verbindlichen Rahmen für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz vorgibt und ein strukturiertes Berichtswesen über die Ressourcenverwendung und die Zielerreichung der Schulen einführt.⁶ Die BSB verfügt vielfach nicht über die notwendigen Berichte und Informationen, um bei den Schulen die erforderlichen Steuerungsimpulse zu setzen. Ihrer Gesamtverantwortung kommt sie damit nicht ausreichend nach.⁷
- Unzureichende Informationslage der BSB*
- Zu kleine Oberstufen unwirtschaftlich*
- Aufsichts- und Steuerungsaufgaben bei gymnasialen Oberstufen nicht ausreichend wahrgenommen*
- Mehrausgaben bei Ganztagsbetreuung in Kauf genommen*
- Kein Gesamtkonzept zur Durchsetzung der Schulpflicht*
- Zahlreiche Oberstufen – insbesondere an Stadtteilschulen – erreichen die gesetzlich vorgesehene Mindestzügigkeit von drei Zügen nicht oder nur knapp. Das Kursangebot für die Oberstufe stellen sie u. a. durch einen – zweckwidrigen – Einsatz von Lehrerkapazität der Unter- und Mittelstufe sowie durch Kooperationen mit anderen Schulen sicher. Weder Schulaufsicht noch Schulinspektion prüfen, ob die Schulen mit der zugewiesenen Kapazität für die Oberstufen ein auskömmliches Unterrichtsangebot realisieren können. Über Kooperationen zwischen Schulen und damit über den Ressourceneinsatz hat die BSB weder einen systematischen Überblick noch steuert sie diesen Prozess (Tzn. 49 bis 52 und 55 bis 65).
 - Die für den Ganztagsbetrieb zugewiesenen Ressourcen werden von einigen Ganztagschulen nicht zweckentsprechend verwendet. Einige Ganztagschulen erhalten ohne sachlichen Grund mehr Personalmittel. Die vorgesehene Erfolgskontrolle findet bisher nicht statt. Gegenüber einem alternativen Ausbau der Ganztagschulen ergeben sich durch den Ausbau der „Ganztägigen Bildung und Betreuung an Schulen“ ab dem Schuljahr 2013/2014 rechnerisch jährliche Mehrausgaben in Höhe von rund 10,8 Mio. Euro (Tzn. 77 bis 93).
 - Trotz wiederholter Warnungen des Senats⁸ vor den negativen Folgen von Schulpflichtverletzungen für die Schülerinnen und Schüler, aber auch für die Gesellschaft (bis hin zu einem möglichen Einstieg in eine kriminelle „Karriere“) hat die BSB bisher keine systematische Erhebung von Daten zum tatsächlichen Ausmaß der unentschuldigten Versäumnisse vorgenommen. Über die Wirkung der möglichen Sanktionen gegenüber Schulpflichtverletzungen liegen ihr keine Erkenntnisse vor. Ein Gesamtkonzept zur konsequenten Durchsetzung der Schul-

⁶ Jahresbericht 2011, „Lehrerkapazitäten für unterrichtliche Aufgaben“, Tzn. 235 bis 255; zu Feststellungen zum Ressourceneinsatz s. auch Jahresbericht 2009, „Ressourceneinsatz in Grund-, Haupt- und Realschulen“, Tzn. 421 bis 437; Jahresbericht 2010, „Ressourceneinsatz in Gesamtschulen“, Tzn. 172 bis 197; Jahresbericht 2012, „Ressourceneinsatz in Berufsschulen“, Tzn. 497 bis 520.

⁷ Tzn. 70 bis 74; zu Mängeln bei der Datenerhebung, -auswertung und Analyse siehe auch Jahresbericht 2010, „Berufsvorbereitung“, Tzn. 111 bis 128; Jahresbericht 2011, „Lehrerkapazitäten für unterrichtliche Aufgaben“, Tzn. 235 bis 255. Zur unzureichenden Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben siehe auch Jahresbericht 2010, „Steuerung und Koordinierung beruflicher Integrationsangebote für Jugendliche“, Tzn. 129 bis 147; Jahresbericht 2011, „Beratungsdienste“, Tzn. 280 bis 304 und „Elternschulen“, Tzn. 305 bis 316; Jahresbericht 2012, „Schulen in freier Trägerschaft“, Tzn. 521 bis 549.

⁸ U. a. im Handlungskonzept „Handeln gegen Jugendgewalt“ vom Oktober 2007, S. 13, <http://www.hamburg.de/contentblob/202200/data/2007-11-06-bfi-pm-jugendgewalt-pdf-konzept.pdf> (Abruf am 3. Dezember 2012).

pflicht, das auch präventive Maßnahmen berücksichtigt, fehlt bisher (Tzn. 39 bis 46).⁹

- Bei den Schulen in freier Trägerschaft liegen Erkenntnisse über die Qualität des laufenden Schulbetriebs nur teilweise vor. Der Privatschulaufsicht fehlen 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.¹⁰

Fehlende Informationen und Instrumente zur Beurteilung der Unterrichtsqualität

- Die gemäß § 21a Absatz 1 Hamburger Kinderbetreuungsgesetz vorgesehene Kindertagesstätten-Inspektion, die der Sicherung der Qualität der Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern in Tageseinrichtungen dienen soll, ist noch nicht eingerichtet worden. Die Behörde hatte bereits 2005 zugesagt, die Qualitätskontrolle in der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Der Rechnungshof hatte die Nichteinhaltung der ihm gegebenen Zusage beanstandet.¹¹ Daraufhin sollte bis zum Jahresende 2012 eine Arbeitsgruppe Eckpunkte eines Verfahrens zur Qualitätskontrolle bzw. -entwicklung erarbeiten.¹²

Mängel bei der Kita-Qualitätssicherung

- Für den Bereich der Kindertagesbetreuung und auch für die Schulen in freier Trägerschaft hat der Rechnungshof auf Unterveranschlagungen hingewiesen, die sich im späteren Haushaltsvollzug bestätigten. Als Ursache hatte der Rechnungshof u. a. die unzureichende Analyse und Berücksichtigung des Nachfrageverhaltens der Familien¹³ und die fehlende Berücksichtigung steigender Schülerzahlen¹⁴ benannt.

Erhebliche Unterveranschlagungen

- Mit dem Rahmenkonzept Kinder- und Jugendkulturarbeit in Hamburg hat sich der Senat u. a. zum Ziel gesetzt, Kinder und Jugendliche möglichst frühzeitig zu eigenen kulturellen Ausdrucksformen und Aktivitäten zu ermutigen. Obwohl die übergeordneten Ziele und die Teilziele des Rahmenkonzepts eindeutig und messbar sowie mit einer Frist zur Umsetzung beschrieben sein müssten, hat der Senat weder quantitative noch qualitative oder zeitliche Größen zur Umsetzung seiner übergeordneten Ziele festgelegt. Daher lässt sich der Zielerreichungsgrad nur in begrenztem Umfang messen. Die Kulturbehörde muss die Vorgaben des Zuwendungsrechts insbesondere hinsichtlich operationalisierter Ziele und Erfolgs- und Wirkungskontrollen beachten (Tzn. 141 bis 144).

Ziele der Kinder- und Jugendkulturförderung nicht ausreichend konkretisiert

⁹ Zum Fehlen präventiver Maßnahmen siehe auch Jahresbericht 2008, „Vandalismus und Diebstähle in Schulen“, Tzn. 410 bis 416.

¹⁰ Jahresbericht 2012, „Schulen in freier Trägerschaft“, Tzn. 521 bis 549.

¹¹ Jahresbericht 2012, „Weiterentwicklung in der Kindertagesbetreuung“, Tzn. 345 bis 373.

¹² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/5553 vom 23. Oktober 2012. Nach Stand vom 10. Januar 2013 lagen diese Eckpunkte noch nicht vor.

¹³ Jahresbericht 2012, „Weiterentwicklung in der Kindertagesbetreuung“, Tzn. 345 bis 373.

¹⁴ Jahresbericht 2012, „Schulen in freier Trägerschaft“, Tzn. 521 bis 549.

Integrations- und Berufsperspektiven für junge Menschen und Familien schaffen

29. *Entwicklungspotenziale junger Menschen nutzen*

Untersuchungen zeigen, dass in Deutschland der Bildungserfolg und damit die Aussichten für einen erfolgreichen Berufseinstieg nach wie vor stark von der sozialen Herkunft abhängen.¹⁵ Die Gesellschaft kann es sich – nicht nur vor dem Hintergrund des demografisch bedingten Rückgangs der erwerbsfähigen Bevölkerung – nicht leisten, Potenziale junger Menschen, insbesondere auch der zugewanderten erwerbsfähigen Menschen und ihrer Kinder, nicht zu nutzen und Jugendliche im Einzelfall ohne Schul- oder Ausbildungsabschluss in „Transferleistungskarrieren“ zu entlassen.

An Engagement der Freien und Hansestadt Hamburg zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration – auch von Menschen verschiedener ethnischer Herkunft – fehlt es nicht. Über die Umsetzung von Bundesprogrammen zur Bildung und gesellschaftlichen Teilhabe hinaus fördert die Freie und Hansestadt Hamburg durch eigene Maßnahmen und Haushaltsmittel unterstützungsbedürftige Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Entsprechend dem Ziel „Niemand darf am Wegesrand zurück bleiben“¹⁶ sollen Jugendliche und junge Erwachsene ab der 8. Schulklasse bis zum 25. Lebensjahr gezielt berufsorientierend beraten und begleitet werden.

30. *Mögliche Integrationserfolge nicht erreicht*

Die Prüfungen des Rechnungshofs zeigen indes immer wieder, dass die Umsetzung von konzeptionellen Ideen nicht konsequent erfolgt, sodass mögliche Erfolge ausbleiben, nicht belegt werden können und Erwartungen enttäuscht werden:

- Behördliche Konzepte und Programme, durch die spezifische Unterstützung zur Verbesserung der Integrations- und Berufsperspektiven benachteiligter junger Menschen gewährt werden sollen, erreichen in der Praxis häufig nicht den möglichen Integrationserfolg für die jeweilige Zielgruppe. Die Bedarfsfeststellung, die konzeptionelle Basis und die operativen behördlichen Ziele des Förderbereichs sowie die Zielvorgaben gegenüber Trägern und Zuwendungsempfängern sind oft unzulänglich.¹⁷ Qualitäts-, Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitskontrollen staatlicher sozialer Förderung, insbesondere bei finanziellen Zuwendungen, finden nicht in dem erforderlichen Maße statt.¹⁸ Die eingesetzten Ressourcen bleiben damit im Ergebnis ohne die bezweckte Wirkung oder erzielen diese nur eingeschränkt.

¹⁵ Siehe u. a. OECD: Bildung auf einen Blick 2012, <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/bildungaufeinenblick2012.htm> (Abruf am 3. Dezember 2012).

¹⁶ Rede des Ersten Bürgermeisters anlässlich der Einweihung der Jugendberufsagentur am 3. September 2012, <http://www.hamburg.de/buergermeister-reden/3477348/buergermeister-reden.page-8.html> (Abruf am 3. Dezember 2012).

¹⁷ Jahresbericht 2007, „Zuwendungen an einen Träger von Integrationszentren“, Tzn. 174 bis 188; Jahresbericht 2008, „Förderung der beruflichen Qualifizierung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“, Tzn. 104 bis 119, „Zuwendungen für bezirkliche Kinder- und Jugendarbeit“, Tzn. 240 bis 253.

¹⁸ Jahresbericht 2007, „Förderung der sozialen Integration“, Tzn. 159 bis 166; Jahresbericht 2012, „Nachhaltigkeit im staatlichen Handeln – Soziales und Integration“, Tzn. 52 bis 61.

- Bei dem „Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern“ lagen im Handlungsfeld „Familien“ die erforderlichen Daten über die Ausgangslagen von Menschen mit Migrationshintergrund und daraus abgeleitete Kennzahlen nicht vor. Die Wirkung laufender integrationsfördernder Maßnahmen wurde nicht ausreichend erfasst; die behördliche Umsetzung und Steuerung sowie das Controlling des Handlungskonzepts waren teilweise mangelhaft.¹⁹ Der Rechnungshof hat deshalb eine Neuausrichtung des „Hamburger Handlungskonzepts zur Integration von Zuwanderern“ gefordert.²⁰ Die zuständige Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration will die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigen und plant, der Bürgerschaft im März 2013 ein neues Integrationskonzept vorzulegen.

Datengrundlagen und Wirkungsmessung unzureichend

- Beim Übergangssystem zwischen Schule und Beruf hatte der Senat die Kritik des Rechnungshofs²¹ aufgenommen und wollte die unübersichtlichen und erfolglosen Beratungsstrukturen durch Einrichtung einer Jugendberufsagentur verbunden mit einer systematischen Berufs- und Studienorientierung an allgemeinbildenden Schulen in den Klassenstufen 8 bis 10 beseitigen.²² Die Grundlagen für eine Erfolgskontrolle und fachliche Steuerung der Berufsorientierung wurden dabei jedoch nicht angelegt. Die Akteure des Übergangssystems (mehrere Behörden, die Bezirksamter, team.arbeit.hamburg und die Agentur für Arbeit) finanzieren neben der Beratung durch die Jugendberufsagentur weitere Programme und Fördermaßnahmen. Diese bedürfen einer behördenübergreifenden Bedarfsplanung und Abstimmung und sollten in die Arbeit der Jugendberufsagentur einbezogen werden (Tzn. 107 bis 109, 111).

Behördenübergreifende Planung und Abstimmung erforderlich

- Bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (BuT) ist eine – überregional vergleichbare – Erfolgskontrolle über die Inanspruchnahme der Leistungen und die damit erzielte Wirkung unerlässlich. Der Rechnungshof hat die Behörde auf verschiedene Risiken bei den bislang verfügbaren Hamburger Daten zum BuT bezüglich der Refinanzierung durch den Bund hingewiesen und gefordert, die Datenanforderungen des Bundes einzuhalten. Ein Verzicht auf Einnahmen infolge mangelnder Datenqualität würde den Handlungsspielraum Hamburgs unnötig einschränken (Tzn. 118 bis 134).

Refinanzierung von Leistungen mit Risiken behaftet

¹⁹ Jahresbericht 2012, „Integration von Zuwanderern“, Tzn. 324 bis 344.

²⁰ Bereits bei der Entwicklung des aktuellen Handlungskonzepts lagen der Behörde die im Jahresbericht 2007, „Soziale Integration von Migranten“, Tzn. 167 bis 173, dargelegten Prüfergebnisse des Rechnungshofs vor, insbesondere Hinweise zu den notwendigen Integrationskennzahlen.

²¹ Jahresbericht 2010, „Steuerung und Koordinierung beruflicher Integrationsangebote für Jugendliche“, Tzn. 129 bis 147.

²² Siehe Arbeitsprogramm des Senats vom 10. Mai 2011, S. 21.

Gewalt und Kriminalität bei jungen Menschen reduzieren

31. Delinquentes Verhalten Jugendlicher verliert sich im Zuge ihrer Entwicklung vielfach von selbst, kann aber bei einer begrenzten Gruppe junger Menschen auch die Gefahr einer kriminellen „Karriere“ mit erheblichem Potenzial bergen.²³ Einer solchen Entwicklung muss möglichst schon im Vorfeld entgegengewirkt werden. Die rechtzeitige und nachhaltige Intervention zur Reduzierung von Gewalt und Kriminalität bei besonders straffälligen jungen Tätern stellt daher eine wichtige staatliche Aufgabe dar. In der Freien und Hansestadt Hamburg haben Gewaltprävention sowie die Bekämpfung der Kinder- und Jugendkriminalität einen hohen Stellenwert und sind seit längerem Gegenstand von erheblichem öffentlichem Interesse.²⁴ 2007 haben die zuständigen Behörden das behördenübergreifende Projekt „Handeln gegen Jugendgewalt“ eingesetzt und ein Handlungskonzept entwickelt.
32. Der Rechnungshof hat – anknüpfend an frühere Feststellungen zur Bedeutung von Prävention und konsequenter Reaktion des Staates²⁵ – Maßnahmen des Handlungskonzepts bei mehreren Behörden sowie Organisation und Aufgabenwahrnehmung einzelner operativer Organisationseinheiten geprüft. Den zum Teil positiven, auch konzeptionellen, Ansätzen standen dabei Feststellungen zu deutlichen Mängeln bei Steuerung und Überprüfung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Vorgehens gegenüber. Auch angesichts des oftmals bestehenden öffentlichen Drucks, schnell zu handeln, müssen diese grundlegenden haushaltsrechtlichen Anforderungen von der Verwaltung eingehalten werden:

Aufwendungen und Wirkungen des Handlungskonzepts unbekannt

- Die am Handlungskonzept „Handeln gegen Jugendgewalt“ beteiligten Behörden haben einzelne Maßnahmen wie die Fallkonferenzen und das Obachtverfahren zur Begleitung gewaltauffälliger junger Menschen ohne vorherige aufgabenkritische Überprüfung bisheriger Aktivitäten entwickelt und ohne hinreichende Erkenntnisse über die damit verbundenen Aufwendungen und Wirkungen umgesetzt. Die Behörden müssen auf Basis eines aussagefähigen Berichtswesens, belastbarer Erfolgskontrollen und eindeutiger Festlegung von Verantwortlichkeiten eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung der Maßnahmen sicherstellen (vgl. Tzn. 153 bis 157).

Zusammenarbeit der Behörden verbesserungsfähig

- Die Behörden handeln beim Vorgehen gegen Jugendgewalt bislang auf der Basis unterschiedlicher Zielgruppendefinitionen. Um ihre Zusammenarbeit und die Wirksamkeit des mit dem Handlungskonzept angestrebten gemeinsamen Vorgehens gegen Jugendgewalt zu verbessern, ist eine einheitliche Zielgruppendefinition erforderlich. Ob Familieninterventionsteam und Jugendgerichtshilfe ihre unter erzieherischen,

²³ Vgl. Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesministerien des Innern und der Justiz, 2006, S. 357 f., http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/2_periodischer_sicherheitsbericht_langfassung_de.pdf?__blob=publicationFile (Abruf am 30. November 2012).

²⁴ Bürgerschaftsdrucksache 18/1844 vom 22. März 2005 sowie 18/2926 vom 27. September 2005.

²⁵ Jahresbericht 2008, „Vandalismus und Diebstähle in Schulen“, Tzn. 410 bis 416.

sozialen und fürsorgerischen Aspekten ähnlichen Aufgaben weiterhin getrennt wahrnehmen sollten, muss geprüft werden. Bei der Staatsanwaltschaft ist trotz höherem Personaleinsatz seit 2007 keine Verfahrensbeschleunigung nachweisbar. Sinkende Fallzahlen erfordern eine Überprüfung ihres Personaleinsatzes (vgl. Tzn. 181 bis 184, 195 bis 199).

- Die Fallbearbeitung im Familieninterventionsteam weist teilweise Mängel (zum Beispiel verspätete Berichtserstellung, fehlende konkrete Zielvereinbarungen mit freien Trägern) auf. Die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes bedarf der Optimierung. Eine Personalbedarfsermittlung, mit der die Angemessenheit der Personalausstattung beurteilt werden kann, steht noch aus. Ein leistungsfähiges Controlling existiert derzeit trotz geeigneter Ansätze noch nicht. Auch die erforderliche Erfolgskontrolle ist noch nicht erfolgt, obwohl der Senat bereits bei Einrichtung des Familieninterventionsteams im Jahr 2003 eine frühzeitige Evaluation vorgesehen hatte (vgl. Tzn. 207 bis 214, 218 bis 231).

Leistungsfähiges Controlling und vorgesehene Erfolgskontrolle fehlen

Familiengerechte Großstadtstrukturen sicherstellen

33. Der Senat hatte im Rahmen seines Leitbilds „Wachsen mit Weit-sicht“ mit besonderem Fokus auf Familienförderung angekündigt, „Hamburg als gerechte und lebenswerte Stadt weiterentwickeln“ zu wollen mit dem Ziel, „Menschen in Hamburg in ihrem konkreten Wohn- und Lebensumfeld zu unterstützen und die Quartiere zu stärken“.²⁶ Familienpolitische Zielsetzungen werden mit Ausrichtung auf die Verbesserung des Wohn- und Lebensumfelds von Familien zum Beispiel bei der Gestaltung neuer Wohngebiete unter Berücksichtigung familienfreundlicher Landschaftsplanung²⁷ (u. a. für Grünanlagen, Spielplätze und Radwege) umgesetzt.

34. Der Rechnungshof hat festgestellt:

- Die Wohnungsbauförderprogramme sollen dazu beitragen, Familien in Hamburg zu halten und neue Familien für Hamburg zu gewinnen. Der Entwicklung der Fördermaßnahmen lagen allerdings keine Analyse der Ausgangslage für Familien und keine Erhebung entsprechender Bedarfe zugrunde. Vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Ressourcen und ausdrücklicher familienpolitischer Zielsetzungen hält der Rechnungshof entsprechende Grunddaten für notwendig und hat für die Umsetzung der noch durchzuführenden Erfolgskontrolle Hinweise gegeben.²⁸
- Die Umsetzung der in 2007 aufgestellten Radverkehrsstrategie für Hamburg soll den Radverkehrsanteil erhöhen. Voraussetzung dafür ist ein bedarfsgerechtes Radwegenetz zur

Fehlende Analyse der Ausgangs- und Bedarfslage der Familien

²⁶ Bürgerschaftsdrucksache 19/5474 vom 23. Februar 2010.

²⁷ Flyer der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt „Familienfreundliche Landschaftsplanung, Qualitätsoffensive Freiraum“, August 2010.

²⁸ Jahresbericht 2012, „Familienfreundlicher Wohnungsbau“, Tzn. 445 bis 453.

Vernetzung u. a. familienfreundlicher Wohn- und Erholungsgebiete. Da das vorhandene Netz nicht nach Qualität erfasst wird, hatte der Rechnungshof gefordert, eine Radwegedatenbank als Grundlage für den bedarfsgerechten Mitteleinsatz aufzubauen.²⁹

- Grünanlagen und Spielplätze werden u. a. in Neubaugebieten sowie in dicht bebauten Stadtteilen hergerichtet bzw. umgestaltet. Für den wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln, die dort zur Verbesserung des Wohn- und Lebensumfelds von Familien eingesetzt werden, hatte der Rechnungshof die Weiterentwicklung des Grünflächeninformationssystems gefordert.³⁰

Handlungsbedarfe

35. Familien- und jugendpolitische Maßnahmen weiterentwickeln

Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass bei der Planung und Umsetzung von familien-, kinder- und jugendpolitischen Vorhaben zum Teil deutliche Handlungsbedarfe und Verbesserungspotenziale bestehen:

- Konzeptionelle Vorgaben bedürfen der Verbesserung. Das gilt sowohl für die Bedarfsanalyse und Zielfestlegung als auch für die verbindliche Vorgabe von Rahmenbedingungen für die konkrete Umsetzung.
- Präventive Maßnahmen sollten stärker berücksichtigt werden. Dies vermeidet nicht nur negative gesellschaftliche Folgewirkungen, sondern auch die hiermit verbundenen Lasten für den öffentlichen Haushalt.
- Die Datengrundlagen für das fachliche Controlling sind vielfach unzureichend. Fehlende Kennzahlen oder Indikatoren zur Erkennung bestimmter Sachverhalte erschweren häufig eine bedarfsgerechte und wirkungsorientierte Ausrichtung des Ressourceneinsatzes.
- Aufsichts- und Steuerungsaufgaben müssen im Interesse eines wirtschaftlichen und wirksamen Vorgehens der Verwaltung konsequenter wahrgenommen werden.
- Eine bessere Koordination von Maßnahmen (zum Beispiel durch Schaffung eines abgestimmten Fördersystems) würde die Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes erhöhen.
- Erfolgskontrollen müssen verstärkt durchgeführt werden, um mit ihrer Hilfe geeignete Programme, Maßnahmen und Projekte zu identifizieren und weiterzuentwickeln und nicht geeignete Vorhaben einzustellen.

²⁹ Jahresbericht 2010, „Förderung des Radverkehrs“, Tzn. 373 bis 388.

³⁰ Jahresbericht 2009, „Grüninvestitionen, Grünanlagen, Spielplätze“, Tzn. 188 bis 200.

36. Andere Großstädte haben zur Koordination ihrer familien- und jugendpolitischen Vorhaben strategische Handlungsempfehlungen oder -pläne³¹ entwickelt, in denen für einen bestimmten Zeitraum die Ziele definiert und Schwerpunktsetzungen festgelegt werden. Der Rechnungshof sieht in einem solchen Vorgehen eine Chance, das staatliche Handeln sowohl effizienter und effektiver als auch kohärenter zu gestalten. So ließe sich ein größtmöglicher Nutzen für Familien, Kinder und Jugendliche und die Gesellschaft insgesamt erzielen und zugleich den knappen finanziellen Mitteln Rechnung tragen.

*Strategische
Handlungs-
empfehlungen
entwickeln*

Mit seinem Handlungskonzept „Handeln gegen Jugendgewalt“ hat der Senat einen ersten Schritt in eine solche Richtung getan und einen Rahmen für ein übergreifendes und koordiniertes Vorgehen der beteiligten Behörden entwickelt. Zwar bestehen insoweit noch Schwachstellen. Die Beispiele anderer Großstädte legen jedoch den Schluss nahe, dass strategische familien- und jugendpolitische Handlungsempfehlungen geeignet sein können, das Verwaltungshandeln zu verbessern und die erforderliche Transparenz für die Entscheider, die Handelnden und die Öffentlichkeit herzustellen. Eine stärker strategisch ausgerichtete Kinder-, Jugend- und Familienpolitik könnte das Vorhaben des Senats unterstützen, Hamburg zur kinder- und familienfreundlichsten Stadt in Deutschland zu entwickeln.

³¹ Siehe zum Beispiel: „Children and Young People’s Plan 2009–2012“ (City of London), <http://www.cityoflondon.gov.uk/services/families-children-and-young-people/Governance-strategy-and-policies/policies-and-strategic-documents/Pages/Strategic-Plans.aspx> (Abruf am 3. Dezember 2012); Prognos AG, Wirkungsmessung von Maßnahmen der Initiative Kinderfreundliches Stuttgart, Basel 2006, S. 83 ff.

Durchsetzung der Schulpflicht

Behörde für Schule und Berufsbildung

Das tatsächliche Ausmaß von Schulpflichtverletzungen ist unbekannt, da eine umfassende systematische Erfassung nicht erfolgt. Der Behörde fehlen damit wichtige Steuerungsinformationen.

Über die Wirkung der vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten liegen der Behörde keine Erkenntnisse vor. Eine Gesamtkonzeption, die auch präventive Maßnahmen berücksichtigt, muss noch entwickelt werden.

37. Die gesetzliche Schulpflicht fordert von den schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen, dass sie regelmäßig am Unterricht und an schulischen Veranstaltungen teilnehmen. Die Verantwortung dafür tragen die Sorgeberechtigten und ab dem 14. Lebensjahr zusätzlich die Schülerinnen und Schüler selbst.

Der Senat hat wiederholt auf die Bedeutung der Durchsetzung der Schulpflicht und auf die Gefahren von Schulpflichtverletzungen für die Schülerinnen und Schüler, aber auch für die Gesellschaft hingewiesen. Wegen des Bezugs zu einem möglichen Einstieg in eine kriminelle „Karriere“ ist die Durchsetzung der Schulpflicht auch eine Säule des Handlungskonzepts „Handeln gegen Jugendgewalt“.

Erfassung der Schulpflichtverletzungen

38. Unentschuldigtes Fehlen in der Schule wird auf der Basis unterschiedlicher Vorgaben und mit unterschiedlichen, nebeneinander bestehenden Instrumenten (schulinterner Schülerbogen, elektronischer „Fehlzeitenkalender“ und Zentrales Schülerregister) erfasst. Infolge unzureichender technischer Möglichkeiten und fortbestehender Anwendungsunsicherheiten in den Schulen sind die Daten insbesondere des Zentralen Schülerregisters nur eingeschränkt verlässlich.

Keine verlässliche Datenbasis

Die Dokumentation von Fehlzeiten im Zentralen Schülerregister, die Statistik über die Meldungen an die Rechtsabteilung der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) zur Einleitung rechtlicher Maßnahmen gegen Schulpflichtverletzungen und die Meldungen der Schulen an die Regionalen Beratungs- und Unterstützungsstellen (REBUS) zur sozialpädagogisch-psychologischen Unterstützung beziehen sich nur auf schwere Fälle von Schulpflichtverletzungen. Sie bilden damit nur einen Ausschnitt der tatsächlichen Verhältnisse ab.

39. Trotz ihrer wiederholten Warnungen vor den negativen Folgen von Schulpflichtverletzungen hat die BSB bisher keine systematische Erhebung von Daten zum tatsächlichen Ausmaß (Fälle, Personen, Sozialstruktur, Zeitvolumen) der unentschuldigten Versäumnisse vorgenommen. Die mit den unterschiedlichen Instrumenten gewonnenen Erkenntnisse lassen sich nicht oder allenfalls mit unvertretbar hohem Aufwand zu einem Gesamtbild zusammenfassen. Der BSB fehlen damit wichtige Informationen sowohl für die fachliche Steuerung als auch für die Steuerung des Ressourceneinsatzes.
40. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, die Eignung und die Wirtschaftlichkeit der derzeitigen Erfassungs- und Dokumentationsinstrumente sowie der entsprechenden Prozesse zu überprüfen und die Grundlagen für eine systematische und verlässliche Ermittlung des tatsächlichen Ausmaßes der Schulpflichtverletzungen zu schaffen.

*Fehlende
Steuerungs-
informationen*

Sanktionen

41. Schulen und Behörde können bzw. müssen auf Schulpflichtverletzungen mit einer Reihe von teilweise abgestuften Sanktionen (von normverdeutlichenden Gesprächen bis hin zur Anwendung von Verwaltungszwang oder der Einleitung von Ordnungswidrigkeiten- oder gar Strafverfahren) reagieren. Grundlage hierfür sind das Hamburgische Schulgesetz und Vorgaben der BSB.

Über Einsatz und Wirkung der Sanktionen liegen der BSB keine Erkenntnisse vor. Handlungsempfehlungen sind daher nicht oder nur eingeschränkt möglich. Mangels Erfolgskontrolle weiß die Behörde nicht, ob sie ihre Ziele erreicht. Zunächst ins Auge gefasste Ziel- und Leistungsvereinbarungen hat die Behörde mit den Schulen bislang nicht abgeschlossen.

*Wirkung der
Sanktionen
unbekannt*

42. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert zu erheben, ob und wie die Sanktionen zur Durchsetzung der Schulpflicht angewendet werden, die bestehenden Instrumente auf der Basis der dabei gewonnenen Erkenntnisse zu evaluieren sowie die Erkenntnisse in eine Überarbeitung der Vorgaben zum Umgang mit Schulpflichtverletzungen aufzunehmen. Die Behörde sollte zudem die angekündigten Ziel- und Leistungsvereinbarungen erproben.

Prävention

43. Prävention ist ein wesentliches Handlungsfeld für ein wirksames Vorgehen zur Durchsetzung der Schulpflicht. Fehlentwicklungen kann so frühzeitig Einhalt geboten werden. Dies dient nicht nur den Interessen des Schulpflichtigen, sondern vermeidet auch gesellschaftliche Folgewirkungen und den Einsatz staatlicher Mittel zu deren Bewältigung.

Der Senat hatte schon 2008 erklärt, dass präventive Maßnahmen für den Umgang mit Schulpflichtverletzungen entwickelt werden sollten. Bis auf ein Musterschreiben an Eltern neu eingeschulter Kinder enthalten die Vorgaben der BSB allerdings bisher keine Maßnahmen zur Verhütung von Schulpflichtverletzungen. Das Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung bot keine speziellen Fortbildungsmaßnahmen an, sondern behandelte Prävention lediglich als Teilaspekt in Veranstaltungen mit anderen Themen. Anfang 2012 präsentierte REBUS erste Überlegungen zur „Entwicklung eines präventiven Ansatzes“. Konkret konzipiert wurde dieser Ansatz noch nicht.

Stärkung der Prävention erforderlich

44. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, ein Konzept zur Anwendung präventiver Maßnahmen gegen Schulabsentismus zu entwickeln und umzusetzen.

Gesamtkonzeption

45. Sowohl Umfang und Vielzahl der im Kontext von Schulpflichtverletzungen zu beachtenden Themenfelder als auch die Vielzahl der am Prozess Beteiligten erfordern ein abgestimmtes Vorgehen auf einer konzeptionellen Basis.

Obwohl Senat und Bürgerschaft mehrfach die Bedeutung der Unterrichtspräsenz für die Gesellschaft und als Qualitätsmerkmal der schulischen Ausbildung hervorgehoben haben, fehlt ein Gesamtkonzept zur konsequenten Durchsetzung der Schulpflicht. Die BSB hat sich damit zwar kürzlich im Zusammenhang mit dem Handlungskonzept „Handeln gegen Jugendgewalt“ befasst, aber bis zum Abschluss der Erhebungen des Rechnungshofs lediglich erste Überlegungen zu angestrebten Maßnahmen vorgelegt.

Gesamtkonzeption erforderlich

46. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, diese Ansätze zu einem Konzept zur Durchsetzung der Schulpflicht auszubauen, das u. a. auch präventive Maßnahmen berücksichtigt, und daraus praxisgerecht Vorgaben für Schulaufsicht, Schulen und Lehrerfortbildung abzuleiten.

Stellungnahme der Verwaltung

47. Die BSB hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, alle Forderungen umzusetzen.

Gymnasiale Oberstufen

Behörde für Schule und Berufsbildung

Zu geringe Schülerzahlen in den gymnasialen Oberstufen erschweren die wirtschaftliche Organisation des Kursangebots. Zahlreiche Oberstufen erreichen nicht oder nur knapp die gesetzlich vorgegebene Mindestzügigkeit.

Über Art und Umfang der verschiedenen Kooperationen zwischen Oberstufen hat die Behörde keine Übersicht und kann deshalb ihre Steuerungsaufgabe nicht ausreichend wahrnehmen.

Schulen setzen auch weiterhin Lehrerkapazität aus der Unter- und Mittelstufe für die Oberstufen ein.

Die bessere Ressourcenausstattung der beruflichen Gymnasien bedarf einer Überprüfung.

48. Der Rechnungshof hat die Unterrichtsversorgung der Oberstufen der Gymnasien, der Stadtteilschulen und der beruflichen Gymnasien geprüft. Schwerpunkte waren die Einhaltung von Kursfrequenzen, die Verwendung der zugewiesenen Lehrerressourcen, die Rahmenbedingungen der gymnasialen Oberstufen und die Steuerung durch die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB).

Die Schulen organisieren nach §50 Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) das Unterrichtsangebot für die Oberstufen entsprechend der Leitidee der „Selbstverantworteten Schule“. Die BSB trägt demgegenüber die Gesamtverantwortung für den pädagogischen, finanziellen und personellen Handlungsrahmen.¹

Unterrichtsorganisation in der Oberstufe

49. Das Zuweisungssystem für die Lehrerkapazität ist so konzipiert, dass nur dann ein auskömmliches Unterrichtsangebot realisiert werden kann, wenn die Basisfrequenz von 22 Schülern bei der Kursorganisation im Durchschnitt eingehalten wird. Aufgrund der Möglichkeiten zur Kursauswahl in der gymnasialen Oberstufe sind Kursgrößen jedoch nur bedingt planbar. Daher werden Kurse auch unterhalb der Basisfrequenz durchgeführt. Dies geschieht sogar in den Kernfächern (Deutsch, Mathematik, Fremdsprachen), bei denen rechnerisch die Basisfrequenz im Schuljahr 2010/2011 im

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/3780 vom 21. Februar 2008.

Durchschnitt an allen Hamburger Schulen unterschritten worden ist.

Ein Abgleich der zugewiesenen mit der tatsächlich eingesetzten Lehrerkapazität an ausgewählten Schulen hat ergeben, dass in der Summe mehr Kurse eingerichtet wurden, als auf Basis der für die Oberstufe zugewiesenen Lehrerkapazität möglich gewesen wäre.

50. Die Schulaufsicht hat bestätigt, dass die fehlende Lehrerkapazität für die Einrichtung unterfrequenter Kurse in der Oberstufe u. a. aus Ressourcen der Unter- und Mittelstufe für Teilungs-, Differenzierungs- und Förderstunden oder für besondere Unterrichtsmaßnahmen (Sonderbedarfe) ausgeglichen wurde.
51. Derartige „Quersubventionierungen“ führen zu einer zweckwidrigen Mittelverwendung. Zuweisungen für Sonderbedarfe in der Unter- und Mittelstufe stehen grundsätzlich nicht zur freien Verfügung, sondern sind gezielten pädagogischen Maßnahmen zugeordnet. Entgegen ihrer früheren Zusage² hat die BSB nicht sichergestellt, dass die Schulen für die Organisation der gymnasialen Oberstufe keine Mittel mehr aus der Unter- und Mittelstufe einsetzen.
- Zweckfremde Verwendung von Lehrerkapazität*
- Unwirtschaftliche zu kleine Kurse*
52. Der Rechnungshof hat die Nichteinhaltung der Zusage beanstandet und die BSB aufgefordert,
- das Ausmaß der „Quersubventionierungen“ zu überprüfen sowie
 - auf die Einhaltung der Basisfrequenz hinzuwirken und konkretisierende Vorgaben hinsichtlich einer wirtschaftlichen Kursorganisation, zum Beispiel durch die Festlegung von Mindestkursgrößen/Höchstgrenzen bzw. Ausgleichsregelungen für unterfrequente Kurse, zu treffen.
53. Die BSB hat darauf verwiesen, dass es in der Verantwortlichkeit der Schulen liege, ein auskömmliches Unterrichtsangebot zu realisieren. Es bedürfe daher keiner weiteren Vorgaben zur Organisation der Oberstufen. Gleichwohl werde sie weiter darauf hinwirken, „Quersubventionierungen“ grundsätzlich zu vermeiden. Im Rahmen der geplanten Schulverwaltungssoftware werde sie ab 2014 Kursgrößen erheben und gegebenenfalls eingreifen, um Nachsteuerungen vorzunehmen.
54. Der Rechnungshof hält es für einen richtigen Schritt, dass die Behörde entsprechend ihrer Gesamtverantwortung für das staatliche Schulwesen ihre Steuerungsmöglichkeiten im Zuge der Einführung der Schulverwaltungssoftware verbessern will. Angesichts der auf-
- Gesamtverantwortung wahrnehmen*

² Jahresbericht 2004, „Ressourceneinsatz an allgemein bildenden Schulen“, Tz. 363.

grund ihrer unterschiedlichen Größe uneinheitlichen Ausgangsbedingungen in den Oberstufen hält er konkretisierende Vorgaben zur wirtschaftlichen Unterrichtsorganisation in den Schulen gleichwohl für erforderlich.

Mindestgröße gymnasialer Oberstufen

55. Nach dem aktuellen Schulentwicklungsplan sollen alle Stadtteilschulen – möglichst am eigenen Standort – eine Oberstufe³ errichten und dabei eine 11. Klasse als Vorstufe zur Studienstufe einrichten. Damit folgt der Schulentwicklungsplan § 16 HmbSG, wonach alle Gymnasien und alle Stadtteilschulen eine eigene Oberstufe führen. § 87 Absatz 2 HmbSG legt fest, dass sowohl die Stadtteilschulen als auch die Gymnasien mindestens dreizügig geführt werden. Ausgehend von der Basisfrequenz von 22 Schülerinnen und Schülern für die Oberstufen im Rahmen der Kapazitätszuweisung ergibt sich eine erforderliche Mindestschülerzahl von 66 Schülern pro Oberstufenjahrgang.
56. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zahlreiche Oberstufen insbesondere an Stadtteilschulen, anders als Gymnasien, die genannte Mindestzügigkeit von drei Zügen nicht oder nur knapp erreichen. Seine Analysen belegen, dass Stadtteilschulen in der Regel mindestens sechs Züge in der Mittelstufe benötigen, um mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine ausreichende Zahl von Schülern in der Oberstufe erreichen zu können. Zu kleine Oberstufen haben fachliche und organisatorische Nachteile, zum Beispiel bei der Ausgestaltung des Wahlpflichtbereiches, und sind unwirtschaftlich (Tz. 51).
57. Der Rechnungshof hat fehlende Rahmenvorgaben für eine den fachlichen und wirtschaftlichen Anforderungen genügende Oberstufenorganisation beanstandet. Er hat gefordert, die Entwicklung von Schülerzahlen in Form von jahrgangs- und standortbezogenen Auswertungen zu beobachten, zum Beispiel anhand geeigneter Kennzahlen wie einer Durchlaufquote. Zusätzlich hat der Rechnungshof die BSB aufgefordert zu prüfen, ob Gymnasien in der Unter- und Mittelstufe mittelfristig mindestens vierzügig sowie Stadtteilschulen sechszügig geführt werden sollten, um – wie im Schulgesetz vorgesehen – eine mindestens dreizügige Oberstufe zu gewährleisten.
58. Die BSB hat erklärt, dass auch bei kleineren Oberstufen ein adäquates Kursangebot sichergestellt werden könne. Im Übrigen hat sie auf das Prinzip der „Selbstverantworteten Schule“ sowie den politischen Auftrag zum Ausbau von Oberstufen an Stadtteilschulen verwiesen. Sie hat jedoch eingeräumt, dass die Organisation der Oberstufe bei einer höheren Schülerzahl einfacher sei. Die BSB hat zugesagt, eine schulbezogene Durchlaufquote zu erheben und diese bei zukünftigen Planungen einzubeziehen.

*Wirtschaftliche
Oberstufen-
organisation
durch Vorgaben
sicherstellen*

³ Oberstufen in Stadtteilschulen und beruflichen Gymnasien bestehen aus Vorstufe und Studienstufe, während die Oberstufe des Gymnasiums nur die Studienstufe umfasst.

59. *Aufsichtsfunktion wahrnehmen* Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Vorgabe zur Einrichtung einer Oberstufe an jeder Stadtteilschule – bei Zugrundelegung der gegenwärtigen Schulstandorte – in einem Zielkonflikt zur Einhaltung der vorgegebenen Mindestzügigkeit in der Oberstufe steht. Er hält es sowohl unter rechtlichen und fachlichen Aspekten als auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten für nicht vertretbar, dass der aktuelle Schulentwicklungsplan bei einigen Stadtteilschulen in der Oberstufe eine Ein- bis Zweizügigkeit vorsieht. Die BSB ist insofern in ihrer Aufsichtsfunktion gefordert, auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Mindestzügigkeit hinzuwirken.

Kooperationen

60. Insbesondere dann, wenn Oberstufen die genannte Mindestzügigkeit nicht erreichen, Kursfrequenzen unterschritten werden oder spezielle Kurse an einem Standort nicht angeboten werden können, stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit von Kooperationen. In der Praxis haben sich zwischen den Schulen vielfältige Kooperationsformen herausgebildet, zum Beispiel gemeinsame Oberstufen, lose Kooperationen oder Oberstufenverbünde.
61. Die Zusammenarbeit der Schulen hängt in erster Linie von informellen Absprachen der einzelnen Schulleitungen ab. Nur einige Oberstufenstandorte regeln die aus der Kooperation resultierenden Organisationsprobleme durch schriftliche Vereinbarungen auf Schulleitungsebene. Dabei geht es insbesondere um Fragen,
- an welchem Standort Schüler – und die damit verbundenen Lehrerressourcen – geführt werden oder
 - welche Regelungen zur Gewährleistung einer verlässlichen Lehrerversorgung gewählt werden.
62. *Fehlender Überblick über Kooperationen* Die BSB hat keinen systematischen Überblick über Art und Umfang der eingegangenen Kooperationen und sieht die Verantwortung dafür im Rahmen der „Selbstverantworteten Schule“ bei den einzelnen Kooperationspartnern.
63. *Regelungen für Kooperationen schaffen* Zur Steuerung eines wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Einsatzes der Lehrerkapazität und zur Verbesserung der Transparenz über die Verwendung der zugewiesenen Mittel hält der Rechnungshof verbindliche Regelungen zur Ausgestaltung von Kooperationen für notwendig. Insbesondere sollten in Kooperationsvereinbarungen Festlegungen zum Ressourceneinsatz getroffen werden. Standorte, die regelhaft keine Schülerzahl von mindestens 66 pro Oberstufenjahrgang erreichen, sollten zu Kooperationen mit anderen Schulen verpflichtet werden, um die Einhaltung der Mindestzügigkeit sicherzustellen.
64. Die BSB hat zugesagt, die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit der Oberstufen künftig stärker zu beobachten und entsprechende Erhebungen vorzunehmen. Anweisungen zur Einrichtung und Ausgestaltung von Kooperationen hält sie dagegen nicht für sinnvoll.

65. Der Rechnungshof sieht in den von der BSB zugesagten Beobachtungen und Erhebungen nur einen ersten, aber keinen ausreichenden Ansatz. Durch konkretisierende Vorgaben kann den Schulen ein verlässlicher Handlungsrahmen gegeben sowie eine wirtschaftliche und gesetzeskonforme Organisation des Oberstufenangebotes gewährleistet werden.

Berufliche Gymnasien

66. Die BSB ermittelt die zur Erteilung des Unterrichts erforderliche Lehrerkapazität für die beruflichen Gymnasien schülerzahlabhängig auf der Grundlage der von der Bürgerschaft beschlossenen Bedarfgrundlagen. Für die Oberstufen der beruflichen Gymnasien in den Fachrichtungen Wirtschaft, Pädagogik/Psychologie und Technik wird ein höherer Lehrerberauf anerkannt als für Oberstufen der Stadtteilschulen.

Zurückzuführen ist dies zum einen auf eine höhere Anzahl von Grundstunden in der Klasse 11 (34 Grundstunden gegenüber 30 Grundstunden an der Stadtteilschule) und zum anderen darauf, dass für Lehrer an beruflichen Schulen eine höhere Fortbildungsverpflichtung angesetzt wird. Außerdem wird für die Kurse der technischen Gymnasien eine niedrigere Basisfrequenz (20 Schüler) als bei Stadtteilschulen (22 Schüler) für die Kapazitätsberechnung zugrunde gelegt. Bei einer durchschnittlichen Zahl von 800 Schülerinnen und Schülern, die jährlich ihre Schullaufbahn an einem beruflichen Gymnasium beenden, betragen die Mehrkosten für die bessere Ausstattung der beruflichen Bildungsgänge über 1 Mio. Euro jährlich.

67. Angesichts der erheblichen Mehrkosten für die beruflichen Gymnasien hat der Rechnungshof eine Überprüfung der Bedarfgrundlagen gefordert.
68. Die BSB hält die unterschiedlichen Bedarfgrundlagen weiterhin für gerechtfertigt und verweist zusätzlich auf die Arbeitssicherheitsvorschriften in Werkstätten und Laboren, die kleinere Kurse erforderlich machten.
69. Der Rechnungshof hält an seinem Prüfauftrag fest, da die von der BSB angeführten Argumente sich nur mit Teilaspekten der Ressourcenbemessung auseinandersetzen. Er hält es weiterhin nicht für plausibel, dass bei Oberstufen der beruflichen Gymnasien beispielsweise im Bereich der Fortbildung höhere Ressourcenbedarfe für vergleichbare – allgemeinbildende – Unterrichtsangebote anerkannt werden als bei Stadtteilschulen. Die BSB ist im Rahmen der Neuordnung der beruflichen Bildung selbst von einer Vergleichbarkeit der Unterrichtsbedarfe allgemeinbildender und beruflicher gymnasialer Oberstufen ausgegangen, indem sie die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte an beruflichen Gymnasien analog zur Stadtteilschule und den allgemeinbildenden Gymnasien angepasst hat.⁴

Überprüfen der Mehrkosten bei den beruflichen Gymnasien erforderlich

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 19/8472 vom 18. Januar 2011, S. 8 und 13.

Steuerung durch die BSB

70. Schulen haben in den letzten Jahren immer größere Handlungsspielräume im Rahmen der Leitidee der „Selbstverantworteten Schule“ erhalten. Ungeachtet dessen trägt die BSB die Gesamtverantwortung dafür,
- den für die Schulen erforderlichen pädagogischen, finanziellen und personellen Handlungsrahmen zu definieren,
 - alle schulbezogenen Maßnahmen aufeinander abzustimmen,
 - bewilligte Ressourcen wirtschaftlich zu verwalten,
 - gegenüber der Bürgerschaft Rechenschaft über die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel abzulegen und
 - eine bedarfs- und nachfrageorientierte Unterstützung sicherzustellen.
71. Weder die Schulaufsicht noch die Schulinspektion prüfen regelhaft die Notwendigkeit der den Schulen für die Oberstufen zugewiesenen Kapazität für ein auskömmliches Unterrichtsangebot. Aufgrund der vorhandenen Datenlage über die Kursbelegungen kann nicht in allen Kursen unmittelbar nachvollzogen werden, ob die Basisfrequenz erreicht wird bzw. wie der Ressourcenverbrauch für die einzelnen Oberstufen ist (Tz. 61 ff.). Die BSB verfügt außerdem nicht über ein strukturiertes Berichtswesen hinsichtlich der Verwendung der Lehrerressourcen.
- Steuerungsdefizite wegen unzulänglicher Datenbasis*
72. Angesichts der finanziellen Dimensionen der für mehr als 20.000 Oberstufenschüler bereitgestellten Ressourcen hat der Rechnungshof gefordert,
- die verfügbaren Informationen über den Ressourceneinsatz zu verbessern. Voraussetzung dafür ist u. a., dass die vorhandene Auswertung der von den Schulen zur Herbststatistik mitgeteilten Kursorganisation so gestaltet wird, dass eindeutig feststellbar ist, wie viele Kurse mit welcher Kursbelegung in den einzelnen Schulen und Fächern stattfinden und an welcher Stammschule die Schüler geführt werden;
 - zur Organisation des Unterrichtsangebots in den Oberstufen und für die Kooperationen zwischen Oberstufen entsprechende Handlungsanweisungen bzw. Richtlinien zu erlassen (Tzn. 52 und 63) und
 - die Gestaltungsmöglichkeiten von Schulen als eigenständiges Qualitätsmerkmal in die Berichterstattung über Schulen aufzunehmen.
- Verfügbare Informationen über Ressourceneinsatz verbessern*

73. Die BSB hat dargelegt, sie halte die bestehenden Vorgaben in Form von Ausbildungs- und Prüfungsordnung, Lehrerarbeitszeitverordnung und Abiturrichtlinie für ausreichend, um einen adäquaten Mitteleinsatz zu erreichen. Die Steuerung der BSB erfolge über die Ressourcenzuweisung. Sie hat allerdings eingeräumt, dass insbesondere ihr Controlling und ihr Berichtswesen der Verbesserung bedürften.
74. Der Rechnungshof sieht in der Verbesserung des ressourcenbezogenen Controllings einen wichtigen Schritt, die von ihm festgestellten Steuerungsdefizite zu beseitigen. Die alleinige Steuerung über Ressourcenzuweisungen beseitigt die festgestellten Mängel nicht.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Ganztagschulen

Behörde für Schule und Berufsbildung

Ressourcen werden nicht vollständig bedarfs- und zweckbestimmt verwendet. Die Behörde für Schule und Berufsbildung wirkt nicht ausreichend auf die Einhaltung der Vorgaben hin.

Einige der vor 2004 eingerichteten Ganztagschulen erhalten ohne sachlichen Grund mehr Personalmittel als die später eingerichteten.

Beim beabsichtigten Ausbau der Ganztagsbetreuung könnten durch eine Priorisierung der Ganztagschulen erhebliche finanzielle Mehrbelastungen vermieden werden.

75. Schülerinnen und Schüler haben von der Vorschulklasse bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres Anspruch auf eine umfassende Bildung und Betreuung in der Zeit von 8 bis 16 Uhr an jedem Schultag. Der Anspruch wird durch den Besuch einer Ganztagschule oder einer Schule in Verbindung mit der Inanspruchnahme von Leistungen von Trägern der Jugendhilfe, mit denen die Schule kooperiert (sogenannte Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen – GBS), erfüllt.¹ Die GBS wird seit dem Schuljahr 2010/2011 an sieben Schulen pilotiert und ist seit dem Schuljahr 2011/2012 auf weitere 21 Modellschulen ausgeweitet worden. Daneben besteht weiter die Möglichkeit der nachmittäglichen Hortbetreuung nach dem Kinderbetreuungsgesetz. Die Systemumstellung von der nachmittäglichen Betreuung im Hort auf die nachmittägliche Betreuung in der Schule soll zum Beginn des Schuljahres 2013/2014 erfolgen.²
76. Derzeit werden 141 staatliche allgemeinbildende Ganztagschulen in gebundener³, teilgebundener⁴ oder offener⁵ Form geführt. Ihnen und den Sonderschulen, die in der Regel in gebundener Form geführt werden, standen im Schuljahr 2011/2012 zusätzlich 314 Lehrerstellen (rund 21 Mio. Euro) für den ganztagspezifischen Mehrbedarf zur Verfügung.

¹ Vgl. § 13 Absatz 1 Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG).

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/3642 vom 27. März 2012.

³ Alle Schülerinnen und Schüler sind verpflichtet, an den nachmittäglichen Angeboten teilzunehmen.

⁴ Ein Teil der Schülerinnen und Schüler – zum Beispiel einzelne Klassen oder Klassenstufen – sind verpflichtet, an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen.

⁵ Einzelne Schülerinnen und Schüler nehmen auf Wunsch an den ganztägigen Angeboten der Schule teil – dann jedoch verpflichtend.

Ressourcenausstattung

Professionen

77. Die Verteilung der Ressourcen auf die unterschiedlichen Professionen – also Lehrkräfte, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Erzieherinnen und Erzieher sowie außerschulische Fachkräfte auf Honorarbasis – hat erhebliche Bedeutung für die Höhe der Kosten des Ganztags schulbetriebs. Der Professionenschlüssel ist in der Vergangenheit mehrfach verändert worden: So hatte die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) 2004 den Forderungen des Rechnungshofs⁶ nach einem kostenbewussten und aufgabengerechten Ressourceneinsatz entsprechend, den Anteil der kostenintensiveren Lehrkräfte auf 30 % reduziert.
78. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Hamburgischen Schulwesens hat die BSB zum Haushaltsplan 2007/2008 den Professionenschlüssel wieder zugunsten eines vermehrten Einsatzes von Lehrkräften verändert (Anteil 40 %). Dies wurde mit einer notwendigen Verbesserung der Rahmenbedingungen bei der beabsichtigten verstärkten Einrichtung gebundener Ganztags schulen begründet.⁷ Gebundene Ganztags schulen bieten durch ein ganztägiges verpflichtendes Schulangebot die Möglichkeit, Unterricht und die ergänzenden Angebote während des Schultages zu verzahnen. Obwohl offene Ganztags schulen diese umfassende Möglichkeit nicht bieten, wird auch ihnen die bessere Ausstattung gewährt.

Die Entwicklung der Ganztagsgrundschulen bis 2011 zeigt, dass ihr Ausbau – abweichend von der ursprünglichen Zielsetzung – nicht verstärkt in gebundener, sondern in etwa gleichem Umfang auch in offener Form stattgefunden hat. Für einen erheblichen Teil der Schulen besteht daher kein Bedarf an der besseren Ausstattung mit Lehrerressourcen.

Der Rechnungshof hat die BSB erneut und nachdrücklich aufgefordert, einen kostenintensiveren Professionenschlüssel mit einem höheren Lehreranteil nur anzuwenden, wenn dies aufgrund des gebundenen Angebots erforderlich ist.

*Zu viele
kostenintensive
Lehrkräfte
eingesetzt*

79. Die BSB hat darauf hingewiesen, dass das Angebot an Ganztags schulen sich noch in der Entwicklung befinde. Vor dem Hintergrund eines von den Eltern geforderten sukzessiven Einstiegs in die Ganztags schule sei ein veränderter Verteilungsschlüssel nicht sinnvoll.

Der Rechnungshof hält an seiner Beurteilung fest. Auch im schulischen Bereich unterliegt der Ressourceneinsatz dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Ein verbesserter Professionenschlüssel genügt diesen Anforderungen nur, wenn er zur Sicherstellung des gebundenen Angebots tatsächlich erforderlich ist.

⁶ Jahresbericht 2004, „Ganztags schulen“, Tzn. 340 bis 342.

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/555 vom 17. Juni 2008.

Teilnahmequote

80. Die Zuweisung der Ressourcen für den Ganztagsschulbetrieb erfolgt u. a. unter Berücksichtigung der Teilnahmequote am Ganztagsangebot. Diese wird in der Regel nur einmalig bei Einrichtung einer Ganztagschule ermittelt. Bei Veränderung von Teilnehmerzahlen erfolgt in diesen Fällen keine Anpassung der Teilnahmequote und somit der Ressourcen.
- Keine regelhafte Aktualisierung der Teilnahmequote*
81. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, im Interesse eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes die Erhebung der Teilnahmequote zu einem praktikablen regelhaften Verfahren zu entwickeln. Die Zuweisung der Ressourcen ist mindestens jährlich an die Entwicklung der Teilnahmequote anzupassen.
82. Die BSB hat mitgeteilt, sie werde eine unterjährige Nachverfolgung der Teilnahmequoten und die Möglichkeit einer Anpassung der entsprechenden Ressourcenzuweisungen prüfen.

Ressourcenermittlung und -einsatz

83. Die Ganztagsmehrbedarfe werden von der BSB mit zwei unterschiedlichen Berechnungsverfahren ermittelt. So erhalten 14 Schulen, deren Ganztagsmehrbedarf nach einem älteren Modell ermittelt wird, bis zu 30 % mehr Ressourcen als jene Schulen, deren Bedarf nach einem neueren Modell, der sogenannten Prototypberechnung⁸, bemessen wird. Dies führt zu jährlichen Mehrkosten von rund 800.000 Euro.
- Vermeidbare Mehrkosten in Höhe von jährlich 800.000 Euro*

84. Ganztagschulen organisieren mit den zugewiesenen Ressourcen ihren Ganztagsbetrieb nach eigenen Vorstellungen innerhalb eines vorgegebenen zeitlichen Rahmens.

Die für den Ganztagsbetrieb zugewiesenen Ressourcen wurden von einigen Ganztagschulen nicht zweckentsprechend verwendet:

- An einzelnen Schulen wurden bis zu 35 % der Mittel nicht für zusätzliche Angebote bzw. entsprechende Kurse genutzt.
 - Der zeitliche Rahmen wurde durch einen späteren Beginn am Morgen (beispielsweise um 8:45 statt um 8 Uhr) oder ein früheres Ende am Nachmittag (beispielsweise um 15:30 statt um 16 Uhr) verkürzt.
 - Mit den zusätzlichen Angeboten wurde erst bis zu drei Wochen nach Beginn des Schulhalbjahres begonnen.
- Mittel teilweise nicht zweckentsprechend verwendet*

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 18/525 vom 21. Juni 2004 „Rahmenkonzept für Ganztagschulen in Hamburg“ (Rahmenkonzept).

85. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, alle Mehrbedarfe für Ganztagschulen – unter Verwendung der Prototypberechnung – auf einheitlicher Basis und entsprechend den Anforderungen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermitteln und zuzuweisen sowie auf die Schulen einzuwirken, die Ressourcen vollständig bedarfs- und zweckbestimmt für den Ganztagsbetrieb zu verwenden.
86. Die BSB hat mitgeteilt, sie werde prüfen, welche Abweichungen es bei den Schulen im Einzelnen gegenüber den Vorgaben gebe. Sie werde sicherstellen, dass die Ressourcen bedarfsgerecht eingesetzt werden.

Erfolgskontrolle und Qualitätssicherung

87. Die im „Rahmenkonzept“ alle drei Jahre vorgesehene Evaluation der Ganztagschulen⁹ hat bisher nicht stattgefunden. Auch die von der Schulinspektion durchgeführten Evaluationen in den Schulen haben sich bisher ausschließlich auf die Qualität der unterrichtlichen Angebote, nicht aber auf die Nachmittagsbetreuung bezogen.

Fehlende Erfolgskontrolle und Qualitätssicherung

Bereits im Jahr 2004 hatte der Rechnungshof kritisiert, dass Erfolgsmessungen für den Ganztagsunterricht fehlen.¹⁰ Die BSB hatte zugesagt, sie wolle bei künftigen Untersuchungen und Studien den Erfolg der Ganztagschule evaluieren. Vor dem Hintergrund des zurzeit stattfindenden massiven Ausbaus von Ganztagschulen ist eine solche Evaluation dringend erforderlich.

Die nach § 85 Absatz 1 HmbSG zur Qualitätssicherung vorgesehene Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit der Schulaufsicht enthalten in keiner der geprüften Ganztagschulen Festlegungen für den Ganztagsschulbetrieb.

88. Der Rechnungshof hat die bisher fehlende Erfolgskontrolle und Qualitätssicherung beanstandet und die BSB aufgefordert, Merkmale zu bestimmen, über die Erfolg und Qualität des Ganztagschulbetriebs gemessen werden können, sowie darüber Ziel- und Leistungsvereinbarungen abzuschließen.
89. Die BSB hat mitgeteilt, sie plane, die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung zu einem Kernbereich ihrer Aufgaben zu machen. In diesem Rahmen werde auch geprüft, ob und in welchem Umfang eine Evaluation als Grundlage der Qualitätsverbesserung notwendig sei.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass mit § 7 Absatz 4 LHO eine gesetzliche Pflicht zur Durchführung von Erfolgskontrollen besteht, deren Notwendigkeit nicht der Disposition der BSB unterliegt.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 18/525 vom 21. Juni 2004 „Rahmenkonzept für Ganztagschulen in Hamburg“ (Rahmenkonzept).

¹⁰ Jahresbericht 2004, „Ganztagschulen“, Tz. 346.

Kostenvergleich zwischen Ganztagschulen und GBS

90. Die Kostenkennzahlen der Produktinformationen¹¹ weisen auf Basis der sogenannten Prototypberechnung (Tz. 83) Mehrbedarfe für die Ganztagsgrundschule von 902 Euro pro Kind und Jahr aus. Der Landesrahmenvertrag für die GBS zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sieht demgegenüber jährliche Entgelte pro Kind und Jahr von – gestaffelt nach Sozialindizes – 2.015 Euro bzw. 1.828 Euro vor, wobei er einen Betreuungsumfang von fünf Tagen bzw. 15 Stunden/Woche umfasst. Ausgehend von dem Betreuungsumfang der Ganztagschulen von vier Tagen bzw. 12 Stunden pro Woche ergeben sich rechnerisch Mehrkosten der GBS gegenüber der Ganztagsgrundschule pro Kind und Jahr von 710 Euro bzw. 560 Euro.
91. Es ist geplant, dass sich bis zum Schuljahr 2015/2016 rund 98 % der insgesamt 192 Grundschulen zu Ganztags- oder GBS-Schulen entwickeln. Die Anzahl der GBS-Schulen soll sich dabei von derzeit 27 auf insgesamt 123 im Schuljahr 2013/2014 erhöhen und wird dann einen Anteil von rund 2/3 ausmachen. Ein weiterer Ausbau von Grundschulen zu Ganztagschulen ist nach dem Schuljahr 2012/2013 nicht beabsichtigt.¹²
92. Eine Modellrechnung des Rechnungshofs berücksichtigt die vor-
GBS jährlich rund
10,8 Mio. Euro
teurer als ein
Ausbau von
Ganztagschulen
genannten Rahmendaten, eine überschlägige Gewichtung der zukünftigen GBS-Schulen nach ihren Sozialindizes, eine perspektivische Teilnahmequote von 50 % an GBS¹³ und die prognostizierten Schülerzahlen. Gegenüber einem alternativ denkbaren Ausbau der Ganztagschulen ergeben sich durch den Ausbau der GBS ab dem Schuljahr 2013/2014 rechnerisch jährliche Mehrausgaben in Höhe von rund 10,8 Mio. Euro.
93. Vor dem Hintergrund dieses Kostenvergleichs hat der Rechnungshof die BSB aufgefordert, priorisiert Ganztagschulen nach Rahmenkonzept einzurichten.
94. Die BSB hat darauf hingewiesen, dass unter Aufwendung der gleichen Mittel wie bisher im Kita-Gutscheinsystem im angestrebten Zielausbau der GBS rund 10.000 Kinder zusätzlich einen Betreuungsplatz im schulischen Ganztag erhielten. Der massive Ausbau der GBS ohne die Beteiligung freier Träger hätte für diese den Verlust eines bedeutenden Geschäftsfeldes zur Folge. Dies sei mit der jetzigen Lösung vermieden worden. Eltern wünschten zudem, dass sich Elemente der Jugendhilfe auch in der Schule wiederfänden.
95. Der Rechnungshof verkennt die schwierigen Rahmenbedingungen für den Wechsel vom Kita-Gutscheinsystem in das GBS-System nicht. Er verweist jedoch auf die von der BSB anerkannten Kostenvorteile bisheriger Ganztagsgrundschulen und erhält vor dem Hintergrund der gebotenen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim

¹¹ Haushaltsplan 2011/2012, Produktinformationen, Produktbereich 02 Schulen.

¹² Bürgerschaftsdrucksache 20/3642 vom 27. März 2012.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 20/3642 vom 27. März 2012.

Einsatz staatlicher Mittel seine Forderung aufrecht, die kostengünstigeren Ganztagschulen priorisiert einzurichten.

Der Hinweis auf die zusätzliche Ganztagsbetreuung von bisher im Hort betreuten Kindern ist für den Kostenvergleich nicht relevant. Die Ganztagsbetreuung kann durch Ganztagsgrundschulen oder GBS sichergestellt werden, beim Besuch einer Ganztagschule entstehen jedoch deutlich geringere Kosten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Übergang zwischen Schule und Beruf

Behörde für Schule und Berufsbildung/
Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Bei der Neustrukturierung der Berufsorientierung in Stadtteilschulen wurden weder die Ausgangslage erfasst noch Ziele messbar beschrieben. Verbindliche Vorgaben und Arbeitsmaterialien standen den Schulen nicht rechtzeitig zur Verfügung.

In der Jugendberufsagentur bedarf es einer abgestimmten Maßnahmenplanung und einer zentralen Stelle, die übergreifende Aufgaben wahrnimmt. Die Finanzierung von Stellen der Berufsberatung ist Aufgabe des Bundes. Eine Kostenübernahme durch die Freie und Hansestadt Hamburg sollte daher zeitlich begrenzt werden.

96. Vielen Jugendlichen gelingt der Übergang von der Schule in eine Ausbildung oder in Arbeit nicht unmittelbar. „Warteschleifen“ in Schulen und Ausbildungsvorbereitung münden häufig in kurzzeitige und gering vergütete Tätigkeiten oder führen zu wiederholter bis dauerhafter Arbeitslosigkeit. Junge Menschen ohne erfolgreichen Übergang in Ausbildung oder Studium haben soziale und gesellschaftliche Nachteile. Für die Freie und Hansestadt Hamburg entstehen in diesem Zusammenhang potenzielle dauerhafte Belastungen durch den Bezug von Transferleistungen. Der Senat hat daher im Rahmen einer Schulreform¹ u. a. die Berufs- und Studienorientierung in Stadtteilschulen neu strukturiert und sie nach Pilotierung im Schuljahr 2010/2011 zum Schuljahr 2011/2012 für alle staatlichen Stadtteilschulen vorgegeben. Im Sommer 2012 wurde darüber hinaus die Jugendberufsagentur eröffnet.

Berufsorientierung an Stadtteilschulen

97. Insbesondere Jugendliche, die voraussichtlich ohne oder mit einem schwachen Abschluss die Schule beenden, bedürfen verstärkter Unterstützung. Die Neustrukturierung bezweckt, möglichst viele Jugendliche zügig nach dem Ende der Schulzeit in die klassische duale Ausbildung zu integrieren. Um dies zu ermöglichen, wurde die Berufsorientierung in die Klassenstufen 8 bis 10 verlagert und mit einer verstärkten Kooperation mit den berufsbildenden Schulen verbunden.

¹ Rahmenkonzept für die Reform des Übergangssystems Schule – Beruf der BSB vom Juni 2009 und Bürgerschaftsdrucksache 19/8472 vom 18. Januar 2011.

Erfolgskontrolle

98. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hat versäumt, vor Beginn der Pilotierungsphase im Sommer 2010 und nach deren Abschluss eine Datenbasis zu erheben. Zudem fehlen Zielvorgaben und Indikatoren für eine Erfolgskontrolle.
- Zielvorgaben und Indikatoren für Erfolgskontrolle fehlen*
- Erst zum Ende des Schuljahrs 2011/2012 und damit im bereits laufenden Umsetzungsprozess hat die Behörde die berufliche und schulische Anschlussperspektive der Jugendlichen der Klassenstufen 9 und 10 erfasst. Sie hat dabei festgestellt, dass nur 25 % der Schulabgängerinnen und Schulabgänger direkt im Anschluss eine berufliche Ausbildung beginnen konnten. Einen betrieblichen Ausbildungsplatz erhielten sogar nur 17 %.²
- Auch wenn durch weitere Erhebungen in den kommenden Jahren Entwicklungen sichtbar gemacht werden können, wird es wegen der fehlenden Ermittlung der Ausgangsbasis der Behörde nach Durchwachsen der Jahrgangsstufe 8 bis zur Klasse 10 zum 31. Juli 2014 nicht möglich sein festzustellen, ob, in welchem Umfang und aufgrund welcher Maßnahmen die gesetzten Ziele erreicht wurden. Insbesondere wird nicht ermittelbar sein, ob mehr Schulabgänger direkt in duale Ausbildung einmünden als vor der Neustrukturierung.
99. Um Jugendliche zur Aufnahme einer Berufsausbildung zu befähigen, bieten die Schulen eine Maßnahmenpalette an, die von Praktika über Werkstattunterricht, Beratungen, Kompetenzfeststellungsverfahren bis hin zu „Knigge-Kursen“ reicht. Weder den Schulen noch der BSB ist es bisher möglich, einen unmittelbaren Bezug zwischen den jeweils ergriffenen Maßnahmen und einer verbesserten Berufsorientierung herzustellen.
100. Der Rechnungshof hat gefordert, Ziele und Indikatoren für eine künftige Erfolgskontrolle festzulegen, und empfohlen, mit den Schulen jährliche Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu treffen, um in einem Soll-Ist-Abgleich den Reformprozess begleitend zu steuern. Er hat weiter empfohlen, die Ausgestaltung der Berufsorientierung in den Stadtteilschulen einem „Best-Practice-Vergleich“ zu unterziehen, um besonders wirksame Maßnahmen zu identifizieren.
- Ziel- und Leistungsvereinbarungen zur Steuerung einsetzen*

Rahmenvorgaben und Arbeitshilfen

101. Der Pilotphase im Schuljahr 2010/2011 lagen die Entwürfe für „Rahmenvorgaben für die Berufs- und Studienorientierung an Stadtteilschule und Gymnasium“ zugrunde. Obgleich die Berufsorientierung inzwischen ein zweites Jahr im Echtbetrieb stattfindet, haben die Rahmenvorgaben nach wie vor vorläufigen Charakter. Auch ein geplantes „Handbuch zur Berufsorientierung“ liegt bisher nur als Entwurf vor. Ein „Mustercurriculum“, das Orientierung für

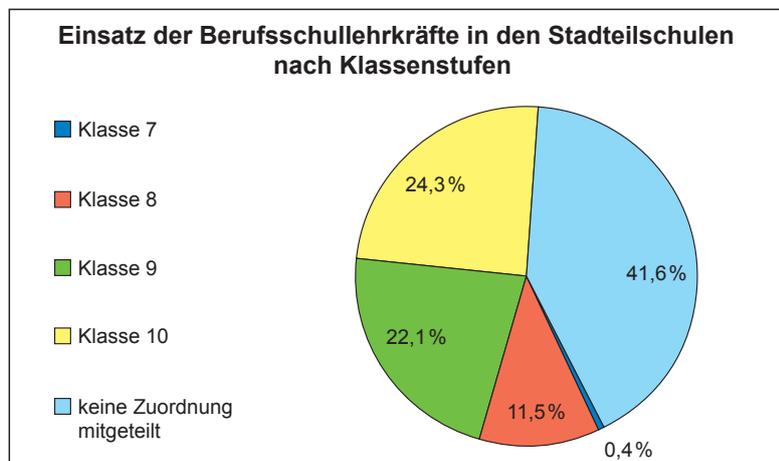
² Erhebung in Stadtteilschulen, Förderschulen und Privatschulen; Pressemitteilung der BSB vom 23. Oktober 2012.

eigene Konzepte hätte sein können, soll den Schulen erst im laufenden Schuljahr 2012/2013 zur Verfügung gestellt werden. Der bisherige Entwurf ist ungenau und widerspricht zum Teil den vorläufigen Rahmenvorgaben.

102. *Verbindliche Vorgaben und Arbeitsmaterialien bereitstellen*
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass den Schulen bisher keine verbindlichen Vorgaben und Arbeitshilfen zur Verfügung stehen. Die zeitnahe Einrichtung einer von der Behörde avisierten Internetplattform mit gültigen Materialien wäre ein Schritt in die richtige Richtung.

Kooperationen mit berufsbildenden Schulen

103. Seit Beginn des Schuljahres 2011/2012 geht jede Stadtteilschule mit mindestens einer berufsbildenden Schule eine Kooperation ein. Nach den vorläufigen Rahmenvorgaben sollen Lehrkräfte der berufsbildenden Schulen beginnend mit Jahrgangsstufe 8 in den Stadtteilschulen Beratungsaufgaben übernehmen. Für diese Kooperation erhalten die berufsbildenden Schulen Lehrerstunden, deren Verteilung auf die Stadtteilschulen unter Berücksichtigung der Sozialindizes³ vorzunehmen ist. Bis zum Schuljahr 2015/2016 soll die Kooperation aufwachsend 120 Lehrerstellen umfassen.⁴
104. *Einsatz der Lehrkräfte entspricht nicht den Vorgaben*
- Die Lehrkräfte wurden hingegen im ersten Jahr der Kooperation nur zum Teil in Klassenstufe 8 eingesetzt, wie eine Erhebung des Rechnungshofs ergeben hat.



Quelle: Befragung durch den Rechnungshof an allen Stadtteilschulen im Mai 2012 zum Stand 1. Februar 2012

Auch der aus den Sozialindizes resultierende unterschiedliche Beratungs- und Betreuungsbedarf der Schulen wurde bei der Zuweisung der Ressourcen bisher nicht berücksichtigt.

Die Erwartung der Behörde, ein an Sozialindizes orientierter, konzentrierter Ressourceneinsatz in Klassenstufe 8 lege den Grund-

³ Zur Einstufung in sogenannte KESS-Faktoren werden der soziale, der kulturelle und der ökonomische Hintergrund der Schülerinnen und Schüler einer Schule bewertet.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 19/8472 vom 18. Januar 2011.

stein für eine bestmögliche Berufsorientierung und böte damit den größtmöglichen Erfolg, kann sich insoweit nicht erfüllen.

Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, die selbst gesetzten Vorgaben zur Verteilung und zum Einsatz der Ressourcen künftig sicherzustellen.

Ressourcenausstattung plangemäß ausrichten

105. Angesichts des nicht unerheblichen Ressourceneinsatzes für die Kooperation, der Komplexität des Koordinationsaufwands und der Bedeutung für die Schülerinnen und Schüler hält es der Rechnungshof für notwendig, auch für diesen Aufgabenbereich umgehend Indikatoren und Maßstäbe festzulegen, mit denen die Wirksamkeit in Relation zum Mitteleinsatz beurteilt werden kann.

Stellungnahme der Behörde

106. Die Behörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen.

Jugendberufsagentur

107. Mit der Jugendberufsagentur, mit deren Einrichtung der Senat einer Empfehlung des Rechnungshofs⁵ gefolgt ist, ist beabsichtigt, die an der beruflichen Integration beteiligten Institutionen (BSB, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration [BASFI], Bezirksämter, Agentur für Arbeit Hamburg [Arbeitsagentur] und Jobcenter team.arbeit.hamburg) in die Lage zu versetzen, alle jungen Menschen bis zum 25. Lebensjahr mit dem Ziel eines erfolgreichen Ausbildungsabschlusses zu erfassen, zu beraten, zu vermitteln, zu begleiten und zu fördern. Zu diesem Zweck sollen die unterschiedlichen Beratungsdienste und Leistungen⁶ gebündelt bzw. aus einer Hand gewährt werden. Die Jugendberufsagentur hat im September 2012 mit zwei ersten Standorten ihre Arbeit aufgenommen.

Angebote im Übergangssystem

108. Neben ihrer Tätigkeit in der Jugendberufsagentur sind die beteiligten Institutionen an allen Schnittstellen und auf fast allen Handlungsstufen zwischen Schule und Beruf mit weiteren Maßnahmen aktiv. Im Jahr 2012 sollen mehr als 50 Mio. Euro für Projekte und Maßnahmen der Berufsorientierung und -vorbereitung, die geförderte Ausbildung sowie einer Vielzahl sozialräumlicher Beratungs- und Betreuungsangebote aufgewendet werden. Einige dieser Projekte und Maßnahmen beinhalten Beratungs- und Betreuungsaufgaben, die sich in Teilen mit denen der Jugendberufsagentur überschneiden.

⁵ Jahresbericht 2010, „Steuerung und Koordinierung beruflicher Integrationsangebote für Jugendliche“, Tz. 145.

⁶ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II), Drittes Buch – Arbeitsförderung – (SGB III) und Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII).

- Maßnahmenplanung aufeinander abstimmen*
109. Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass zumindest die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg ihre Angebote auf Überschneidungen mit den Aufgaben der Jugendberufsagentur überprüfen, sie gegebenenfalls konzeptionell neu ausrichten und in die Arbeit der Jugendberufsagentur einbeziehen. In einer abgestimmten Maßnahmenplanung sieht der Rechnungshof einen notwendigen Schritt, um Beratungs- und Unterstützungsleistungen aus einer Hand und unter einem organisatorischen Dach zu schaffen.⁷

Die Behörden haben zugesagt, hierauf hinzuwirken.

Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben

110. Die Jugendberufsagentur besitzt keine Aufbauorganisation mit hierarchischer Leitungsstruktur, sondern beruht auf der Kooperation der weiterhin für ihre Fachaufgaben verantwortlichen Partner. Die Steuerung soll ein Koordinierungsausschuss wahrnehmen, dessen Beschlüsse die Partner eigenverantwortlich umsetzen wollen. Über ihren Ressourceneinsatz entscheiden sie in eigener Regie.
111. Aufbau und Steuerungskonzept der Jugendberufsagentur erfordern in besonderem Maße, Nachsteuerungsbedarfe frühzeitig zu erkennen. Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, dies im Rahmen des Controllings sicherzustellen und eine Stelle vorzusehen, die übergreifende Aufgaben wahrnimmt und Entscheidungen des Koordinierungsausschusses vorbereitet. Er hat unter Hinweis auf seine bereits 2010 erhobene Forderung, Koordinierungsaufgaben einer federführenden Behörde zu übertragen,⁸ die Erwartung geäußert, dass die erforderliche Verständigung zumindest zwischen den beteiligten hamburgischen Behörden zügig stattfindet.
- Übergreifende und koordinierende Aufgaben absichern*

Die Behörden wollen eine solche Stelle einrichten und haben zugesagt, die erforderliche Einigung zügig herbeizuführen.

Wirtschaftlichkeit und Zielsetzung

112. Wie für alle finanzwirksamen Maßnahmen muss auch der Einrichtung und der konkreten Ausgestaltung einer Jugendberufsagentur gemäß §7 Absatz 2 LHO eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde gelegt werden. Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist außerdem gemäß §7 Absatz 4 LHO grundsätzlich deren Zielsetzung zu bestimmen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist nicht erfolgt, inhaltliche und zeitliche Ziele sind nicht festgelegt worden. Stattdessen sind in allgemeiner Form erwartete Wirkungen beschrieben, die vorge-

⁷ Vgl. Jahresbericht 2010, „Ausbildungsprogramme für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf“, Tzn. 164 bis 167.

⁸ Jahresbericht 2010, „Steuerung und Koordinierung beruflicher Integrationsangebote für Jugendliche“, Tz. 146f.

sehene Ressourcenausstattung dargestellt und Aufgabenfelder für die spätere Evaluation benannt worden.⁹ Konkrete Erfolgsindikatoren sind jedoch überwiegend nicht entwickelt worden. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und gefordert, umgehend operable Ziele für eine Erfolgskontrolle festzulegen.

Operable Ziele für Erfolgskontrolle festlegen

Die Behörden haben zugesagt, dem Koordinierungsausschuss unverzüglich einen Beschlussvorschlag zur Festlegung operabler Ziele für eine Erfolgskontrolle der Jugendberufsagentur vorzulegen.

Finanzierung

113. Die BASFI beabsichtigt, der Arbeitsagentur für ihre Aufgabenwahrnehmung in der Berufsberatung über einen mehrjährigen Zeitraum bis zu 15 zusätzliche Stellen zu finanzieren. Die Arbeitsagentur hat erklärt, sie habe keine Möglichkeit, ihre Kapazitäten den erwarteten steigenden Fallzahlen anzupassen. Die BASFI hat sich von der Erwägung leiten lassen, dass die Arbeitsagentur diese Stellen nutzen wolle, um über ihre gesetzlich festgelegten Aufgaben hinaus auch Schnittstellenaufgaben sowie die aufsuchende Beratung Jugendlicher wahrzunehmen. Damit übernehme diese zusätzliche Tätigkeiten für die Jugendberufsagentur und unterstütze fachpolitische Ziele Hamburgs. Die BASFI erwarte jedoch, dass der Beratungsaufwand in der Jugendberufsagentur durch Synergieeffekte langfristig wieder zurückgehen werde.

114. Für den Rechnungshof ist nachvollziehbar, dass die BASFI den mit der Jugendberufsagentur angestrebten Erfolg nicht durch die von der Arbeitsagentur vorgebrachten Personalengpässe gefährdet sehen will. Es sind jedoch keine Gründe ersichtlich, den Bund langfristig in seiner Aufgabenwahrnehmung finanziell zu entlasten. Ein Beitrag der Freien und Hansestadt Hamburg sollte daher zeitlich eng begrenzt werden.

Langfristige Entlastung des Bundes nicht gerechtfertigt

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die BASFI mit der für die Finanzierung der Stellen beabsichtigten Inanspruchnahme der zur Förderung der nachhaltigen Integration Arbeitsloser bereitgestellten Haushaltsmittel¹⁰ u. a. gegen das haushaltsrechtliche Prinzip der sachlichen Bindung¹¹ verstoßen würde.

115. Er hat gefordert, eine Finanzierung auf haushaltsrechtlich tragfähiger Grundlage vorzunehmen und mit der Arbeitsagentur ein Finanzierungskonzept zu vereinbaren, das mittelfristig die Überleitung der Finanzierung zusätzlicher Stellen für die Berufsberatung auf die Arbeitsagentur vorsieht.

Haushaltsrechtlich tragfähige Finanzierungsgrundlage und Überleitung auf Arbeitsagentur erforderlich

Die BASFI hat dies zugesagt.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/4195 vom 15. Mai 2012, Nrn. 1, 5, 6 und 7.

¹⁰ Haushaltstitel 4120.683.01 „Förderung der nachhaltigen Integration Arbeitsloser durch Programme der BASFI“.

¹¹ §§ 45, 71 Absatz 1 und 81 Absatz 1 LHO.

Bildungs- und Teilhabepaket

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration/Behörde für Schule und Berufsbildung/Finanzbehörde/Bezirksämter

Von der Behörde ermittelte Teilnahmezahlen zur Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets sind derzeit nur bedingt aussagefähig.

Die Finanzierung der Lernförderung in der Freien und Hansestadt Hamburg sollte reformiert werden. Die Refinanzierung der Schulsozialarbeit aus Bundesmitteln ist nur kurzzeitig gewährleistet.

116. Seit 2011 haben Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) bzw. Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII), nach § 2 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder Wohngeld bzw. Kinderzuschlag nach Bundeskindergeldgesetz (BKGG) beziehen, Ansprüche auf Leistungen zur Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (BuT). Der Gesetzgeber sieht darin eine Schlüsselfunktion für die Herstellung von Chancengerechtigkeit. Die Leistungen bestehen überwiegend aus Sach- und Dienstleistungen, damit sie den Hilfebedürftigen unmittelbar zukommen und zweckentsprechend eingesetzt werden.
117. In der Freien und Hansestadt Hamburg sind rund 78.500 junge Menschen leistungsberechtigt. Der Senat strebte ein schlankes, unbürokratisches und gleichwohl gesetzeskonformes Verwaltungsverfahren an.

An der organisatorischen Umsetzung sind neben den Bezirksämtern auch Jobcenter team.arbeit.hamburg, die Zentralen Rechnungsstellen der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) und des Bezirksamts Eimsbüttel sowie die einzelnen Kindertageseinrichtungen (Kitas), Schulen und Vereine usw. beteiligt. Die Finanzierung aller Leistungen erfolgt aus dem Einzelplan der Behörde für Arbeit, Familie, Soziales und Integration (BASFI). Hierfür sind jährlich rund 39 Mio. Euro vorgesehen.

Inanspruchnahme und Evaluation

118. Daten zur zahlenmäßigen Inanspruchnahme der einzelnen BuT-Leistungen werden vom Controlling der BASFI auf Basis von Meldungen aller leistungserbringenden Stellen erstellt. Die vielen beteiligten Stellen arbeiten mit unterschiedlichen Erfassungssystemen, die sich zudem auf Abrechnungsvorgänge und nicht auf Personen beziehen. Für einen ersten Evaluationsbericht der BASFI vom März 2012 mussten daher Sonderauswertungen vorgenommen werden.

119. Diese Evaluation hat folgende Inanspruchnahmequoten ergeben:

Inanspruchnahme (in Prozentwerten bezogen auf die Gesamtmenge der Anspruchsberechtigten) des BuT in Hamburg 2011	
Schulbedarf	93,2 %
Schul-Fahrten	37,6 %
Mittagsverpflegung	36,4 %
soziokulturelle Teilhabe	17,2 %
Schul-Ausflüge	11,0 %
Lernförderung	8,0 %
Schülerbeförderung	7,8 %
Kita-/Hort-Fahrten	6,9 %
Kita-/Hort-Ausflüge	4,6 %

Quelle: BASFI

Diese Quoten sind jedoch nur eingeschränkt aussagefähig, da bei einem Teil der Leistungen Anspruchsberechtigte außer Betracht blieben¹ und nicht in allen Fällen Gesamtjahreswerte erfasst wurden.² Zudem wurde bei mehrtägigen Fahrten in Kitas, Horten und Schulen die Bezugsgröße der Anspruchsberechtigten halbiert, da diese Leistung nur alle zwei Jahre in Anspruch genommen werden darf. Hierdurch wurden die Inanspruchnahmequoten verdoppelt, obwohl auch bei anderen BuT-Leistungen die Teilnahme an bestimmte Bedingungen geknüpft ist,³ ohne dass dies zu Veränderungen der Bezugsgröße führt.

Darstellung nur eingeschränkt aussagefähig

120. In der Freien und Hansestadt Hamburg wurden bereits vor Einführung des BuT viele Leistungen in ähnlicher Form auf landesgesetzlicher Basis angeboten. Vergleichbare Daten aus der Zeit vor Einführung des BuT liegen aber nur in geringem Umfang vor. Die durch die Einführung des BuT zusätzlich erzielten Ergebnisse lassen sich daher nicht feststellen.
121. Der Deutsche Städtetag hat seiner Analyse der Inanspruchnahmequoten andere Methoden als die BASFI in ihrem Evaluationsbericht zugrunde gelegt. U. a. berücksichtigte er bei allen BuT-Leistungen andere Bezugsgrößen berechtigter Kinder und zählte Anträge statt Inanspruchnahmen. Daher sind die Ergebnisse nicht miteinander vergleichbar.
122. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, das BuT entgegen der bisherigen Absicht, im Jahr 2013 einen abschließenden Bericht vorzulegen, regelmäßig zu evaluieren, aussagekräftige Kennzahlen und Berichtsformate festzulegen, um Entwicklungen darstellen zu können, und sich auf Bund-Länder-Ebene für eine einheitliche Erhebung und Darstellung von Inanspruchnahmen der BuT-Leistungen einzusetzen.

¹ So die über 18-jährigen Schülerinnen und Schüler und bei den Hort-Leistungen die über 6-jährigen Kinder.

² Beispielsweise wurden Schulfahrten nur für die Zeit ab Juni 2011 erfasst.

³ Etwa die Existenz einer Schulkantine.

Lernförderung

123. Parallel zum BuT hat der Senat das Programm „Fördern statt Wiederholen“ eingeführt. Die Schulen erhalten aus unterschiedlichen Quellen Mittel für Lernförderung: Im Rahmen einer landesgesetzlichen Basisausstattung, die sich nach der Gesamtzahl aller Schüler richtet, haben die Schulen die Möglichkeit, Lehrerarbeitszeiten für Lernförderung einzusetzen oder Honorarkräfte zu beschäftigen (BSB-Haushalt). Zudem erhalten sie für jeden BuT-Schüler mit festgestelltem Lernförderbedarf Zuweisungen pro Förderstunde aus BuT-Mitteln (BASFI-Haushalt).

Die BSB verteilt landesgesetzliche Mittel nach der Anzahl der Schüler unabhängig vom festgestellten Lernförderbedarf. Zudem gibt es keine Vorgaben für die Größe von Lernfördergruppen. Die Schulen könnten somit Teile der zugewiesenen Budgets auch für andere Zwecke verwenden.

*Schulen
bedarfsgerecht
ausstatten*

124. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert zu prüfen, ob auch die Verteilung der landesgesetzlichen Mittel ausschließlich anhand des tatsächlichen Lernförderbedarfs vorgenommen werden kann, und dabei zu berücksichtigen, dass diese Förderung für die Schüler entfallen kann, deren Lernförderung bereits über das BuT finanziert wird.

Auswirkungen auf den Landeshaushalt

Refinanzierung der Hamburger Ausgaben

*Refinanzierung
sicherstellen*

125. Der Bund refinanziert die kommunalen Ausgaben für die BuT-Leistungen in den Rechtskreisen SGB II und BKGG zunächst über einen pauschal höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft (KdU). Da die Entwicklung der KdU-Ausgaben nicht derjenigen des BuT entspricht, bestehen für die Refinanzierung Risiken. Ab 2013 soll der Prozentsatz der Bundesbeteiligung an den KdU für das BuT nach § 46 Absatz 7 SGB II jährlich revidiert werden. Der Rechnungshof hat der BASFI empfohlen, bei dieser Revision gegenüber dem Bund auf eine länderspezifische Auslegung der Formel in § 46 Absatz 6 SGB II hinzuwirken, da nur so eine zutreffende Refinanzierungshöhe der relevanten Ausgaben gewährleistet ist.

Datenanforderungen für die Revision des Bundes

126. Der Bund hat Anforderungen für die Datenmeldungen im Rahmen der Revision festgelegt. So müssen die gelieferten Daten den tatsächlich getätigten, kassenwirksamen Zweckausgaben entsprechen – und zwar netto, d. h. bereinigt um Einnahmen.
127. Die BASFI hat erklärt, die SAP-Daten aus der Haushaltsbewirtschaftung als Grundlage für die Revisionsdaten zu nutzen. Der Rechnungshof hat die Behörde auf insoweit bestehende Risiken hingewiesen:

- Die Ausgaben für Hort-Mittagessen werden aus den BuT-Titeln gezahlt, dürfen aber nicht in die Meldung einfließen.⁴
- Bei Lernförderung müssen die realen Kosten (Honorarrechnungen und gegebenenfalls weitere Kosten) zugrunde gelegt werden und nicht wie bisher die Zuweisungen der BSB an die Schulen.
- Zur Ermittlung von Nettoausgaben müssen Beträge aus Rückforderungen bei allen BuT-Leistungen den jeweiligen Haushaltstiteln zugeordnet werden.

Bei dem BuT-Verfahren in der Freien und Hansestadt Hamburg ist der Transferleistungsbezug von Kindern dann nicht bekannt, wenn entsprechende Leistungen bereits auf landesgesetzlicher Basis einkommensunabhängig gewährt werden, wie dies bei Lernförderung und Kita-Mittagessen der Fall ist. Um den vollen der Freien und Hansestadt Hamburg zustehenden Betrag beim Bund abfordern zu können, ist es erforderlich, den Leistungsbezug von Familien im SGB II und BKG zu ermitteln.

Daten vollständig erheben und Revisionsrisiken beseitigen

128. Der Rechnungshof hat die Behörden daher aufgefordert, die Daten bis zum Beginn der Revision vollständig zu erheben und die genannten Risiken durch Verfahrensänderungen zu beseitigen.

Schulsozialarbeit

129. Im zeitlichen Zusammenhang mit der Einführung des BuT hat der Bund entschieden, den Ländern von 2011 bis 2013 – über eine weitere Erhöhung des Bundesanteils an den KdU – zusätzliche Haushaltsmittel für den Ausbau der Schulsozialarbeit zu gewähren.

Der Senat hat beschlossen, in den Jahren 2011 bis 2013 jährlich 4,8 Mio. Euro für Schulsozialarbeit zur Verfügung zu stellen.⁵ Real sind inzwischen rund 113 dauerhafte Stellen geschaffen und ausgabewirksam besetzt worden, die einem Budgetwert von insgesamt gut 5,5 Mio. Euro entsprechen.

130. Durch die Kopplung der Einnahmen aus der Bundesbeteiligung an die Ausgabenhöhe für KdU ist die vollständige Refinanzierung der Ausgaben für Schulsozialarbeit von 2011 bis 2013 mit Risiken behaftet (Tz. 125). Ab 2014 entfallen diese Refinanzierungseinnahmen sogar vollständig.

131. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei den zusätzlichen Stellen für Schulsozialarbeit entgegen des im Arbeitsprogramm des Senats benannten Prinzips „Pay as you go“ die Gegenfinanzierung aus Mitteln des Bundes nicht dauerhaft ist. Er hat gefordert, dies bei den Beratungen des Haushalts 2013/2014 gegenüber der Bürgerschaft transparent zu machen.

Zusätzliches Personal nicht ausfinanziert

⁴ Diese Ausgaben werden bis 2014 gesondert und anschließend gar nicht mehr refinanziert.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/433 vom 3. Mai 2011.

Landesgesetzliche Leistungen

132. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist vor Einführung des BuT viele Jahre lang sozialpolitisch in Vorleistung getreten und hat auf landesgesetzlicher Grundlage dem BuT vergleichbare Leistungen angeboten. Diese wurden durch das BuT auf eine bundesgesetzliche Grundlage gestellt und darüber hinaus zum Teil erweitert. Weil diese Leistungen nunmehr größtenteils vom Bund refinanziert werden, ist es insgesamt zu einer finanziellen Entlastung der Freien und Hansestadt Hamburg gekommen, was im Ergebnis zu einer Verbesserung des allgemeinen Haushalts beitragen kann.
133. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat beschlossen, die bundesgesetzlichen BuT-Leistungen auf landesgesetzlicher Basis zu erweitern. Die Kosten für die Übernahme der Eigenanteile bei Mittagessen und Fahrkarten hat der Rechnungshof bezogen auf den Teilnehmerstand von Ende 2011 auf rund 9,3 Mio. Euro jährlich geschätzt.⁶

Jährliche Kosten der Eigenanteile für die FHH bei Teilnehmerstand BuT Ende 2011				
	Teilnehmer	Eigenanteil	Häufigkeit	Summe
Mittagessen Kita/Hort	30.476	1 Euro	190 Tage	5.790.440 Euro
Mittagessen Schule	15.413	1 Euro	190 Tage	2.928.470 Euro
Fahrkarten	3.284	14 Euro	12 Monate	551.712 Euro
Summe				9.270.622 Euro

Quelle: BASFI, eigene Berechnungen

134. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, im Rahmen weiterer Evaluationen auch den Mittelabfluss der landesgesetzlichen Leistungen einzubeziehen und zu den damit erzielten Ergebnissen ins Verhältnis zu setzen.
- Landesgesetzliche Zusatzleistungen evaluieren*

Stellungnahme der Verwaltung

135. Die Behörden haben zugesagt, den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs nachzukommen und sicherzustellen, dass die Datenanforderungen des Bundes rechtzeitig erfüllt werden.

⁶ Die Ausgaben für Kinder nach §3 AsylbLG sind bislang nicht bezifferbar.

Förderung der Kinder- und Jugendkultur

Kulturbehörde/
Behörde für Schule und Berufsbildung

Die Ziele der Förderung der Kinder- und Jugendkultur sind inhaltlich wie zeitlich nicht ausreichend konkretisiert. Erfolgskontrollen sind deshalb nur eingeschränkt möglich und wurden selbst insoweit nicht durchgeführt. Notwendige Anschlussfinanzierungen sind nicht gesichert. Deshalb werden Maßnahmen entgegen dem Förderkonzept zum Teil weiter aus dem Programm finanziert.

136. Mit dem Rahmenkonzept Kinder- und Jugendkulturarbeit in Hamburg hatte sich der Senat 2004 zum Ziel gesetzt, „Kinder und Jugendliche möglichst frühzeitig und in unterschiedlichen Lebenszusammenhängen mit Kultur zu konfrontieren und zu eigenen kulturellen Ausdrucksformen und Aktivitäten zu ermutigen.“¹

Unter Federführung der Kulturbehörde hat der Senat durch Zuwendungen an Einrichtungen und Künstler zahlreiche Maßnahmen wie Buchstart und das freiwillige soziale Jahr Kultur umgesetzt.² Bei einigen Maßnahmen (zum Beispiel Kulturschulen, Kindertheater im Forschungsprozess oder Kurzfilmschule)³ hat die Kulturbehörde mit der Behörde für Schule und Berufsbildung zusammengewirkt. Sowohl die ersten Maßnahmen als auch die Implementierung des Rahmenkonzepts insgesamt wurden zum Oktober 2006 im Hinblick auf ihre Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität im Auftrag der Kulturbehörde extern evaluiert.⁴

Ende August 2011 hat die Bürgerschaft den Senat ersucht, in einem Sachstandsbericht die Umsetzung des Rahmenkonzepts zu beschreiben, relevante Felder künftigen Handelns aufzuzeigen und zu berichten, wie die Maßnahmen auf eine dauerhaft tragfähige finanzielle Grundlage gestellt werden können.⁵ Im Sommer 2012

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/649 vom 27. Juli 2004.

² Buchstart: Seit 2007 bekommen alle einjährigen Kinder einen Stoffbeutel mit ersten Büchern geschenkt. Freiwilliges soziales Jahr Kultur: Seit 2003 werden Jugendliche im Zuge eines freiwilligen sozialen Jahres in Kultureinrichtungen eingesetzt.

³ Kulturschulen: Ausgewählte Schulen gestalten ihr Unterrichtsangebot mit künstlerisch-kulturellem Bildungsanteil (ab 2005). Für das Folgeprojekt „Kulturschulen 2011 – 2014“ hat die Behörde für Schule und Berufsbildung einen Projektstrukturplan aufgestellt.

Kindertheater im Forschungsprozess: Seit 2002 begegnen Kinder, Künstler und Wissenschaftler einander als Forschende und stellen Prozess und Ergebnis (schau)spielerisch dar.

Kurzfilmschule: Filmkünstler begleiten Schüler in Projektwochen bei Entwurf und Umsetzung von Kurzfilmen (ab 2005).

⁴ <http://www.hamburg.de/contentblob/182178/data/rahmenkonzept-evaluation-2006-abschlussbericht.pdf> (Abruf am 12. November 2012).

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/1399 vom 31. August 2011.

hat der Senat der Bürgerschaft eine Fortschreibung des Rahmenkonzepts vorgelegt.⁶

Finanzierung

137. Im Wesentlichen als Anschubfinanzierung für Maßnahmen zur Förderung der Kinder- und Jugendkultur sind beim Titel 3720.686.07 „Förderung der Kinder- und Jugendkultur“ rund 1 Mio. Euro veranschlagt.

Kaum frei verfügbare Mittel für neue Maßnahmen

Nachdem die Mehrzahl der Förderbeträge (zum Beispiel für Kinder- und Jugendtheater, das freiwillige soziale Jahr Kultur, das Internationale Musik- und Theaterfestival und das Landesjugendorchester Hamburg)⁷ mit den Erläuterungen zum Einzelplan 3.3 vorgegeben war, verblieben für „Sonstige“ Maßnahmen im Jahr 2006, dem Jahr der höchsten Förderung, maximal 288.000 Euro. Aufgrund von Kürzungen des Titels und weiteren Vorfestlegungen in den Erläuterungen verringerten sich die frei verfügbaren Mittel bis 2009 weiter um mehr als 90 % auf zuletzt 26.000 Euro.

Neben den Haushaltsmitteln wird die Förderung der Kinder- und Jugendkultur durch Drittmittel Privater unterstützt.

138. Die Kulturbehörde hat dargelegt, mit der Fortschreibung des Rahmenkonzepts (Tz. 136) würden keine zusätzlichen Haushaltsmittel gebunden. Aus Drittmitteln finanzierte Förderungen seien zeitlich begrenzt, Anschlussfinanzierungen hingen damit maßgeblich von der Entwicklung und Belastbarkeit der öffentlichen Haushalte ab.

139. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Rahmenkonzept eine Vielzahl von Maßnahmen vorsieht, die durch eine Anschubfinanzierung der Kulturbehörde nur angestoßen werden sollten.

Fortführung des Programms nur bei sicher-gestellter Folgefinanzierung der Maßnahmen

Erfolgreiche Maßnahmen müssten danach in die Verantwortung und Finanzierung der Fachbehörden übergehen. Folglich erscheint eine Fortführung des Programms zur Initiierung neuer Fördermaßnahmen nur mit einer verlässlichen Anschlussfinanzierung umsetzbar. Aus diesem Grund ist eine Entscheidung des Senats angezeigt, ob mit dem Programm zur Förderung der Kinder- und Jugendkultur die wesentlichen Ziele bereits erreicht sind oder ob er eine Fortführung für erforderlich hält, die dann der Bereitstellung von Haushaltsmitteln auch für die Anschlussfinanzierung bedürfte.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/4450 vom 12. Juni 2012.

⁷ Internationales Musik- und Theaterfestival für Kinder mit Weltkinderfest in den Wallanlagen und weiteren kulturellen Angeboten in unterschiedlichen Einrichtungen (seit 25 Jahren). Landesjugendorchester Hamburg: Ein 1968 gegründetes Symphonieorchester, das derzeit aus 80 Jugendlichen besteht.

Zielsetzung und Erfolgskontrolle

140. Die übergeordneten Ziele und die Teilziele des Rahmenkonzepts sollten eindeutig und messbar sowie mit einer Frist zur Umsetzung beschrieben sein. Bereits im Abschlussbericht zur Evaluation (Tz. 136) ist empfohlen worden, Qualitätsstandards und Instrumente zur Qualitätssicherung von Projekten der Kinder- und Jugendkulturarbeit zu entwickeln und diese mit Förderprinzipien zu verknüpfen.

141. Tatsächlich hat der Senat jedoch weder quantitative noch qualitative oder zeitliche Größen zur Umsetzung seiner übergeordneten Ziele festgelegt. Selbst für die „ersten Handlungsmaßnahmen des Rahmenkonzepts“⁸ hat er die Ziele nicht operationalisiert. So war beabsichtigt, die Maßnahme „Theater und Schule (TuSch)“ auf weitere Schulen und Theater auszuweiten, ohne dabei zu konkretisieren, wann wie viele Einrichtungen einbezogen sein sollten. Die zur Umsetzung des Rahmenkonzepts gegründete Projektgruppe hat ebenfalls weder die Ziele operationalisiert noch Termine gesetzt: So hat sie für die Evaluation ihrer Arbeit und für die Fortschreibung des Konzepts keinen Zeitpunkt bestimmt und die Evaluationstiefe wie die notwendige Qualität der Fortschreibung nicht definiert. Die Fortschreibung des Rahmenkonzepts hat sie 2012 erst auf Anfrage der Bürgerschaft erarbeitet (Tz. 136).

Ziele nicht operationalisiert und keine Termine gesetzt

Aufgrund nicht operationalisierter Ziele und fehlender Zeitvorgaben lässt sich der Zielerreichungsgrad nur in begrenztem Umfang messen. Zwar hat der Senat die Bürgerschaft Anfang 2007 über den Stand der Umsetzung des Rahmenkonzepts und das Ergebnis der externen Evaluation (Tz. 136) informiert,⁹ aber dabei weder einen Abgleich mit den Zielen des Rahmenkonzepts vorgenommen noch berichtet, inwieweit gesetzte Ziele erreicht worden sind, und damit auch nicht die zugrunde liegenden Maßnahmen kritisch gewürdigt. Darüber hinaus sind die Erfolge von Einzelmaßnahmen, Teilzielen und des Gesamtprojekts nicht überprüft worden.

Erfolg von Maßnahmen und Programm nicht überprüft

142. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die federführende Kulturbehörde aufgefordert, bei der Fortsetzung des Programms dessen Ziele vorab so operabel zu formulieren, dass deren Erfolg später überprüft werden kann, sowie einen Terminplan zu erarbeiten und ggf. nachzusteuern.

Ferner hat der Rechnungshof beanstandet, dass der Senat weder als Grundlage für die Berichterstattung noch im weiteren Verfahren Erfolgskontrollen durchgeführt und auch nicht dargelegt hat, inwieweit Ziele des Rahmenkonzepts erreicht worden sind. Er hat daher gefordert, künftig Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen sowie Wirtschaftlichkeitskontrollen vorzunehmen.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 18/649 vom 27. Juli 2004.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 18/5745 vom 6. Februar 2007.

143. Die Kulturbehörde hat erläutert, Erfolgskontrollen oblägen den handelnden Einrichtungen und Künstlern bzw. fördernden Unternehmen und Stiftungen. Sie selbst kontrolliere den Erfolg der Einzelmaßnahmen im Rahmen des Zuwendungsverfahrens.
144. Der Rechnungshof hat für den Bereich der Kulturbehörde bereits im Jahresbericht 2010 die Qualität der mit Zuwendungsempfängern vereinbarten Ziele und der hierzu durchgeführten Erfolgskontrollen bemängelt und die Notwendigkeit von Wirksamkeitskontrollen für Förderprogramme betont.¹⁰ Die Kulturbehörde muss die Vorgaben des Zuwendungsrechts insbesondere hinsichtlich operationalisierter Ziele und Erfolgskontrollen konsequent beachten. Die Erfolgskontrolle kann sie nicht den geförderten Einrichtungen und Künstlern selbst überlassen, weil deren Einschätzung eine eigenständige Prüfung durch die Kulturbehörde nicht ersetzt.

Strukturen

145. Die zur Umsetzung des Rahmenkonzepts „Kinder- und Jugendkulturarbeit“ gebildete Projektgruppe der beteiligten Behörden hat die Aufgaben,
- über Fördermittel zu informieren und deren Vergabe zu vereinfachen,
 - neue Kooperationsprojekte zu entwickeln und zu fördern,
 - Vorschläge für die Behördenleitung der Kulturbehörde zur Vergabe von Projektmitteln zu erarbeiten,
 - einzelne Maßnahmen des Fachkonzepts umzusetzen,
 - die bisherigen Arbeiten zu evaluieren und
 - das Rahmenkonzept/Fachkonzept fortzuschreiben.

Schwierige Bereiche wie Jugendhilfe nicht konsequent bearbeitet

Keine Entscheidungen herbeigeführt

146. Tatsächlich hat die Projektgruppe weder die für eine strukturierte Durchführung des Programms erforderlichen Vorgaben erarbeitet (Tz. 140) noch die gestellten Ziele umgesetzt: Obwohl im Rahmenkonzept vorgegeben war, dass die Projektgruppe vorrangig konkrete Maßnahmen im Kooperationsfeld Jugendhilfe erarbeiten sollte, hat sie sich überwiegend darauf beschränkt, sowohl die behördliche Zusammenarbeit als auch einzelne Ansätze wiederholt zu thematisieren, ohne Entscheidungen herbeizuführen. Gleiches gilt für Maßnahmen wie zum Beispiel Kultur-Kitas¹¹, Kinderkulturreiszeitung oder Orchestermusiker an Schulen¹².
147. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde als federführende Behörde aufgefordert, für eine stringente Aufgabenwahrnehmung der

¹⁰ Jahresbericht 2010, „Kulturförderung und Stadtteilkultur“, Tzn. 102 bis 108.

¹¹ Kultur-Kitas: Ausgewählte Kindertagesstätten sollten – vergleichbar zu den Kulturschulen – besondere künstlerisch-kulturelle Angebote entwickeln.

¹² Orchestermusiker an Schulen: Orchestermusiker sollten Kinder und Jugendlichen an Schulen neugierig auf klassische Musik und Konzertangebote machen.

Projektgruppe Sorge zu tragen und empfohlen, sich hierbei an den Projektgrundsätzen der Freien und Hansestadt Hamburg zu orientieren.

148. Die Kulturbehörde hat entgegnet, die Projektgrundsätze seien nur bedingt anwendbar, weil die Förderung der Kinder- und Jugendkultur eine ihrer Regelaufgaben darstelle. Die Projektgruppe habe lediglich eine koordinierende Funktion.
149. Sofern die Förderung der Kinder- und Jugendkultur eine Regelaufgabe der Kulturbehörde darstellt und sie ihre Aktivitäten mit anderen Behörden lediglich im Rahmen der üblichen Behördenzusammenarbeit koordiniert, sind zusätzliche Strukturen wie eine „Projektgruppe“, die erhebliche Personalressourcen binden, allerdings überflüssig. Ungeachtet des Charakters der Aufgabe als Regel- oder Projektaufgabe erwartet der Rechnungshof, dass die Kulturbehörde sich künftig klare Ziele setzt und auf deren stringente Umsetzung hinwirkt.

Öffentlichkeitsarbeit

150. Das Fachkonzept Kinder- und Jugendkulturarbeit „versteht Öffentlichkeitsarbeit als einen Knotenpunkt, von dem aus Informationen sowohl nach innen als auch nach außen vermittelt werden. Daher kommt ihm große Bedeutung sowohl für die einzelnen Stadtteile wie auch für die Anziehungskraft der Kulturmetropole Hamburg insgesamt zu.“¹³ Bisher haben die Behörden die zur Öffentlichkeitsarbeit gesetzten Teilziele wie „die Angebotstransparenz für Kinder- und Jugendliche zu erhöhen (Jugend Informationszentrum, Kulturring der Jugend, Internet, Kinder-Kulturzeitung)“¹⁴ nur teilweise umgesetzt. Medienkooperationen mit Verlagen¹⁵ sind nicht wie geplant entstanden. Vielmehr beschränkt sich das Angebot überwiegend auf die im Internet nur schwer auffindbaren Datenbanken¹⁶ sowie wenige weitere Publikationen und vermag damit nicht sicherzustellen, dass der Kreis möglicher Teilnehmer systematisch angesprochen und interessiert wird.
151. Der Rechnungshof hat der Kulturbehörde empfohlen, eine Öffentlichkeitsarbeit für Kinder- und Jugendkultur anzubieten, die ihre Adressaten aktiv anspricht und nach Möglichkeit auch einbezieht. Hierbei sollten über das Internet hinaus – wie ursprünglich vorgesehen – auch andere Medien genutzt werden. Vor diesem Hintergrund regt der Rechnungshof an, Schulen, Jugendeinrichtungen und Kindertagesstätten verstärkt als Multiplikatoren einzubinden.

Informationen hauptsächlich nur im Internet angeboten

Die Behörde hat den Empfehlungen vorbehaltlich verfügbarer Ressourcen zugestimmt.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 18/649 vom 27. Juli 2004.

¹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 18/649 vom 27. Juli 2004.

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/649 vom 27. Juli 2004.

¹⁶ <http://www.kindernetz-hamburg.de/> (Abruf am 12. November 2012) – Ein Veranstaltungskalender für Kinder mit guten Suchfunktionen – und <http://www.jugendserver-hamburg.de/> (Abruf am 12. November 2012) – eine Sammlung von Links und Adressen zu Einrichtungen für Jugendliche.

Maßnahmen zur Vermeidung strafbarer Handlungen junger Menschen

Behörde für Justiz und Gleichstellung/Behörde für Schule
und Berufsbildung/Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und
Integration/Behörde für Inneres und Sport/Finanzbehörde/
Bezirksamt Eimsbüttel

**Die am Handlungskonzept „Handeln gegen
Jugendgewalt“ beteiligten Behörden haben
einzelne Maßnahmen ohne vorherige auf-
gabenkritische Überprüfung bisheriger Ak-
tivitäten entwickelt und ohne hinreichende
Erkenntnisse über die damit verbundenen
Aufwendungen und Wirkungen umgesetzt.**

**Die Behörden müssen auf Basis eines aus-
sagefähigen Berichtswesens und belastba-
rer Erfolgskontrollen eine ergebnis- und wir-
kungsorientierte Steuerung der Maßnahmen
sicherstellen.**

152. Um der Jugendkriminalität und -gewalt in Hamburg besser vorbeugen bzw. diese besser bekämpfen zu können, wurde im Jahr 2007 das behördenübergreifende Handlungskonzept „Handeln gegen Jugendgewalt“ entwickelt.¹ Für die Umsetzung der Maßnahmen des Handlungskonzepts wurde ein gleichnamiges Projekt mit mehreren Gremien² eingesetzt. Die Bürgerschaft bewilligte u. a. für neue Stellen und die Anschubfinanzierung einzelner Maßnahmen für die Haushaltsjahre 2008 bis 2010 mehr als 2 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat die Steuerung des Handlungskonzepts durch die dafür eingesetzten Gremien sowie ausgewählte Maßnahmen im Verantwortungsbereich der Behörde für Inneres und Sport (BIS) untersucht.³

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/7296 vom 6. November 2007. Die hier genannten neun Maßnahmen wurden 2008 um eine zehnte Maßnahme (Opferschutz) ergänzt. Das Handlungskonzept wurde mit der Bürgerschaftsdrucksache 19/8174 vom 14. Dezember 2010 fortgeschrieben.

² Staatsräte-Lenkungsgruppe, Amtsleiterrunde und Referentenrunde.

³ Weitere beteiligte Behörden sind die Behörde für Justiz und Gleichstellung (JB), die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB), die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI), die Finanzbehörde sowie das Bezirksamt Eimsbüttel.

Steuerung des Handlungskonzepts

153. Die kontinuierliche Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen ist ein zentraler Ansatz des Handlungskonzepts.⁴ Die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen Mitteleinsatzes erfordern eine solche Überprüfung ebenfalls. Trotzdem besteht auch fünf Jahre nach Einführung des Handlungskonzepts kein aussagefähiges Controlling-System mit der Folge, dass Erfolgskontrollen fehlen, mit denen sich die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfen und gegebenenfalls nachweisen ließen.
- Aussagefähiges Controlling-System und Erfolgskontrollen fehlen*
154. Ursächlich hierfür ist, dass die für die Umsetzung des Handlungskonzepts erforderlichen Verantwortlichkeiten nicht eindeutig festgelegt wurden und die eingesetzten Gremien ihrer Steuerungsverantwortung nur unzureichend nachkamen. So forderten sie wesentliche Informationen zur Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen sowie zu deren Kosten nicht ein und leiteten die Überprüfung der vorhandenen Kennzahlen auf ihre Steuerungsrelevanz erst Jahre nach Umsetzung der Maßnahmen ein. Obwohl die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen bis heute nicht durch aussagefähige Erfolgskontrollen belegt ist, haben die Gremien beschlossen, einzelne Maßnahmen in den Regelbetrieb der Behörden zu überführen.
- Steuerungsverantwortung nur unzureichend wahrgenommen*
- Wirksamkeit der Maßnahmen nicht belegt*
155. Mangels hinreichender Informationen über die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen des Handlungskonzepts fehlen den beteiligten Behörden sowie den Gremien aussagefähige Grundlagen, um sachgerechte Entscheidungen über die Weiterentwicklung bzw. Fortführung der Maßnahmen zu treffen und den Erfolg des Einsatzes der bewilligten Mittel sowie gegebenenfalls Risiken für den Haushalt gegenüber Senat und Bürgerschaft darzulegen.
156. Der Rechnungshof hatte bereits in früheren Prüfungen auf Defizite in der ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung staatlicher Leistungen⁵ sowie bei der Umsetzung behördenübergreifender Konzeptionen⁶ hingewiesen und die Bedeutung der Kosten- und Leistungstransparenz unter Steuerungsgesichtspunkten betont.⁷
157. Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel beanstandet und die an der Umsetzung des Handlungskonzepts beteiligten Behörden BIS, JB, BASFI und BSB aufgefordert, im Benehmen mit der Finanzbehörde dafür Sorge zu tragen, dass

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 18/7296 vom 6. November 2007, S. 2 (Kontinuierliche Überprüfung der Arbeit): „Es geht darum, vorhandene Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu prüfen, sie gegebenenfalls zu ändern oder zu ersetzen und bei Bedarf weitere präventive Maßnahmen vorzuschlagen.“

⁵ Jahresbericht 2006, „Steuerung von Kosten und Leistungen“, Tz. 14 ff.; Jahresbericht 2008, „Neugestaltung des Haushaltswesens“, Tz. 486; Jahresbericht 2009, „Steuerung und Kontrolle“, Tz. 114 und Jahresbericht 2010, „Zielsetzung und Wirkungskontrolle staatlicher Leistungen“, Tz. 36 ff.; JB 2011, „Feuerwehrakademie“, Tz. 442 ff.

⁶ Jahresbericht 2011, „Bezirksverwaltungsreform“, Tz. 23 ff. und Jahresbericht 2012, „Integration von Zuwanderern“, Tz. 337 ff.

⁷ Jahresbericht 2012, „Kosten des Vollzugs von Abschiebungs- und Polizeihaft“, Tz. 693.

Verantwortlichkeiten festlegen und Erfolgskontrollen vornehmen

- die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung des Handlungskonzepts eindeutig festgelegt werden und
- ein aussagefähiges Controlling-System (Fach- und Finanzcontrolling) eingerichtet wird, das die in der LHO geforderten Erfolgskontrollen ermöglicht und Informationen für Steuerungsentscheidungen bereitstellt.

158. Die Behörden sind der Auffassung, die Struktur des Handlungskonzepts sowie die Zuordnung der Verantwortlichkeiten und die Art der Steuerung hätten sich bewährt. Sie halten das derzeitige Controlling und Berichtswesen für ausreichend, da es notwendige Kennzahlen, Indikatoren und Ergebnisse zu der Umsetzung der Maßnahmen wie zum Beispiel die Anzahl der Fallkonferenzen, der mit den Cop4U erreichten Schulen oder der geleisteten Stunden für Präventionsunterricht bereitstelle. Eine isolierte Messung der Wirksamkeit der Maßnahmen des Handlungskonzepts im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Kosten-/Nutzenrechnung sei nicht zielführend, da hierfür vielmehr die Ergebnisse langjähriger Studien, u. a. auf dem Gebiet der Sozialforschung, erforderlich seien. Den Forderungen des Rechnungshofs, ein Finanzcontrolling sowie ein differenziertes Ziel- und Kennzahlensystem aufzubauen und über das bestehende Controlling hinausgehende Erfolgskontrollen durchzuführen, wollen die Behörden daher nicht nachkommen. Sie haben aber mitgeteilt, eine Verbesserung des Controllings in die Arbeitsplanung der Staatsräte-Lenkungsgruppe aufgenommen zu haben, wobei die Eignung von Kennzahlen gegebenenfalls bereichsspezifisch zu betrachten sei.
159. Der Rechnungshof hält daran fest, dass für ein Vorhaben in dieser Größenordnung und Bedeutung eindeutig festgelegte Verantwortlichkeiten, ein aussagefähiges Finanz- und Fachcontrolling mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und Indikatoren sowie begleitende Erfolgskontrollen unverzichtbar sind, um die Maßnahmen bedarfsabhängig, ressourcenschonend und zielorientiert steuern zu können.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Wirkungsmessung im sozialen Kontext schwierig ist. Dies entbindet jedoch nicht von der gesetzlichen Verpflichtung, Erfolgskontrollen durchzuführen. Bei Zielvorgaben mit hohem Abstraktionsniveau wie zum Beispiel der Vorbeugung und Bekämpfung der Jugendkriminalität und -gewalt müssen die Behörden den Versuch unternehmen, den Erfolg der Maßnahmen zumindest über Indikatoren abzuleiten.⁸ Auch die Behörden selbst sind im Handlungskonzept davon ausgegangen, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfbar ist.

Das vorliegende Controlling bildet jedoch ausschließlich den Stand der Umsetzung ab und stellt weder Kosten- und Leistungstransparenz her noch ermöglicht es Aussagen zur Wirksamkeit der Maßnahmen. Die von den Behörden ins Auge gefasste Verbesserung des Controllings kann insofern nur ein erster Schritt sein.

⁸ Vgl. §7 LHO in Verbindung mit den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (Leitfaden für Erfolgskontrollen, I. Teil, Abschnitt 3.3).

Fallkonferenzen und Obachtverfahren

160. Fallkonferenzen sind regelmäßig stattfindende⁹, institutionalisierte behördenübergreifende Fachgespräche über gewalttätige bzw. straffällige Minderjährige und Heranwachsende. Sie sind im Rahmen des Handlungskonzepts als priorisierte neue Maßnahme entwickelt worden. Vorsitz, Organisation und Koordination der Fallkonferenzen obliegen der Polizei.
161. Mit den Fallkonferenzen soll den erkannten Kommunikationsdefiziten zwischen den Behörden begegnet werden. Diese sollen in die Lage versetzt werden, gemeinsame Problemanalysen auf Basis eines verbesserten und einheitlichen Wissensstandes vorzunehmen. Zudem soll ein Zuwachs an Handlungsalternativen erreicht werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass rund 55 % aller auf Fallkonferenzen vereinbarten Maßnahmen¹⁰ auf die Optimierung und Sicherstellung der Zusammenarbeit der beteiligten Behörde ausgerichtet waren und damit vorwiegend administrativen Charakter hatten. Lediglich rund 45 % der Maßnahmen betrafen die Minderjährigen und Heranwachsenden unmittelbar. Dabei handelte es sich überwiegend um in der Fallbearbeitung regelmäßig angewandte Maßnahmen wie zum Beispiel die Ankündigung neuer sowie die Überprüfung und Bestätigung bereits laufender Unterbringungs-, Beschulungs- und Freizeitmaßnahmen.

162. Die Feststellungen machen deutlich, dass ein Zuwachs an Handlungsalternativen sowie ein Mehrwert der Fallkonferenzen – nicht zuletzt wegen der unterbliebenen Wirkungsmessung (Tz. 154) – nicht belegt sind. Auch einer in 2010 durchgeführten Evaluation ist zu entnehmen, dass eine vertiefende gemeinsame Problemanalyse sowie ein Zuwachs an innovativen Handlungsalternativen bei den Fallkonferenzen nicht festgestellt werden konnten.¹¹
163. Fallkonferenzen können grundsätzlich ein geeignetes Instrument sein, um die übergreifende Zusammenarbeit zu verbessern. Ob sie und der mit ihnen verbundene Ressourceneinsatz erforderlich sind oder ob die erkannten Defizite bereits durch eine Optimierung der bestehenden Strukturen beseitigt werden könnten, wurde jedoch weder vor ihrer Einführung noch später mittels Schwachstellenanalyse, Aufgabenkritik und Alternativenvergleich systematisch analysiert.
164. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS sowie die weiteren beteiligten Behörden aufgefordert, die außerhalb der Fallkonferenzen bestehenden Strukturen und Geschäftsprozesse zu

Zuwachs an Handlungsalternativen nicht belegt

Aufgabenkritik und Alternativenvergleich fehlen

Bestehende Strukturen und Geschäftsprozesse analysieren und optimieren

⁹ Fallkonferenzen wurden bis Februar 2011 monatlich durchgeführt und finden seit März 2011 in einem 14-tägigen Rhythmus statt.

¹⁰ Referenzzeitraum Mai 2008 bis Januar 2012; in diesem Zeitraum wurden in 46 Fallkonferenzen insgesamt etwa 700 Maßnahmen vereinbart.

¹¹ Helmut Richter / Benedikt Sturzenhecker et. al., Universität Hamburg, Fachbereich Erziehungswissenschaft, Abschlussbericht zur Evaluation des Handlungskonzepts „Handeln gegen Jugendgewalt“, August 2010: [http://www.epb.uni-hamburg.de/files/Evaluation%20,HALT"%20Abschlussbericht%20278_8_10.pdf](http://www.epb.uni-hamburg.de/files/Evaluation%20,HALT) (Abruf am 8. November 2012).

analysieren und zu optimieren. Auf Grundlage der hierbei gewonnenen Erkenntnisse sind die für die Fallkonferenzen aufgebauten Strukturen zu überprüfen und im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung zu bewerten.

165. Das IT-gestützte Obachtverfahren „Gewalt unter 21“ ist unter Federführung der Polizei im September 2011 den Fallkonferenzen vorgelagert worden. Ziel ist es, neben den bereits bestehenden Regelsystemen behördenübergreifend einen zielgerichteten, beschleunigten Informationsfluss zu gewährleisten, um eine kontinuierliche Beobachtung der strafrechtlich auffälligsten Minderjährigen und Heranwachsenden¹² zu ermöglichen.

Hierzu werden durch die beteiligten Behörden wöchentlich Statusbewertungen für alle im Obachtverfahren geführten Personen vorgenommen. Die Polizei führt diese in einer nur durch sie einsehbaren Gesamtbewertung zusammen und informiert anschließend in einem weiteren Schritt die beteiligten Behörden insbesondere über die Fälle, die in nachgelagerten Fallkonferenzen behandelt werden sollen.

166. Auch das Obachtverfahren kann ein geeignetes Instrument sein, um den Informationsfluss zielgerichtet zu steuern und zu beschleunigen sowie die behördenübergreifende Zusammenarbeit zu stärken. Der derzeitige mehrstufige Geschäftsprozess wird diesen Zielen aber nur teilweise gerecht, weil die im IT-Verfahren eingerichteten Einsichtsrechte einen unmittelbaren und damit schnelleren Informationsaustausch zwischen den fallzuständigen Behörden ausschließen.

167. *Obachtverfahren verschlanken und beschleunigen*
- Der Rechnungshof hat die BIS zur Verbesserung der Zusammenarbeit aufgefordert, das Obachtverfahren im Zusammenwirken mit den beteiligten Behörden unter den Gesichtspunkten der Erforderlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aufgabenkritisch zu untersuchen. Dabei ist auch im Zusammenwirken mit dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zu überprüfen, ob und wie das derzeitige Verfahren zum Beispiel durch eine Pseudonymisierung¹³ der Daten der auf der Obachtliste geführten Personen sowie unmittelbare Einsichtsrechte in die Statusbewertungen für alle beteiligten Behörden verschlankt und beschleunigt werden kann.

168. Die Behörden haben geltend gemacht, die Erforderlichkeit von Fallkonferenzen hinreichend untersucht, diese von Beginn an prozessbegleitend überprüft und Informations- und Kommunikationsdefizite situationsbedingt analysiert zu haben. Auf weitergehende Analysen der Geschäftsprozesse sowie der Informations-, Kommunikations- und Arbeitsstrukturen könne deshalb verzichtet werden. Da der Mehrwert der Fallkonferenzen in der Beteiligung aller relevanten Behörden bestehe, würden die bestehenden Informa-

¹² Seit September 2011 bewegt sich die Zahl zwischen etwa 250 und 300 Personen.

¹³ Vgl. § 4 Absatz 10 Hamburgisches Datenschutzgesetz (HmbDSG); Pseudonymisieren ist das Verändern personenbezogener Daten mittels einer Zuordnungsregel. Nur mit deren Kenntnis ist eine Zuordnung der Daten zu einer bestimmten oder bestimmaren natürlichen Person möglich.

tions- und Kommunikationsstrukturen durch diese nicht ersetzt, sondern sinnvoll ergänzt. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Möglichkeit, das Obachtverfahren zu verschlanken, sehen die Behörden derzeit nicht.

169. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest. Zum einen fehlen nachvollziehbare Ergebnisse vorangegangener systematischer Defizit-Analysen, die die Erforderlichkeit der Einführung von Fallkonferenzen belegen. Zum anderen werden mit der prozessbegleitenden Überprüfung lediglich die internen Prozesse der Fallkonferenzen analysiert. Die Defizite in den Informations- und Kommunikationsstrukturen außerhalb der Fallkonferenzen, die nach Auffassung der Behörden Fallkonferenzen gerade rechtfertigen, bleiben dabei unberücksichtigt.

Der Rechnungshof hält die Pseudonymisierung, die das HmbDSG ausdrücklich vorsieht, weiterhin für ein grundsätzlich geeignetes Mittel, um das Obachtverfahren zu verschlanken. Er hält daran fest, dass insbesondere zu dieser Frage eine abschließende Klärung mit dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit herbeigeführt werden sollte.

Cop4U

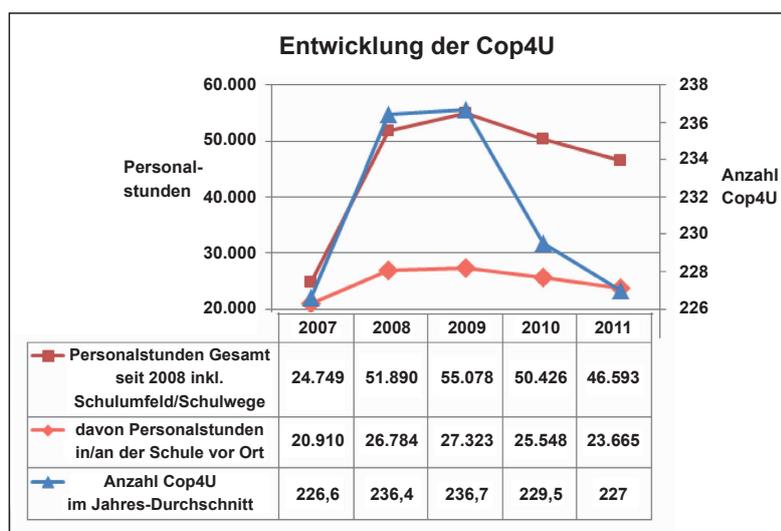
170. Cop4U sind Polizeivollzugsbeamte des besonderen Fußstreifenendienstes (BFS), die den Schulen bereits seit 2002 als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Die Funktion des Cop4U macht seit jeher als eine Teilaufgabe des BFS einen nur geringen Umfang¹⁴, zuletzt etwa 12 % der regelmäßigen Arbeitszeit, aus. Mit der Aufnahme der Maßnahme Cop4U in das Handlungskonzept hat die Bürgerschaft 2007 zehn zusätzliche Planstellen mit einem finanziellen Volumen von über 500.000 Euro für den BFS bewilligt.¹⁵ Die BIS hatte den Antrag damit begründet, dass die Anzahl der Cop4U um zehn Stellen verstärkt werden sollte.
171. Die Polizei hat die Anzahl der Beamten des BFS um zehn erhöht, diese aber von Beginn an entsprechend der üblichen Aufgabenteilung nur zu etwa 12 % für Cop4U-Tätigkeiten und die übrigen etwa 88 % der Kapazitäten für andere Tätigkeiten des BFS eingesetzt.
172. Die Verstärkung der Cop4U um zehn Stellen hat zu keiner dauerhaften Erhöhung der Anzahl der durchschnittlich eingesetzten Cop4U geführt. Vielmehr waren zu Beginn des Jahres 2012 zehn Beamte weniger als Cop4U eingesetzt als im Vergleichsmonat 2007 und damit vor Bewilligung der zusätzlichen Stellen. Seit Anfang 2012 nutzt die Polizei sogar zwei der hierfür vorgesehenen Stellen des BFS dauerhaft nicht mehr für die (Teil-)Aufgabe Cop4U.

Trotz zusätzlicher Stellen Personaleinsatz nicht dauerhaft erhöht

¹⁴ Die Aufgaben der Cop4U sind in der Funktionsgruppenbeschreibung der Beamten des BFS nicht einmal gesondert ausgewiesen.

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/7296 vom 6. November 2007, S. 8ff.

173. Laut Statistik der Polizei leistete dabei eine mit der ursprünglichen Personalstärke vergleichbare Anzahl von Beamten des BFS in den Jahren 2010 und 2011 jeweils etwa doppelt so viele Personalstunden als Cop4U wie vor der Stellenaufstockung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass vor 2008 nur die vor Ort in/an Schulen eingesetzten Personalstunden als Cop4U-Tätigkeit statistisch erfasst wurden. Seit Einführung des Handlungskonzepts 2008 werden die zuvor nicht gesondert ausgewiesenen Präsenzzeiten der Beamten des BFS im Schulumfeld und auf Schulwegen hinzugerechnet. Diese neue Zuordnung führte nahezu zu einer Verdopplung der für die Betreuung der Schulen eingesetzten Personalstunden (Betreuungszeiten).



Quelle: Statistikdaten der Polizei¹⁶

174. *Erhöhung der Betreuungszeiten auch ohne zusätzliche Planstellen möglich*
- Mit der Verstärkung der Cop4U sollten die Betreuungszeiten an den Schulen gesteigert werden. Die Verdopplung der Personalstunden bei nahezu identischer Anzahl der durchschnittlich eingesetzten Cop4U belegt, dass eine Erhöhung der Betreuungszeiten auch ohne zusätzliche Planstellen allein durch eine geänderte Schwerpunktsetzung bzw. Zuordnung von Aufgaben erreichbar gewesen wäre.

175. *Stellenbedarf überprüfen*
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIS bestehende Alternativen weder vor der Stellenaufstockung noch während der Durchführung der Maßnahme geprüft hat.

- Er hat die BIS aufgefordert, den Stellenbedarf aufgabenkritisch zu überprüfen und nicht benötigte Planstellen zur Streichung aufzugeben.

176. Die BIS teilt die Bewertungen des Rechnungshofs nicht. So habe sie vor der personellen Verstärkung der Cop4U Alternativen wie zum Beispiel den Einsatz der Jugendschutztrupps in Schulen oder der Polizeiverkehrslehrer als Cop4U geprüft und als weniger ziel-

¹⁶ Im Jahr 2007 resultiert die Differenz der Personalstunden nicht aus Präsenzzeiten im Schulumfeld/auf Schulwegen, sondern aus seinerzeit noch erfassten Zeiten für die Vorgangsbearbeitung im Innendienst.

führend verworfen. Die statistischen Daten zum Personaleinsatz der Cop4U seien anders auszulegen. Insbesondere die gestiegenen Personalstunden zeigten, dass die zehn Stellen „eins zu eins“ in die Maßnahme Cop4U geflossen seien. Die BIS hat gleichwohl zugesagt, die Funktion der Cop4U einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

177. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine aufgabenkritische Überprüfung mit dem Ziel eines ressourcensparenden Personaleinsatzes die Prüfung beinhalten muss, ob und in welchem Umfang die Aufgabenstruktur des BFS zugunsten der Cop4U-Anteile verändert werden könnte, um entsprechend der Zielsetzung im Handlungskonzept eine Erhöhung der Betreuungszeiten für die Schulen ohne zusätzlichen Ressourceneinsatz zu erreichen.

Die statistischen Daten zum Personaleinsatz der Cop4U belegen, dass die zehn zusätzlichen Stellen allenfalls dazu beigetragen haben, den Status quo der durchschnittlich eingesetzten Anzahl der Cop4U im Vergleich zum Niveau vor der Beschlussfassung über das Handlungskonzept zu wahren. Die Erhöhung der für die Tätigkeiten als Cop4U insgesamt eingesetzten Personalstunden auf nahezu das Doppelte ist im Wesentlichen auf die geänderte statistische Erfassung zurückzuführen.

Zudem entspricht der Einsatz von zehn zusätzlichen Beamten des BFS mit ihrem Anteil von 12 % Cop4U-Tätigkeit nur einer Erhöhung von rund 2.000 Personalstunden pro Jahr. Bei durchschnittlich etwa 227 verfügbaren Cop4U kommt dies einem Mehr an Betreuungszeit von lediglich etwa neun Stunden pro Kopf und Jahr gleich. Dieser geringe Personalstundenanteil legt eine Überprüfung nahe, ob die Betreuung nicht bereits mit dem Ausgangsbestand an Cop4U gewährleistet und damit auf die zehn zusätzlichen Stellen hätte verzichtet werden können.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Maßnahmen nach strafbaren Handlungen junger Menschen

Behörde für Justiz und Gleichstellung/Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration/Behörde für Inneres und Sport/Finanzbehörde/Bezirksamt Eimsbüttel

Um die Zusammenarbeit der Behörden und die Wirksamkeit des Handelns gegen Jugendgewalt zu verbessern, ist eine einheitliche Zielgruppendefinition erforderlich.

Ob Familieninterventionsteam und Jugendgerichtshilfe ihre Aufgaben weiterhin getrennt wahrnehmen sollten, muss geprüft werden.

Bei der Staatsanwaltschaft ist trotz höherem Personaleinsatz seit 2007 keine Verfahrensbeschleunigung nachweisbar. Sinkende Fallzahlen erfordern eine Überprüfung der Personalausstattung.

178. Seit 2007 verfolgt der Senat mit dem Handlungskonzept „Handeln gegen Jugendgewalt“ das Ziel, ein System aufeinander abgestimmter Maßnahmen zu schaffen, die vom frühen Erkennen von Auffälligkeiten im Kindesalter bis zur effektiven und effizienten Strafverfolgung reichen. Es sollen integrierte ganzheitliche Handlungsansätze entwickelt werden, die an reale Problemlagen anknüpfen und nicht von hergebrachten Behördenzuständigkeiten geprägt sind.¹

Behördenspezifische Definitionen für junge Täter

179. Die Behörden² nehmen auf Basis des Handlungskonzepts durch strafbares Verhalten besonders auffällige junge Menschen (im Folgenden: Risikogruppe) in den Blick. Überwiegend haben sie hierfür jeweils eigene Täterbegriffe und Definitionen entwickelt. Hieran knüpfen spezielle Zuständigkeiten bzw. Aufgabenwahrnehmungen an:
- Intensivtäter³ – Zentrale Ermittlungskommissariate der Polizei,

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/7296 vom 6. November 2007.

² Behörde für Justiz und Gleichstellung (JB)/Staatsanwaltschaft Hamburg (StA); Behörde für Inneres und Sport (BIS)/Polizei; Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI)/Familieninterventionsteam (FIT) und Bezirksamt Eimsbüttel/Jugendgerichtshilfe (JGH).

³ Unter 25-jährige, die im Verdacht stehen, innerhalb der letzten zwölf Monate wiederholt an Raub, schwerem Diebstahl, gewerbsmäßiger Hehlerei bzw. sonstigen Gewaltdelikten beteiligt gewesen zu sein und bei denen zu befürchten ist, dass sie weiterhin derartige Fälle begehen werden; bei sehr schwerwiegenden Gewalttaten und einer Negativprognose kann die Einstufung nach der ersten Tat erfolgen.

- PROTÄKT-Täter⁴ – Sonderdezernenten der StA und
 - FIT-Klienten⁵ – Zentrales Jugendamt.
180. Die Behörden beobachten seit 2011 gemeinsam unter Federführung der Polizei permanent die gewaltauffälligsten jungen Täter (Obacht-Täter) im sogenannten Obachtverfahren. Über die Aufnahme entscheidet die Polizei unabhängig von spezifischen Täterdefinitionen aufgrund entsprechender Behördenmeldungen.
181. Eine Auswertung des Rechnungshofs zu den Auswirkungen der unterschiedlichen Täterbegriffe hat gezeigt, dass zwischen den einzelnen Tätergruppen nur geringe Schnittmengen bestehen: Weniger als 15 % der Jugendlichen waren gleichzeitig von allen vier Täterbegriffen erfasst. Fast jeder fünfte jugendliche Intensivtäter der Polizei bzw. jeder fünfte Obacht-Täter (Kinder und Jugendliche) befand sich nicht in der Zuständigkeit des FIT. Von den gewaltauffälligsten Jugendlichen und Heranwachsenden war zudem fast jeder zweite Obacht-Täter kein PROTÄKT-Täter und 14 von 159 PROTÄKT-Täter wiederum waren nicht als Obacht-Täter eingestuft. Darüber hinaus war jeder fünfte Obacht-Täter kein bei der Polizei geführter Intensivtäter.⁶
182. Eines der zentralen Ziele des Handlungskonzepts ist es, die Risikogruppe ganzheitlich in den Fokus zu nehmen und diese behörden- und zuständigkeitsübergreifend (Tz. 178) in Bezug auf Jugendhilfe, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung lückenlos zu begleiten.

Nur geringe Schnittmengen der einzelnen Tätergruppen

Dieses Ziel haben die Behörden trotz erkennbarer Bemühungen nicht erreicht. Die gemeinsamen Schnittmengen zwischen FIT-Klienten sowie Intensiv-, PROTÄKT- bzw. Obacht-Tätern sind vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des Handlungskonzepts zu gering. Dies steigert nicht nur unnötig die Komplexität der angestrebten übergreifenden Zusammenarbeit der Behörden. Es hat auch zur Folge, dass ein der Risikogruppe Zugehöriger nicht kontinuierlich von derselben, hierauf spezialisierten Gruppe von Sachbearbeitern in den Behörden betreut wird, sondern deren Zusammensetzung – und somit sein persönlicher Ansprechpartner – je nach Täterbegriff wechselt. Zudem erzeugt allein die notwendige regelmäßige Information über die jeweilige Einstufung zwischen

Lückenlose Begleitung der Risikogruppe nicht erreicht

⁴ Projekt täterorientierte Kriminalitätsbekämpfung (PROTÄKT): Jugendliche und Heranwachsende, die verdächtigt werden, innerhalb eines Jahres mindestens zwei Gewalttaten begangen zu haben, die den Rechtsfrieden oder den Geschädigten erheblich beeinträchtigt haben; die Person ist besonders gefährdet, in eine kriminelle Karriere abzugleiten, und eine täterorientierte Bearbeitung erscheint vielversprechend.

⁵ Kinder und Jugendliche, bei denen eine unmittelbare Kindeswohlgefährdung aufgrund eigenen erheblichen kriminellen Verhaltens vorliegt. Die Tatvorwürfe beziehen sich auf Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit; Raub, Erpressung; Diebstahl, Unterschlagung; Sachbeschädigung, Hausfriedensbruch; Brandstiftung, Sexualdelikte, Tierquälerei; Verstöße gegen das Betäubungsmittel- und Waffengesetz; Beleidigung.

⁶ Stichtagsauswertung des Rechnungshofs auf Basis der von der Polizei aus dem Polizeilichen Auskunftssystem bereitgestellten Daten.

den Behörden vermeidbaren Verwaltungsaufwand – zum Beispiel für Datenerfassung und -pflege.⁷

Mit dem Obachtverfahren haben die Behörden zwar erstmalig einen behördenübergreifenden Ansatz für die Risikogruppe entwickelt; weil er aber die vorhandenen Zielgruppendefinitionen nicht ersetzt hat, sondern diese daneben bestehen bleiben, ist in der behördlichen Zusammenarbeit eine weitere Ebene hinzugetreten. Dies führt zu zusätzlicher Komplexität und löst zusätzlichen Verwaltungsaufwand aus.

183. *Kennzahlen zur gemeinsamen Zielerreichung nicht vorhanden*
- Infolge der fehlenden Übereinstimmung bei der Risikogruppe konnten die Behörden bisher auch keine Kennzahlen zu gemeinsamer Zielerreichung und entstandenem Aufwand bilden, die Basis einer Erfolgskontrolle und zugleich Grundlage für die Information von Senat und Bürgerschaft sein könnten.

Mögliche Kennzahlen wären zum Beispiel der „Entwicklungsfortschritt“⁸ (beginnend mit der gemeinsamen Zurechnung zur Risikogruppe) und die Anzahl von Personen in der Risikogruppe, deren Einstufung aufgehoben werden konnte, weil es in den letzten zwölf Monaten keine neuen Tatvorwürfe gab.

184. *Zielgruppendefinition vereinheitlichen*
- Der Rechnungshof hält es in Bezug auf die Risikogruppe für notwendig, eine einheitliche Definition zu schaffen, um die behördenübergreifende Zusammenarbeit und die Wirksamkeit staatlichen Handelns zu verbessern.

Er hat JB, BASFI, BIS und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, sich auf eine gemeinsame Definition zu verständigen und auf dieser Basis auch konkrete Ziele und daraus abgeleitete Kennzahlen zu bilden, die geeignet sind, Senat und Bürgerschaft über Maßnahmen und Aufwand zur Bekämpfung von Jugenddelinquenz zu unterrichten.

185. Die Behörden wollen an den einzelnen spezifischen Zielgruppendefinitionen festhalten. So sei für die Polizei ein unabdingbares Kriterium für die Aufnahme in das bei ihr geführte Obachtverfahren die Gewaltauffälligkeit. Dieses Verfahren bilde eine einheitliche, behördenübergreifende Zielgruppe ab, da im Unterschied zu den anderen Maßnahmen des Handlungskonzepts Jugendhilfe, Schule, Polizei und Justiz beteiligt seien. Eine vollständige Vereinheitlichung der Täterbegriffe sei wegen unterschiedlicher rechtlicher Voraussetzungen für das Tätigwerden der Behörden und unterschiedlicher Zielrichtungen der jeweiligen Handlungsansätze weder möglich noch sinnvoll. Einheitliche Kennzahlen könnten daher nicht formuliert werden.

Die BIS hält die für das Obachtverfahren gebildete Kennzahl zur Anzahl der Personen, die von der Obachtliste aufgrund des Ausbleibens neuer Gewalttaten und fehlender Negativprognose gelöscht wurden, für ausreichend. Damit könne die Zielerreichung der

⁷ Beispiel: FIT erfasst je Klient die Merkmale Intensiv- bzw. PROTÄKT-Täter. Polizei erfasst die Merkmale Intensiv-, PROTÄKT-, Obacht-Täter, FIT-Klient.

⁸ Jahresbericht 2012, „Qualifizierung und Beschäftigung Gefangener“, Tz. 427.

Eindämmung von Gewalttaten hinlänglich abgebildet werden. Exakt messbare und zugleich monokausal zuzuordnende Wirkungsdaten für Maßnahmenprogramme, die auf die Änderung des Legalverhaltens abzielen, seien in valider Form nicht erhebbar.

Die JB hat die Auffassung vertreten, ein kennzahlenbasierter Controllingansatz berücksichtige die eingeschränkten Möglichkeiten einer empirischen Sozialforschung und das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unverzichtbare Erfahrungswissen der Praxis nicht.

186. Der Rechnungshof erhält seine Forderung aufrecht. Er verweist auf die mit dem Handlungskonzept des Senats verfolgte Zielsetzung, die ein durch behördliche Zuständigkeiten geprägtes Handeln gerade überwinden will. Auf der Basis unterschiedlicher Zielgruppendefinitionen ist dies – wie die Feststellungen des Rechnungshofs (Tz. 181) zeigen – nicht gelungen. Nicht einmal in Bezug auf die Gewalttäter der Risikogruppe ist gewährleistet, dass

- sich zumindest jeder junge Intensiv-, Obacht- oder PROTÄKT-Täter in der Zuständigkeit des FIT befindet sowie
- alle PROTÄKT-Täter ins Obachtverfahren aufgenommen werden.

Das Obachtverfahren erfasst mit seiner an Zuständigkeitsregelungen der Polizei orientierten Ausrichtung an der Gewaltauffälligkeit nur einen Teil der Risikogruppe. Seine Einrichtung belegt gleichwohl, dass ein übergreifendes Handeln möglich ist. Sie stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar, der konsequent im Sinne einer einheitlichen Definition der Risikogruppe zu Ende geführt werden sollte.

Die von der BIS angeführte Kennzahl (Tz. 185) entspricht grundsätzlich der vom Rechnungshof vorgeschlagenen. Da sie sich ausschließlich auf Obacht-Täter bezieht, erfasst sie jedoch nur einen Teil der Risikogruppe und eignet sich damit nicht zur behördenübergreifenden Wirkungsmessung, könnte aber bei einheitlichem Täterbegriff als Grundlage hierfür dienen.

Der Rechnungshof bezieht sich mit seinem Vorschlag, die Wirkungen des Handlungskonzepts mittels einer Kennzahl zum Entwicklungsfortschritt messbar zu machen, unabhängig von Maßnahmenprogrammen allein auf die der Risikogruppe zugehörigen jungen Menschen. Solche Kennzahlen werden zum Beispiel im hessischen Jugendstrafvollzug zum Entwicklungsfortschritt erhoben. Dass eine Wirkungsmessung möglich ist, belegt auch die Kennzahl der BIS. Dabei ist die Einbeziehung von Erfahrungswissen der Praxis nicht ausgeschlossen.

Familieninterventionsteam und Jugendgerichtshilfe

187. FIT und JGH sind jeweils auf straffällige junge Menschen spezialisierte zentrale Organisationseinheiten der öffentlichen Jugendhilfe mit überwiegend sozialpädagogischen Fachkräften. Bei der BASFI ist – neben dem FIT als operativer Einheit – in einem weiteren Referat die Fachaufsicht für das FIT und die JGH konzentriert.

Das Jugendamt hat nach Maßgabe des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) im Jugendstrafverfahren mitzuwirken. Die Vertreter der JGH bringen die erzieherischen, sozialen und fürsorgerischen Gesichtspunkte im Verfahren vor den Jugendgerichten zur Geltung. Sie haben frühzeitig zu prüfen, ob für den Jugendlichen oder den jungen Volljährigen Leistungen der Jugendhilfe in Betracht kommen. Ziel ist eine kontinuierliche Betreuung.⁹

*Schnittstellen
und vermeidbarer
Aufwand durch
parallele
Zuständigkeiten*

188. Für rund 150 von 280 jugendlichen FIT-Klienten¹⁰ (Tz. 179 ff.) bestehen parallele Zuständigkeiten und damit Schnittstellen zwischen FIT und JGH. Koordinationsaufwand und Doppelarbeit entstehen u. a. durch die gegenseitige Information über die jeweilige Fallzuständigkeit, Sicherstellung und Dokumentation des gegenseitigen Informationsaustauschs, Abstimmung gemeinsamer fachlicher Positionen, Teilnahme der JGH an Hilfeplangesprächen des FIT und die Mitwirkung von JGH und FIT im Obachtverfahren und an Fallkonferenzen.

*Möglichkeiten
der Bündelung
von Zuständig-
keiten nicht
ausreichend
geprüft*

189. Als Konsequenz aus dem „Fall Elias A.“ haben sich die beteiligten Behörden 2010 auf weitere Maßnahmen im Handlungskonzept verständigt.¹¹ Zu den Handlungsempfehlungen gehörte auch die effizientere Wahrnehmung der JGH-Aufgaben. Ziel war die Beseitigung einer Schnittstelle. Das FIT sollte dazu versuchsweise ergänzend für die von ihm betreuten Jugendlichen auch die Aufgabe der JGH übernehmen. Die beteiligten Behörden haben diese Handlungsempfehlung zwar auf ihre Realisierbarkeit hin überprüft, jedoch entschieden, sie nicht weiter zu verfolgen. Andere Möglichkeiten der Bündelung von Zuständigkeiten wurden nicht betrachtet.

190. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordern es, im Rahmen der Aufgabenkritik sowohl bei neuen als auch bei bestehenden Aufgaben zu prüfen, ob die Aufgabenerledigung durch Änderung der Organisation oder des Personaleinsatzes optimiert werden kann. Schnittstellen bergen die Gefahr von Fehlerquellen und Reibungsverlusten. Ihre Verringerung bietet erhebliches Optimierungspotenzial.¹²

⁹ Vgl. § 2 Absatz 3 Nr. 8 in Verbindung mit § 52 Absatz 1, § 52 Absätze 2 und 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – sowie § 38 Absatz 2 des Jugendgerichtsgesetzes.

¹⁰ Stand 3. Februar 2012; das FIT ist darüber hinaus für rund 40 Kinder (Stand 31. Dezember 2011) und die JGH für alle straffälligen Jugendlichen und Heranwachsenden in rund 5.000 Jugendstrafverfahren (Bürgerschaftsdrucksache 20/3824 vom 17. April 2012) zuständig.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/6657 vom 9. Juli 2010.

¹² § 7 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

191. Die Beseitigung der Schnittstelle zwischen JGH und FIT könnte u. a. dazu beitragen,
- die Komplexität der überbehördlichen Zusammenarbeit sowie den damit zusammenhängenden Aufwand für Kommunikation und Koordination (Tz. 188) zu verringern und
 - eine durchgehende Betreuung der Risikogruppe durch ein Jugendamt sicherzustellen.

Dies würde sowohl der Zielsetzung des JGG Rechnung tragen als auch jener des Handlungskonzepts, die Risikogruppe ganzheitlich in den Fokus zu nehmen.

192. Die Untersuchungen anlässlich des „Falls Elias A.“ zur effizienteren Wahrnehmung der JGH-Aufgaben entsprachen zwar grundsätzlich der geforderten Aufgabenkritik. Weil die Behörden keine weiteren Alternativen zur Zusammenfassung der Aufgaben – wie zum Beispiel die Verlagerung der Aufgaben des FIT zur JGH – untersucht haben, mangelt es jedoch insofern an der nach § 7 Absatz 2 LHO gebotenen vollständigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

*Unvollständige
Wirtschaftlich-
keitsuntersuchung*

193. Bereits 2005 hat der Senat die Entflechtung von Durchführungsaufgaben konkretisiert. Leitmotiv der Verwaltungsreform ist demnach, bürgerorientierte Durchführungsaufgaben, soweit es fachlich und verwaltungsökonomisch vertretbar ist, auf der Ebene der Bezirksämter zu konzentrieren, um eine Trennung der Durchführungsaufgaben von den ministeriellen und fachlich-steuernden Aufgaben zu erreichen.

Der Senat hat der Bürgerschaft 2005 mitgeteilt, dass das FIT typische Durchführungsaufgaben wahrnehmen und entsprechend der Zielsetzung der Entflechtung von Durchführungsaufgaben „zweifellos geeignet“ sein würde, auf die Bezirksämter übertragen zu werden. Der Senat werde jedoch insbesondere angesichts der Tatsache, dass es sich noch in der Aufbau- und Erprobungsphase befinde, über eine Übertragung der Aufgabe auf die Bezirksverwaltung erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.¹³

194. Der Senat hat 2012 das Ziel der Entflechtung von Durchführungsaufgaben einerseits und ministerieller bzw. fachlich-steuernder Aufgaben andererseits noch einmal bekräftigt.¹⁴

Die angekündigte abschließende Entscheidung über die Anbindung des FIT steht gleichwohl noch aus. Die Organisation der Aufgabenwahrnehmung bedarf auch vor diesem Hintergrund der Überprüfung.

195. Der Rechnungshof hat die BASFI und das Bezirksamt Eimsbüttel aufgefordert, im Benehmen mit der Finanzbehörde die Organisation der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe, die gegenwärtig JGH und FIT durchführen, zu überprüfen sowie

*Organisation
der Aufgaben-
wahrnehmung
überprüfen*

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 vom 28. Juni 2005, Nrn. 1.2.2 und 3.4.1.

¹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/5024 vom 21. August 2012, Buchstabe B. Nr. 1.

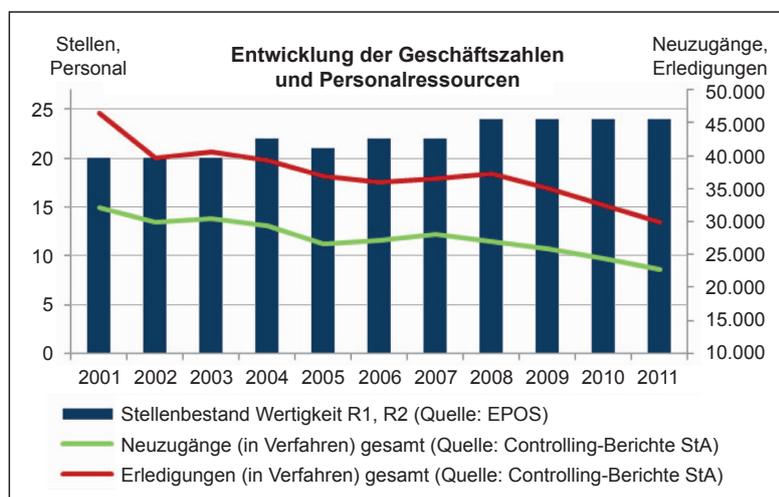
der gegenüber der Bürgerschaft angekündigten abschließenden Entscheidung zuzuführen und dabei die Darlegungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

196. Die Behörden wollen der Forderung des Rechnungshofs nachkommen und Möglichkeiten einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung von FIT und JGH in einer Dienststelle prüfen. Die Prüfung soll im ersten Quartal 2013 abgeschlossen werden.

Organisation der Staatsanwaltschaft

*Steigender
Personaleinsatz
trotz sinkender
Geschäftszahlen*

197. Die StA bearbeitet Jugendstrafsachen im Wesentlichen in der Hauptabteilung IV (HA IV). Die Geschäftszahlen der HA IV sinken seit 2001 kontinuierlich. Demgegenüber ist der Personaleinsatz leicht gestiegen.



198. Zwar hatten ab 2001 geschaffene Stellen zunächst eine spürbare Reduzierung der Verfahrensdauern in den Ermittlungsverfahren der HA IV zur Folge. Zusätzliche Verbesserungen sind jedoch im Weiteren nicht eingetreten. Seit dem ersten Quartal 2007 beträgt die durchschnittliche Dauer der Ermittlungsverfahren konstant 27 bis 28 Tage.

199. Durch sinkende Geschäftszahlen bei tendenziell steigendem Personaleinsatz haben sich die Kosten der Erledigung je Fall erhöht, ohne dass dies seit 2007 weitere Verfahrensbeschleunigungen zur Folge hatte. Weitere Beschleunigungseffekte sind deshalb in Bezug auf die Gesamtheit der Ermittlungsverfahren – auch nach Auffassung der StA – mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu erzielen.

*Überprüfung der
personellen
Kapazitäten
erforderlich*

Dies legt zugleich eine Überprüfung nahe, ob die personellen Kapazitäten in vollem Umfang weiterhin erforderlich sind.

200. Für PROTÄKT-Täter (Tz. 179) sind sechs Jugendstaatsanwälte als Sonderdezernenten der HA IV zuständig, die auf drei Abteilungen verteilt sind und sich auch mit anderen Verfahren befassen. Sie

haben die in ihrer Zuständigkeit liegenden Verfahren gegen PROTÄKT-Täter in rund 60 % der Fälle in den Sitzungen bei Gericht vertreten. Informationen zur Entwicklung der diesbezüglichen Verfahrensdauern liegen der StA nicht vor.

201. Ein Ziel des Handlungskonzepts ist die effektive und beschleunigte Strafverfolgung von PROTÄKT-Tätern durch Konzentration von Zuständigkeiten und Bündelung relevanter Informationen.¹⁵ Wesentliches Element des PROTÄKT-Konzepts ist, dass sämtliche Verfahren gegen den Beschuldigten stets von denselben Mitarbeitern der StA und Polizei bearbeitet werden sollen. Der für den jeweiligen Täter zuständige Dezernent der StA soll durchgehend auch die Sitzungsververtretung in der Hauptverhandlung wahrnehmen. Wenn Straftaten begangen werden, müssen diese zügig und konsequent verfolgt und geahndet werden. Dies hat der Senat 2011 bekräftigt.¹⁶
202. Die mit PROTÄKT verbundene Zielsetzung einer durchgehenden Sitzungsververtretung durch die zuständigen Sonderdezernenten hat die JB nicht erreicht. Da keine Controllingdaten zur Dauer der Ermittlungsverfahren gegen PROTÄKT-Täter vorhanden sind, hat die JB keine Erkenntnisse darüber, ob eine gezielte Verfahrensbeschleunigung entsprechend der Zielsetzungen und der damit verbundenen Bereitstellung zusätzlicher Stellen eingetreten ist.

Die Zusammenfassung der für PROTÄKT zuständigen Dezernenten in einer Abteilung könnte den Anteil der Sitzungsververtretungen durch ebenfalls auf diese Risikogruppe spezialisierte Dezernenten erhöhen und relevante Informationen in einer Organisationseinheit konzentrieren. Darüber hinaus würde die Steuerung des Erreichens der mit PROTÄKT verfolgten Ziele erleichtert (Tz. 183).

*Zuständigkeiten
bei PROTÄKT
weiter bündeln*

203. Der Rechnungshof hat die JB aufgefordert, die Personalausstattung der StA zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sowie Daten für die Kennzahl „Dauer der Ermittlungsverfahren“ (u. a. zu PROTÄKT-Tätern) zu erheben.

Er hat der JB empfohlen, bei der StA die für PROTÄKT-Täter zuständigen Dezernenten in einer Abteilung zu konzentrieren.

204. Die JB will die Feststellungen des Rechnungshofs zu den zurückgehenden Geschäftszahlen in die laufende Überprüfung der Personalausstattung der StA einbeziehen.

Sie hat mitgeteilt, dass Daten zu den Ermittlungsverfahren gegen PROTÄKT-Täter aus dem IT-System generierbar seien. Die Einführung einer nur auf PROTÄKT bezogenen Kennzahl „Durchschnittliche Dauer des Ermittlungsverfahrens“ hält sie gleichwohl nicht für sinnvoll. Die Beschleunigung von Verfahren sei kein wesentliches

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/7296 vom 6. November 2007, S. 2 und 4 in Verbindung mit Bürgerschaftsdrucksache 16/6405 vom 10. Juli 2001, S. 1 und 4.

¹⁶ Arbeitsprogramm des Senats vom 10. Mai 2011, S. 30f. „Neues Konzept zur Bekämpfung der Jugendgewalt“. <http://www.hamburg.de/contentblob/2867926/data/download-arbeitsprogramm-10-mai-2011.pdf> (Abruf am 29. November 2012).

Ziel von PROTÄKT. Vielmehr stehe die Qualitätsverbesserung von Verfahren im Vordergrund. Zudem sei die Länge der meist umfangreicheren Verfahren gegen PROTÄKT-Täter von zahlreichen nicht beeinflussbaren Faktoren abhängig. Die Erhebung der Daten stelle eine Mehrbelastung dar.

Die Empfehlung des Rechnungshofs zur Zusammenfassung der Sonderdezernenten in einer Abteilung will die JB nicht aufgreifen, weil die rein formale Konzentration der Sonderdezernenten keine weiteren Vorteile, insbesondere keine erhöhte Wahrnehmung von Sitzungsterminen durch die für PROTÄKT-Verfahren zuständigen Sonderdezernenten, verspreche.

205. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Verfahrensbeschleunigung sowohl nach dem übergeordneten Handlungskonzept als auch dem daraus abgeleiteten PROTÄKT-Konzept (Tz. 201) ein wesentliches Ziel darstellt und die Bürgerschaft hierfür zusätzliche Ressourcen bereitgestellt hat.¹⁷ Insofern ist auch die Bildung einer entsprechenden Kennzahl angezeigt. Betrachtungen zu Entwicklungen und Soll-Ist-Vergleiche werden durch weitere, nicht beeinflussbare Faktoren nicht ausgeschlossen. Die Auffassung der JB, die Erhebung von Daten zur Kennzahlenbildung führe zu einer Mehrbelastung, steht im Widerspruch zu dem von ihr vorgetragenen Sachverhalt, dass die benötigten Daten bereits aus dem IT-System generierbar seien.

Die Zusammenführung der Sonderdezernenten in einer Abteilung stellt – über einen formalen Akt hinausgehend – einen weiteren, mit dem PROTÄKT-Konzept gerade angestrebten Schritt zur Konzentration von Zuständigkeiten und Bündelung relevanter Informationen für PROTÄKT-Täter dar, der infolge der organisatorischen Zusammenfassung in einer Einheit auch eine erleichterte Abstimmung über die Wahrnehmung von Sitzungsterminen durch die Sonderdezernenten ermöglicht. Damit könnte die JB das Ziel der täterbezogenen Bearbeitungskonzentration besser erreichen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹⁷ Je zwei Stellen R 1 und E 6 (Bürgerschaftsdrucksache 18/7296 vom 6. November 2007).

Familieninterventionsteam (FIT)

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Die Fallbearbeitung im FIT weist teilweise Mängel auf. Die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes bedarf der Optimierung. Eine Personalbedarfsermittlung, mit der die Angemessenheit der Personalausstattung im FIT beurteilt werden kann, steht noch aus.

Ein leistungsfähiges Controllingverfahren für das FIT existiert derzeit nicht. Auch die erforderliche Erfolgskontrolle ist noch nicht erfolgt.

206. Seit dem 1. Januar 2003 ist das Familieninterventionsteam (FIT) als überbezirkliches Jugendamt in Fällen besonderer Kindeswohlgefährdung zuständig. Es hat die Aufgabe, bei Kindern und Jugendlichen, deren Wohl durch das Begehen von Straftaten in wiederholten oder einzelnen schweren Fällen unmittelbar gefährdet ist, die Gefährdung abzuwenden und die Erziehungsverantwortung der Eltern bzw. Sorgeberechtigten zu stärken. Mit der Einrichtung des FIT verfolgt der Senat das Ziel, durch die Bündelung von Zuständigkeiten, den Aufbau von Spezialwissen zur Jugenddelinquenz und die Einführung einer einheitlichen Beurteilungspraxis Verfahrenssicherheit und eine schnelle Reaktion von staatlicher Seite auf delinquentes Verhalten zu ermöglichen.

Fallbearbeitung

207. Zur Unterstützung der betroffenen Kinder und Jugendlichen werden Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 27 ff. Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) gewährt. Zentrales Instrument der Hilfestellung ist der Hilfeplan nach § 36 SGB VIII, sofern die Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu gewähren ist. Er soll Festlegungen zu dem erzieherischen Bedarf, der zu gewährenden Art der Hilfe sowie zu den notwendigen Leistungen enthalten.
208. Im Rahmen der Hilfeplanerstellung sind erste Erkenntnisse zum Hilfebedarf in einem sogenannten Hilfebegründenden Bericht zusammenzufassen. Dieser bildet die Ausgangslage für die Hilfebewilligung und die Steuerung des Hilfeverlaufs ab. Er muss nach den hierfür einschlägigen fachlichen Vorgaben spätestens vier Wochen nach Beginn der Hilfe erstellt werden.
209. In etwa 25 % der vom Rechnungshof geprüften Stichprobenfälle ist ein Hilfebegründender Bericht nicht innerhalb des vorgesehenen Zeitraums erstellt worden. Der Zeitraum wurde zum Teil deutlich – im Einzelfall bis zu 18 Monate – überschritten. Zwar waren

*Hilfebegründende
Berichte zum Teil
deutlich verspätet*

mit der ausführlichen Dokumentation des Erstkontakts im Rahmen des Hausbesuchs bereits große Teile des Hilfebegründenden Berichts abgedeckt. Diese enthielten jedoch kein Handlungskonzept mit einer Prognose bezüglich der Dauer und möglicher Wirkungen für die gegebenenfalls geeignete und notwendige Hilfe. Ohne die zeitnahe Erstellung eines vollständigen Hilfebegründenden Berichts fehlte dem FIT damit die Basis für eine zielgerichtete Hilfe-gewährung.

210. Nach den fachlichen Vorgaben ist ferner vor Einrichtung einer Hilfe grundsätzlich eine sogenannte Kollegiale Beratung durchzuführen. In der Kollegialen Beratung sollen unterschiedliche Wissensstände und Kompetenzen der beteiligten Fachkräfte systematisch eingebracht und auf einen konkreten Fall bezogen werden. Die Kollegiale Beratung dient der Optimierung der Entscheidungsfindung und der fachlichen Steuerung. Ihre Ergebnisse müssen bis spätestens sechs Wochen nach Beginn der Hilfe dokumentiert werden.
- Überwiegend keine Kollegiale Beratung vor Hilfebewilligung*
211. In etwa 55 % der Stichprobenfälle wurde eine solche Kollegiale Beratung nicht durchgeführt. Zwar belegten die Ausführungen des FIT im Rahmen des Prüfungsverfahrens einen anderweitigen intensiven fachlichen Austausch auf der Arbeitsebene, u. a. durch regelmäßig stattfindende Quartalsbesprechungen in den hilfeleistenden Sachgebieten oder durch Begleitung durch eine andere Fachkraft. Er fand jedoch überwiegend erst nach Einrichtung der Hilfe statt. Damit konnte die angestrebte Optimierung der Entscheidungsfindung vor Bewilligung einer Hilfeform nicht erreicht werden. Auch die gebotene Dokumentation der Ergebnisse fehlte vielfach.
212. Nach § 7 Absatz 4 LHO ist vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung deren Zielsetzung zu bestimmen. Während der Durchführung der Maßnahmen sind diese u. a. auf Zielerreichung und Wirksamkeit zu überprüfen. Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens sind daher auch Ziele und Indikatoren für die Zielerreichung zu benennen sowie einzelne Handlungsschritte für jeden der Beteiligten, auch für den hilfedurchführenden freien Träger der Jugendhilfe, festzulegen.
- Häufig fehlende Indikatoren und Vereinbarungen zur Zielerreichung*
213. Während eine Zielfestlegung in den Stichprobenfällen weitestgehend erfolgte, wies rund ein Drittel der Fälle Mängel bei der Formulierung von Indikatoren für die Zielerreichung auf. Dies erschwerte eine Überprüfung der Zielerreichung und damit der Wirksamkeit der Hilfe. Bei knapp einem Fünftel der Fälle fehlten konkrete Vereinbarungen mit dem freien Träger. Solche Vereinbarungen sind jedoch notwendig, um die Träger konsequent an die Zielsetzungen der Hilfeplanung zu binden und damit deren Bedeutung und die Verlässlichkeit ihrer Durchführung zu erhöhen.
214. Der Rechnungshof hat die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) aufgefordert, die festgestellten Mängel zu beheben.

Die BASFI hat dies zugesichert und erklärt, dass mit Einführung des IT-Verfahrens JUS-IT¹ die anforderungsgerechte Erstellung der Hilfebegründenden Berichte sichergestellt sei. Auch die Kollegiale Beratung müsse im System abgebildet werden. Eingaben zu den Indikatoren für die Zielerreichung sowie zu den konkreten Vereinbarungen mit allen an der Hilfeplanung Beteiligten seien ebenfalls zwingend vorgesehen.

Zuständigkeit

215. Die Zuständigkeit des FIT endet u. a. mit dem Erreichen der Volljährigkeit. Nach Abgabe an den örtlich zuständigen Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) übernimmt dieser den Fall zur Fortführung einer Hilfe für junge Volljährige gemäß §41 SGB VIII, sofern ein Hilfebedarf weiterhin gegeben ist. Der Wechsel der Zuständigkeit mit Erreichen der Volljährigkeit bedeutet für den betroffenen Heranwachsenden einen vermeidbaren Wechsel einer mit seinen persönlichen Angelegenheiten betrauten Person. Für die Sachbearbeitung ist der Zuständigkeitswechsel mit zusätzlichem Aufwand und dem möglichen Verlust von Fallkenntnissen verbunden.
216. Das FIT wurde als Spezialdienst für Jugenddelinquenz eingerichtet. Eine Ausweitung der Zuständigkeit auf delinquente Heranwachsende (18 bis 21 Jahre alt), bei denen ein vergleichbarer erzieherischer Bedarf vorhanden ist, würde zu einer Konzentration der Fallbearbeitung bei einer hierfür mit besonderen Kompetenzen ausgestatteten Institution führen.
217. Der Rechnungshof hat der BASFI empfohlen zu prüfen, ob dem FIT auch die Zuständigkeit für die oben genannte Zielgruppe übertragen werden sollte.

Zuständigkeitswechsel für über 18-Jährige verursacht zusätzlichen Aufwand

Diese Prüfung hat die BASFI zugesagt.

Personaleinsatz

218. Gemäß §§6 und 7 LHO und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften sind die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen. U. a. ist im Rahmen von Aufgabenkritik zu prüfen, ob die Aufgabenerledigung durch Änderung des Personaleinsatzes optimiert werden kann.
219. Bei der Betrachtung des Einsatzes der Bediensteten des FIT (fallzuständige und psychologische Fachkräfte, Leitungs- und Assistenzkräfte) zeigt sich, dass ab 2006 zwischen rund 33 und rund 42 % der Bediensteten nicht unmittelbar mit der Fallbearbeitung beschäftigt waren. Dies hatte u. a. folgende Ursachen:

Fallbezogene Arbeitsanteile erhöhen

¹ Das IT-Projekt Jugendhilfe, Sozialhilfe und Wohngeld (JUS-IT) ist für den Allgemeinen Sozialen Dienst am 21. Mai 2012 eingeführt worden.

- Sozialpädagogische Fachkräfte wurden für andere Aufgaben eingesetzt (zum Beispiel als Multiplikatoren im Projekt JUS-IT oder für ministerielle Aufgaben).
 - Der Aufgabenzuschnitt des Sachgebiets Psychologie umfasst keine verbindliche Einbindung in die Fallbearbeitung.
220. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, die Zahl der Fachkräfte, die mit Sonderaufgaben betraut worden sind, zu reduzieren und die Aufgaben des Sachgebiets Psychologie u. a. durch die verbindliche Einbindung in die Fallbearbeitung zu konkretisieren. Die durch Aufgabenkonzentration frei werdenden Kapazitäten sind auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls in Stellenkürzungen umzusetzen.

Die BASFI hat die Umsetzung dieser Forderungen zugesichert und darauf hingewiesen, dass einige fachfremde Aufgaben bereits weggefallen seien und zurzeit ein Konzept zur Weiterentwicklung des Sachgebiets Psychologie erarbeitet werde.

Personalbedarf

- Fehlende Ermittlung des Personalbedarfs*
221. Zwischen 2004 und 2009 betreute das FIT regelmäßig rund 400 Minderjährige. Diese Zahl hat sich ab 2010 um 20 % auf rund 320 verringert. Die Fallzahlbelastung pro Fachkraft ist dementsprechend seit 2010 von rund 22 auf rund 17 Fälle gesunken. Eine Personalbedarfsbemessung für das FIT hat die Freie und Hansestadt Hamburg bislang nicht vorgenommen.
222. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2010 die immer noch fehlende Personalbedarfsbemessung in den bezirklichen Jugendämtern (ASD) beanstandet und die Durchführung einer Personalbedarfsbemessung gefordert.² Der Rechnungshof hat hieran festgehalten und gefordert, nunmehr auch für das FIT als überbezirkliches Jugendamt eine Personalbedarfsbemessung durchzuführen.

Die BASFI hat die Durchführung bis zum 31. Dezember 2014 sowohl für das FIT als auch für den ASD zugesichert. Die Behörde wolle das Jahr 2013 nutzen, um valide Daten aus dem IT-Verfahren JUS-IT zu generieren.

Controlling

223. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§7 LHO) erfordert es, den mit den Ausgaben verbundenen staatlichen Leistungen klare Zielsetzungen zuzuordnen, die Wirkungen zu überprüfen und daraus Steuerungsmaßnahmen abzuleiten. Während und nach der Umsetzung der Leistungen sind die Maßnahmen regelmäßig u. a. auf ihre Zielerreichung zu überprüfen.

² Jahresbericht 2010, „Fachleistungsstunden in der Jugendhilfe“, Tzn. 198 bis 232, hier Tz. 222 ff.

224. Bei Beendigung der Zuständigkeit und Abgabe eines Falls beschreibt das FIT die Wirkung seiner Arbeit in einem Abgabevermerk und erfasst in einem internen sogenannten Reflexionsbogen Daten zu seinen übergreifenden Zielsetzungen (Tz. 206). Eine Auswertung dieser Unterlagen durch den Rechnungshof zeigte u. a. folgende vom FIT festgestellte Ergebnisse:
- In 60 % der Fälle war ein positiver Hilfeverlauf vermerkt, hiervon entfielen 49 % auf eine Unterbrechung bzw. Beendigung des delinquenten Verhaltens.
 - Die Mitwirkung der Minderjährigen und ihrer Eltern im Hilfeprozess sah das FIT in 75 % der Fälle als gegeben an.
 - In rund 67 % der Fälle war eine Reduzierung von Tatvorwürfen nach Fallübernahme ausgewiesen.
225. Der Rechnungshof hält die interne Zielerreichungskontrolle des FIT für einen geeigneten Ansatz, um zu ermitteln, ob und in welchem Ausmaß die mit der Schaffung des FIT verbundenen Ziele erreicht werden. Er hat empfohlen, die Verwendungsbreite des Reflexionsbogens zu erhöhen, indem zusätzliche Angaben (wie Beginn einer Ausbildung oder regelmäßiger Schulbesuch) aufgenommen und seine Auswertbarkeit erleichtert werden.
- Die BASFI hat dies zugesichert und will prüfen, ob die Entwicklung eines entsprechenden Standardberichts im IT-Verfahren JUS-IT möglich ist.
226. In der Dienstvorschrift zur Aufgabenwahrnehmung durch das FIT und die bezirklichen Jugendämter ist vorgesehen, dass die Fachbehörde ein Berichtswesen aufbaut und fortentwickelt. Nach der Globalrichtlinie „Aufgabenwahrnehmung der Jugendhilfe bei Kenntnis über Gefährdungen Minderjähriger“ soll das Berichtswesen u. a. folgende Zwecke erfüllen:
- Gewinnung eines Überblicks über die Entwicklung der Kinder- und Jugenddelinquenz aus Sicht der Jugendhilfe und
 - Evaluation des Handelns der Jugendhilfe als Reaktion auf Gefährdungsmeldungen.
227. Die BASFI hat eine Datenbank („BerFIT“) programmiert, mit deren Hilfe Monatsberichte erstellt und bestimmte Daten (zum Beispiel die Art der Tatvorwürfe) erfasst werden können. Nach Angaben der Behörde weist die Datenbank jedoch erhebliche Schwächen auf. So bilde sie zum Beispiel keine Historie ab. Sie sei für ein umfassendes bzw. ausreichendes Controlling des FIT nicht geeignet.
228. Eine hinreichende und valide Datenbasis auch in Form von Kennzahlen, aus denen auf der Grundlage konkreter Ziele die Wirkung des staatlichen Handelns erfasst und Steuerungsmaßnahmen abgeleitet werden könnten, existiert damit bislang nicht. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, ein leistungsfähiges und effizientes Controllingverfahren für das FIT zu installieren, um

Auswertungsmöglichkeiten verbessern

Leistungsfähiges Controllingverfahren aufbauen

zukünftig belastbare und steuerungsrelevante Aussagen zu ermöglichen. So sollen zum Beispiel Daten zum Eingangsmanagement, den eingehenden Polizeimeldungen sowie den familiengerichtlichen Entscheidungen erhoben werden.

Die BASFI hat die Umsetzung dieser Forderung bis zum 31. Oktober 2013 zugesichert.

Erfolgskontrolle

- Vorgesehene
Erfolgskontrolle
nicht durchgeführt*
229. Nach § 7 Absatz 4 LHO sind grundsätzlich für alle Maßnahmen von finanzieller Bedeutung angemessene Erfolgskontrollen durchzuführen. Auch der Senat hatte bereits bei Einrichtung des FIT im Jahre 2003 vorgesehen, dass dessen Arbeit in den ersten zwei Jahren evaluiert werden solle. Eine Evaluation ist bislang nicht erfolgt.
230. Die Leistungen des FIT haben für die Freie und Hansestadt Hamburg eine erhebliche fachliche und – angesichts des Anstiegs der laufenden Hilfen zur Erziehung – auch finanzielle Bedeutung. Auf eine Erfolgskontrolle in Bezug auf das FIT als Einrichtung darf daher nicht verzichtet werden.
231. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine Evaluation bisher nicht durchgeführt wurde und damit die erforderliche Erfolgskontrolle fehlt. Er hat gefordert, sie nachzuholen.
- Die BASFI hat zugesichert, auf der Basis der Auswertungsmöglichkeiten von JUS-IT bis zum 31. Oktober 2015 eine Evaluation durchzuführen.

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Arbeit und Soziales

Feststellung der Erwerbsfähigkeit nach §44a SGB II

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

An der Schnittstelle von der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Sozialhilfe muss ein rechtskonformes Verfahren vereinbart werden, mit dem finanzielle Nachteile für die Freie und Hansestadt Hamburg als Sozialhilfeträger vermieden werden.

232. Im Gegensatz zur Sozialhilfe (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – [SGB XII]), die die Freie und Hansestadt Hamburg gewährt und überwiegend finanziert, werden die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – [SGB II]) durch das Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.) erbracht und vom Bund finanziell getragen.¹ Neben dem Lebensalter ist die Frage der Erwerbsfähigkeit der Leistungsberechtigten entscheidend für die Abgrenzung zwischen beiden Leistungssystemen.
233. Die Feststellung der Erwerbsunfähigkeit trifft t.a.h. auf der Basis eines Gutachtens des Ärztlichen Dienstes der Arbeitsagentur. Die Freie und Hansestadt Hamburg kann Widerspruch einlegen. Bis zur endgültigen Entscheidung verbleibt der bzw. die Hilfebedürftige im Leistungsbezug des SGB II. Im Falle des erfolglosen Widerspruchs hat t.a.h. Erstattungsansprüche gegen die Freie und Hansestadt Hamburg ab dem Zeitpunkt des Widerspruchs.
234. Nach den Erfahrungen der Behörde halten die Gutachten des Ärztlichen Dienstes der Arbeitsagentur als Entscheidungsgrundlage zur Frage der Erwerbsfähigkeit in vielen Fällen einer Überprüfung nicht stand. Mit dem Ziel, die Effizienz und Effektivität von t.a.h. zu stärken und eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen, hatten die Behörde, die Arbeitsagentur und t.a.h. daher 2005 mit der Deutschen Rentenversicherung Nord (DRV) eine Vereinbarung zur Kontrolle der Gutachten der Arbeitsagentur getroffen. Deren Ergebnisse sollten im Regelfall von beiden Trägern als Entscheidungsgrundlage akzeptiert werden und die sonst erforderliche

¹ Mit Ausnahme der „kommunalen Leistungen“ (§6 Absatz 1 Nr. 2 SGB II).

Anrufung der gemeinsamen Einigungsstelle² entbehrlich machen. Die Vereinbarung war gegenüber der DRV zum Ende des Jahres 2010 im Hinblick auf Gesetzesänderungen im Verfahren zur Feststellung der Erwerbsunfähigkeit gekündigt worden.

235. Bereits seit 2007 war die DRV nicht mehr in der Lage, die ihr vorgelegten Fälle zeitnah zu erledigen. Bei Auslaufen der Vereinbarung zum Ende des Jahres 2010 waren von ihr rund 2.400 Fälle unerledigt an t.a.h. zurückgegeben worden.

236. Die Behörde hatte mit der Arbeitsagentur und t.a.h. vereinbart, in der Mehrzahl dieser Fälle die ursprünglichen Gutachten der Arbeitsagentur als verbindliche Entscheidungsgrundlage anzuerkennen und einen sofortigen Fallübergang auf die Freie und Hansestadt Hamburg als Träger der Sozialhilfe zu akzeptieren. Infolge dieser Vereinbarung sind in den ersten Wochen des Jahres 2011 rund 1.500 Hilfebedürftige von t.a.h. als erwerbsunfähig eingestuft und die Fallverantwortung an die Freie und Hansestadt Hamburg abgegeben worden.

*Für die FHH
nachteilige
Verfahrens-
vereinbarung*

237. Der Rechnungshof, der auf diesen Sachverhalt durch eine anonyme Eingabe aufmerksam gemacht worden war, hat die Vereinbarung beanstandet. Auch nach der ab 2011 geltenden Rechtslage ist vorgesehen, dass Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bis zur endgültigen Entscheidung über die Erwerbsunfähigkeit zu erbringen sind (§ 44a Absatz 1 Satz 7 SGB II).

238. Die Behörde hatte ferner ab 2011 ein Verfahren zum Übergabemanagement und zum Widerspruchsverfahren vereinbart, wonach unmittelbar auf die Feststellung der Erwerbsunfähigkeit durch t.a.h. eine Fallübergabe an die Freie und Hansestadt Hamburg erfolgt, Sozialhilfeleistungen bereits bis zur Erhebung des Widerspruchs zu erbringen und unabhängig von dessen Ausgang auch endgültig zu tragen sind. Darüber hinaus war vereinbart worden, Widersprüche auf medizinische Gründe, die sich auf ein Gutachten der DRV stützen sollten, zu beschränken.

*Unberechtigte
Verlagerung
finanzieller Lasten
auf die FHH*

239. Der Rechnungshof hat dieses Verfahren beanstandet, das nicht dem gesetzlich vorgesehenen (Tz. 233) entspricht und die finanziellen Lasten zuungunsten der Freien und Hansestadt Hamburg verlagert. Er hat die Behörde auf die Gesetzeslage und die einschlägigen Fachlichen Hinweise der Bundesagentur für Arbeit aufmerksam gemacht. Der Rechnungshof hat gefordert, eine rechtskonforme Regelung zu schaffen und dazu Hinweise gegeben. Er hat ferner gefordert, Erstattungsansprüche³ gegen t.a.h. konsequent zu verfolgen, um die Freie und Hansestadt Hamburg wenigstens rückwirkend von den Leistungen zu entlasten, die sie aufgrund der entgegen der Gesetzeslage vereinbarten und praktizierten Fallübergabe erbracht hat.

*Rechtskonformes
Verfahren
vereinbaren*

² § 45 SGB II a. F.

³ Nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs resultieren aus der beanstandeten Verfahrensweise finanzielle Nachteile von rund 3,2 Mio. Euro im Jahre 2011 und 1,6 Mio. Euro in den Folgejahren.

Stellungnahme der Verwaltung

240. Die Behörde hat darauf hingewiesen, dass das ursprüngliche Verfahren zur Kontrolle der Gutachten der Arbeitsagentur durch die DRV (Tz. 234) ab 2011 nicht mehr praktiziert werden können, weil das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Arbeitsagentur die Rechtslage seinerzeit so interpretierten, dass unverzüglich nach der Feststellung der Erwerbsunfähigkeit durch den Ärztlichen Dienst der Arbeitsagentur ein Wechsel von der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Sozialhilfe stattzufinden habe.
241. Nachdem ihr die einschlägigen Fachlichen Hinweise der Bundesagentur bekanntgeworden seien, habe die Behörde das Verfahren im Einvernehmen mit der Arbeitsagentur und t.a.h. angepasst. Eine vorzeitige Fallabgabe finde nicht mehr statt. Erstattungsansprüche gegenüber t.a.h. würden in voller Höhe geltend gemacht.

Zwischenzeitlich sei ein Verfahren mit der Arbeitsagentur und t.a.h. abgestimmt worden, wonach Widersprüche der Freien und Hansestadt Hamburg künftig auch dann statthaft sind, wenn ihnen keine neuen Begutachtungen zugrunde liegen.

Bewertung durch den Rechnungshof

242. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat auf Anfrage der Behörde zwar eine unzutreffende Auffassung zur Frage des Fallübergangs vertreten, die gegenteilige Gesetzeslage (Tz. 237) ist jedoch eindeutig und t.a.h. hatte seine Trägerversammlung, in der die Freie und Hansestadt Hamburg vertreten ist, bereits zuvor in zutreffender Weise über das Verfahren informiert. Selbst wenn das Übergabemanagement in Widerspruchsverfahren eine Kommunikation zwischen den Beteiligten erforderte, hätte die Behörde in Kenntnis dieser Sachlage keine Vereinbarung treffen dürfen, die es t.a.h. ermöglichte, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor einer endgültigen Klärung der Frage der Erwerbsunfähigkeit unter Ausschluss von Erstattungsansprüchen für den Fall der Fehlbeurteilung einzustellen und die Möglichkeiten des Widerspruchs vom Vorliegen eines medizinischen Gutachtens abhängig zu machen.

Der Rechnungshof anerkennt, dass die Behörde seine Hinweise zum Anlass genommen hat, mit der Arbeitsagentur und t.a.h. nunmehr ein Verfahren zu vereinbaren, welches geeignet ist, vom Gesetzgeber nicht intendierte Nachteile für die Freie und Hansestadt Hamburg als Träger der Sozialhilfe auszuschließen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Hilfen für psychisch kranke Menschen

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Für niedrigschwellige psychosoziale Hilfsangebote gibt es bisher keine Wirkungskontrollen. Angesichts einer steigenden Zahl Hilfesuchender sollte das im Vergleich zur teuren Intensivbetreuung kostengünstigere und allen zugängliche Beratungs- und Betreuungsmodell stärker etabliert werden.

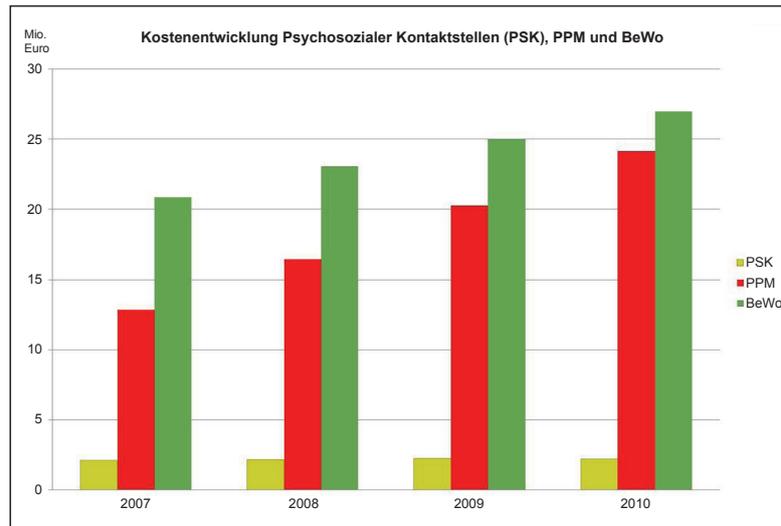
243. Für Menschen, die an einer psychischen Erkrankung leiden oder hiervon bedroht sind, besteht neben den vergütungsfinanzierten Hilfen „Personenbezogene Hilfen für psychisch kranke Menschen“ (PPM) und „Betreutes Wohnen“ (BeWo) ein zuwendungsfinanziertes, niedrigschwelliges Hilfsangebot in Form Psychosozialer Kontaktstellen. Es kann von Hilfe suchenden Bürgern anonym und ohne Bewilligungsverfahren unentgeltlich in Anspruch genommen werden.

Die Kontaktstellen werden von acht Trägern in insgesamt zehn Einrichtungen betrieben und bieten neben individueller Beratung Gruppenangebote zur Krankheitsbewältigung sowie therapeutisch begleitete Freizeitgestaltung an.

244. Die Zahl der betreuten Klienten betrug im Jahr 2010 rund 3.300 Menschen und lag gegenüber 2007 um circa 11 % höher. Das jährliche Zuwendungsvolumen der zehn Einrichtungen blieb trotz des Fallzahlenanstiegs in diesem Zeitraum nahezu konstant und betrug im Jahr 2010 rund 2,2 Mio. Euro.

Verstärkte Inanspruchnahme teurer Angebote lässt Kosten explodieren

Bei den kostenintensiven Hilfen PPM und BeWo hingegen stiegen die Fallzahlen von 2007 bis 2010 um fast 61 % auf 4.740 Fälle, was zu einem Anstieg der Ausgaben für diese beiden Hilfen um rund 52 % auf insgesamt 51 Mio. Euro führte.



Quelle: Zuwendungsbescheide der Behörde für die Psychosozialen Kontaktstellen und Datawarehouse Sozialhilfe

245. Die Behörde schätzt aufgrund von Angaben der Psychosozialen Kontaktstellen, dass grundsätzlich für circa 10 % der Klienten, die die Psychosozialen Kontaktstellen in Anspruch nehmen, die wesentlich teurere Betreuung in PPM und BeWo vermieden werden kann. Eine quantitative und qualitative Bedarfserhebung für diese niedrigschwellige Hilfeform hat sie gleichwohl bisher nicht durchgeführt.

Bedarfsanalyse fehlt

Auf ein Interessenbekundungsverfahren hat sie in der Annahme, ein solches Verfahren werde keine bisher unbekanntes Anbieter aufzeigen, verzichtet. Bei den Psychosozialen Kontaktstellen handele es sich daher derzeit noch um ein „historisch gewachsenes Angebot“.

246. Im Rahmen der Zuwendungsgewährung müssen die Träger seit 2007 Kennzahlen über die Arbeit der Einrichtungen an die Behörde übermitteln. Diese liefern zwar ein Mengengerüst im Hinblick auf Klientenzahlen der Beratungsangebote und die Anzahl der sonstigen Angebote. Sie geben gegenwärtig jedoch keinen Aufschluss über die mit den unterschiedlichen Angeboten erzielten Wirkungen. Zudem sind sie nicht geeignet, die Auslastung der je Einrichtung bewilligten Stellen zu überprüfen. Der Behörde ist daher nicht bekannt, inwieweit das bestehende niedrigschwellige Angebot hinsichtlich Umfang und inhaltlicher Ausrichtung dem konkreten Bedarf entspricht und Wirkung zeigt.

Wirkungskontrollen derzeit nicht möglich

247. Die Behörde beabsichtigt eine Neukonzeption der ambulanten Leistungsangebote der Sozialpsychiatrie. Im Zentrum dieser Planungen steht, die Begegnungsstätten des vergütungsfinanzierten BeWo-Angebots im Sinne des sozialräumlichen Ansatzes entsprechend demjenigen der Psychosozialen Kontaktstellen für die jeweilige Region zu öffnen und damit für alle potenziellen Klienten eine flächendeckende niedrigschwellige Versorgung in der Freien und Hansestadt Hamburg sicherzustellen. In diese Planung sind die bestehenden Psychosozialen Kontaktstellen mit einbezogen. Auch

zukünftig sollen die neu konzipierten Beratungsstellen niedrigschwellige Informationsangebote vorhalten. Die Leistungen dieser erweiterten Kontaktstellen sollen dann sämtlich auf Basis von Vergütungsvereinbarungen gemäß § 75 Absatz 3 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – abgerechnet werden, sodass die Zuwendungsfinanzierung entfiele.

*Kosten-
günstigeres
Hilfesystem
schaffen*

248. Der Rechnungshof sieht wie die Behörde angesichts der begrenzten Mittel und der steigenden Zahl psychosozialer Hilfebedürftiger die Notwendigkeit, die im Vergleich zu anderen Hilfen kostengünstigste Hilfeform möglichst weitgehend zu etablieren. Da gegenwärtig unterschiedlich teure Angebote mit zum Teil inhaltlich und qualitativ vergleichbaren Leistungen vorgehalten werden und zu erwarten ist, dass mit der niedrighschwelliger Hilfeform ein nicht unbedeutender und weiter anwachsender Anteil Hilfebedürftiger gut erreicht werden kann, erscheint es sinnvoll, die von der Behörde avisierte Neustrukturierung zu realisieren.

*Konzept für
Angebot und
Wirkungskontrolle
schaffen*

249. Der Rechnungshof hat empfohlen, ein grundlegendes Konzept zur Arbeitsweise und Angebotsausgestaltung niedrighschwelliger Beratungs- und Begegnungseinrichtungen für psychisch kranke Menschen und die Basis für eine Wirkungskontrolle zu erarbeiten. Dabei sollte eine Förderrichtlinie eingeführt und ein damit einhergehendes Interessenbekundungsverfahren eingeleitet werden, um möglichst viele potenzielle Anbieter zu erreichen und so eine qualitativ hochwertige und gleichsam wirtschaftliche Versorgung für die Zukunft zu ermöglichen.

Stellungnahme der Verwaltung

250. Die Behörde hat zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs bei ihren Überlegungen zur Neustrukturierung zu berücksichtigen. Im Rahmen der Standortklärung will sie eine Markterkundung vornehmen, soweit mit den bisherigen Anbietern von Psychosozialen Kontaktstellen und Begegnungsstätten eine flächendeckende Versorgung psychisch kranker Menschen nicht gewährleistet werden kann.

Sollte die Neustrukturierung des Hilfeangebots nicht umgesetzt werden, will die BASFI die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs bei der Fortentwicklung des bestehenden Hilfesystems einbeziehen.

Krankenhilfe für Asylbewerber und Sozialhilfeempfänger

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Die Ausgaben für die Krankenbehandlung unterliegen keiner ausreichenden haushaltsrechtlichen Kontrolle.

Für die Abwicklung der Krankenbehandlung durch die Krankenkassen zahlt Hamburg unangemessen hohe Verwaltungskosten.

Die Einhaltung des Leistungsumfangs nach §4 Asylbewerberleistungsgesetz ist nicht gewährleistet.

Prüfung der Abrechnungen

251. In der Vergangenheit hatte der Rechnungshof mehrfach Mängel bei der Gewährung und Abrechnung von Krankenhilfe nach §§37 ff. Bundessozialhilfegesetz sowie von Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt gemäß §4 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) festgestellt.¹ Die Behörde hat daraufhin verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung in die Wege geleitet.

Zeitgleich gab es grundlegende Reformen im System der Krankenhilfeleistungen. So wird die Krankenbehandlung nunmehr im Wesentlichen durch Krankenkassen abgewickelt, denen die Freie und Hansestadt Hamburg die Kosten erstattet. Die Zahl der Leistungsberechtigten hat sich insbesondere durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende erheblich verringert, da ein großer Teil vormals Krankenhilfeberechtigter jetzt pflichtversichert ist. Gleichwohl hat die Freie und Hansestadt Hamburg insgesamt für die Krankenbehandlung nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII) und dem AsylbLG in den Jahren 2010 und 2011 jeweils über 53 Mio. Euro ausgegeben.

252. Die Behörde hat zur Beseitigung früherer Mängel ein IT-Verfahren eingeführt. Es dient der Erfassung, Prüfung und Zahlbarmachung der Abrechnungen von Leistungen der Krankenkassen sowie der Leistungserbringer im Gesundheitssystem für jene Hilfeempfänger, deren Krankenbehandlung die Freie und Hansestadt Hamburg noch selbst gewährt. Durch automatische Prüfroutinen wird nunmehr ein Teil der Fehlerquellen (zum Beispiel fehlende Berechtigung des Leistungsempfängers, Doppelabrechnungen oder Unzu-

¹ Jahresbericht 2002, „Medikamentenversorgung von Sozialhilfeempfängern“, Tz. 386 ff. und „Sozialhilfeleistungen für Zahnersatz“, Tz. 394 ff.; Jahresbericht 2004, „Medikamentenversorgung nach dem Bundessozialhilfegesetz“, Tz. 403 ff. und „Abrechnung stationärer Krankenbehandlung nach dem Bundessozialhilfegesetz“, Tz. 416 ff.; Jahresbericht 2005 „Leistungen bei Krankheit nach dem Asylbewerberleistungsgesetz“, Tz. 395 ff.

Haushaltsrechtliche Prüfungen weiterhin unzureichend

lässigkeit der Leistungsart) ausgeschlossen. Die darüber hinaus erforderlichen sachlich-inhaltlichen Prüfungen, die der Feststellung der Ordnungsmäßigkeit bzw. Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen bzw. Leistungsgewährung dienen, finden jedoch nach wie vor nur in einzelnen Leistungsbereichen, ansonsten aber nicht statt.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, nunmehr unverzüglich die Voraussetzungen für die erforderlichen Prüfungen zu schaffen und diese durchzuführen.

Controlling und Verwaltungskosten

253.
Controllingsystem unzureichend

Einflussgrößen für die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Aufgabenerfüllung (zum Beispiel die Pro-Kopf-Aufwendungen je Krankenkasse) werden keinem regelmäßigen Controlling unterzogen.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Entwicklung ihres Controlling-Systems zügig voranzutreiben, damit die maßgeblichen Kennzahlen erhoben, ausgewertet und für die Steuerung des Aufgabenbereichs genutzt werden können.

254.
Gezahlte Verwaltungskosten zu hoch

Für die Krankenbehandlung nach dem SGB XII und nach §2 AsylbLG erstattet die Freie und Hansestadt Hamburg den Krankenkassen nach §264 Absatz 2 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung – (SGB V) pauschal einen Betrag für Verwaltungskosten, der von der Höhe der abgerechneten Leistungsaufwendungen abhängig ist. Die Ausgaben, die die Freie und Hansestadt Hamburg hierfür durchschnittlich pro Betreutem leistet,² betragen inzwischen mehr als das Doppelte der Verwaltungskosten, die den Krankenkassen durchschnittlich für ihre eigenen Versicherten entstehen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, mit den Krankenkassen Verhandlungen über eine Neubemessung der durch den Sozialhilfeträger zu erstattenden Verwaltungskosten aufzunehmen. Soweit erforderlich, sollte auf Bundesebene eine Neuregelung erwirkt werden.

Behandlungsumfang

255. Der Behandlungsumfang für Leistungsberechtigte nach §4 AsylbLG beschränkt sich abweichend von den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung auf eine Basisversorgung. 2009 hatte die Behörde ein Projekt „Neustrukturierung der stationären Krankenhilfe“ begonnen, welches Möglichkeiten zur Sicherstellung dieses Leistungsumfangs in der Praxis aufzeigte. Auch im Bereich der ambulanten Versorgung sind Lösungen – zum Beispiel durch den Einsatz von Vertragsärzten für den relevanten Patientenkreis – denkbar. Ungeachtet dessen hat die Behörde im März 2012 mit einer Krankenkasse eine Vereinbarung nach §264 Absatz 1 SGB V

² 2011: 285,05 Euro; insgesamt 1,86 Mio. Euro.

abgeschlossen, wonach diese die Krankenbehandlung für die Leistungsberechtigten nach § 4 AsylbLG übernimmt. Die Behörde wird insoweit von der Aufgabenwahrnehmung entlastet und verspricht sich Kostensenkungen von rund 1,2 Mio. Euro.

Es wurde aber nicht festgelegt, wie der gesetzliche Leistungsumfang tatsächlich eingehalten werden kann. Vielmehr gestattet die Vereinbarung im Ergebnis einen Leistungsumfang, der dem in der gesetzlichen Krankenversicherung entspricht. Die Behörde hat hierzu die Ansicht vertreten, die Begrenzung des Leistungsumfangs nach § 4 AsylbLG sei in der Praxis wegen der Möglichkeit, für die Gesundheit unerlässliche sonstige Leistungen zu erhalten (§ 6 AsylbLG), kaum umsetzbar.

256. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass weiterhin eine gesetzeskonforme Leistungsgewährung nicht erfolgt und die Behörde die Vorschläge des ressourcenintensiven Projekts nicht ausgewertet und bei der Entscheidung über anstehende Maßnahmen nicht berücksichtigt hat. Er hat ihr empfohlen, diese bei Überlegungen zur weiteren Umsetzung der Vereinbarung mit der Krankenkasse ergänzend zu würdigen, und erwartet, dass sie die Umsetzung der Vereinbarung fachlich und wirtschaftlich evaluiert und die von ihr erwartete Kosteneinsparung überprüft. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass durch § 6 AsylbLG die Leistungsbegrenzung nicht grundsätzlich aufgehoben ist, sondern lediglich Ermessensleistungen in besonders gelagerten Einzelfällen vorgesehen sind. Er hat die Behörde aufgefordert, den Versuch einer Änderung der gesetzlichen Bestimmungen zu unternehmen, sofern sie bei ihrer Auffassung bleibt, dass die Leistungseinschränkungen des AsylbLG in der Praxis kaum umsetzbar seien.

Keine gesetzeskonforme Leistungsgewährung

Stellungnahme der Verwaltung

257. Die Behörde hat zugesagt, dass ein Konzept zur Prüfung der Abrechnungen in der Krankenhilfe in Kürze umgesetzt werde. Die Hinweise des Rechnungshofs zum Controlling habe sie aufgegriffen, das Berichtswesen werde überarbeitet und weiterentwickelt. Hinsichtlich der Verwaltungskosten stimme die Behörde grundsätzlich den Feststellungen des Rechnungshofs zu, rechne jedoch nicht mit der Bereitschaft der Krankenkassen zu entsprechenden Neuverhandlungen. Sie erwäge daher, bei Gesetzesinitiativen auf bundesgesetzlicher Ebene eine Neuregelung zur Angemessenheit von Verwaltungskosten einzubringen.

Zum Leistungsumfang nach § 4 AsylbLG hat die Behörde erklärt, sie wolle die Leistungen und ihre Abrechnungen besonders sorgfältig beobachten und die Feststellungen auswerten. Sie sehe die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung, die sie weiterhin im Blick behalte.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Bildung, Wissenschaft und Kultur

Hochschule für bildende Künste

Behörde für Wissenschaft und Forschung/
Hochschule für bildende Künste

Die Hochschule für bildende Künste hat die Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln vielfach nicht beachtet. Kontrolle und Dokumentation der Erfüllung der Lehrverpflichtung entsprechen weiterhin nicht den rechtlichen Anforderungen. Studiengebühren hat die Hochschule nicht konsequent erhoben.

Die Bürgerschaft ist im Rahmen von Anfragen unvollständig oder ungenau informiert worden.

Kontrolle der Lehrtätigkeit

258. Jede Lehrperson der Hochschule für bildende Künste (HfbK) ist nach der Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen vom 21. Dezember 2004 (LVVO) verpflichtet, nach Ablauf eines Semesters die persönliche Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung schriftlich zu bestätigen.

Die Lehrpersonen der HfbK haben keine entsprechenden Erklärungen abgegeben. Die Hochschule forderte diese auch nicht ein, sondern erklärte, durch eigene Beobachtungen sowie in Gesprächen mit den Lehrenden und den Studierenden eruiert zu haben, ob und inwieweit die Lehrverpflichtungen erfüllt wurden. Dies halte sie angesichts ihrer überschaubaren Größe und der künstlerischen Besonderheiten der Hochschule für ausreichend.

*Überwachung
der Lehrverpflichtung
seit den 1970er
Jahren unzureichend*

259. Der Rechnungshof hatte bereits 1993 beanstandet, dass es der HfbK trotz seiner bereits in den 1970er Jahren geäußerten Kritik, dass die Erfüllung der Lehrverpflichtung unzureichend überwacht werde, weiter an einem eindeutigen, aussagekräftigen und von den Hochschulangehörigen auch allgemein beachteten Nachweisverfahren fehlte. Er hatte sie aufgefordert, für eine hinreichende Kontrolle der Erfüllung der Lehrverpflichtung zu sorgen.¹ Die HfbK hat sich entgegen ihrer Zusage, den Nachweis der Lehrtätigkeit zu verbessern, weiterhin nicht an das rechtlich vorgegebene Verfahren zur Überwachung und Dokumentation der Lehrtätigkeit gehalten.

¹ Jahresbericht 1993, „Hochschule für bildende Künste“, Tz. 218 ff.

260. Das in der HfbK praktizierte Verfahren kann das gesetzlich vorgeschriebene nicht ersetzen. Es vermag die gebotene Dokumentation der Erfüllung der Lehrverpflichtung, die insbesondere zum Zwecke der Steuerung des in der LVVO vorgesehenen Lehrverpflichtungsausgleichs erfolgt, nicht zu leisten. Die Erfüllung der Lehrverpflichtung ist weder bei einzelnen Personen noch insgesamt dokumentiert und damit weder nachvollziehbar noch prüfbar.
261. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HfbK langjährig gegen die Anforderungen der LVVO verstoßen hat, und sie aufgefordert, unverzüglich ein den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes Verfahren einzuführen und die Erfüllung der Lehrverpflichtung entsprechend den Regeln der LVVO zu überwachen und zu dokumentieren. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) hat er aufgefordert, in Ausübung der Aufsichtsfunktion die Einhaltung der Vorgaben durch die HfbK sicher zu stellen.

Eingesetztes Verfahren weder nachvollziehbar noch prüfbar und für Steuerungs-zwecke ungeeignet

Die HfbK hat eingeräumt, dass ihre Dokumentation nicht dem in der LVVO vorgesehenen Verfahren entspricht. Sie hat zugesagt, die Anforderungen der LVVO künftig uneingeschränkt zu erfüllen, unverzüglich ein den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes Verfahren einzuführen und die Erfüllung der Lehrverpflichtung entsprechend den Regelungen der LVVO zu überwachen.

Die BWF hat zugesichert, die HfbK dabei zu unterstützen.

Erhebung der Studiengebühren

262. 2006 hat die Bürgerschaft für alle Hamburger Hochschulen allgemeine Studiengebühren eingeführt. Studierende, die fällige Beiträge oder Gebühren nicht zahlten, waren zu exmatrikulieren.²

2008 wurde die Erhebung der Studiengebühren mit Beschluss der Bürgerschaft neu geordnet und u. a. die Möglichkeit der Stundung und späteren Zahlung geschaffen. Der Grundsatz, Studierende zu exmatrikulieren, die die Zahlung der Studiengebühr verweigerten, blieb. Dies sei eine Frage der Gerechtigkeit, da auch zahlungsverweigernde Studierende die durch die Gebühren finanzierten Leistungen in Anspruch nehmen könnten und sozialen Härten durch Zahlungserleichterungen Rechnung getragen werde. Es sei für die Hochschulen notwendig, in letzter Konsequenz auf die Exmatrikulation als Mittel zur Durchsetzung einer Gebührenforderung zurückgreifen zu können. Gleichzeitig wurde die Exmatrikulation als Ermessensentscheidung ausgestaltet. Damit sollte berücksichtigt werden, dass die Exmatrikulationsregelung für alle Arten nicht geleisteter Gebühren oder Beiträge greife und hochschulspezifischen Umständen so besser Rechnung getragen werden könne.³

263. Ein hoher Anteil von HfbK-Studierenden hat die Zahlung von Studiengebühren und zum Teil auch die Inanspruchnahme von Stundungsmöglichkeiten aus Protest gegen die Gebührenpflicht von

² § 42 Absatz 2 Nr. 5 Hamburgisches Hochschulgesetz (a. F.).

³ Bürgerschaftsdrucksache 19/552 vom 17. Juni 2008.

Beginn an verweigert.⁴ Auch nach Neuordnung von Gebührenpflicht und Exmatrikulationsregelung blieben die Gebühreneinnahmen gering. Lediglich rund 300 (Wintersemester 2008/2009) bzw. rund 280 (Sommersemester 2009) von mehr als 700 Studierenden haben die Gebühren bezahlt oder die Stundungsmöglichkeit in Anspruch genommen. Einen vollständigen Überblick über Zahler und Nichtzahler hatte die HfbK infolge mangelhafter Buchführung nicht.

264. Die Hamburger Hochschulen haben mit Ausnahme der HfbK und einer weiteren Universität konsequent auf die Erhebung der Studiengebühren hingewirkt und Nichtzahler konsequent exmatrikuliert. Die weit überwiegende Mehrheit der in Hamburg nicht exmatrikulierten Nichtzahler besteht aus Studierenden der HfbK.

265. BWF und HfbK haben dazu erklärt, die Lage an der Hochschule sei während des Gebührenboykotts so angespannt gewesen, dass es durch die Exmatrikulation der Gebührenverweigerer zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung der HfbK und ihres Betriebs gekommen wäre. Die HfbK habe mit Zustimmung der BWF deshalb von ihrem Ermessen im Interesse einer Entschärfung der Situation Gebrauch gemacht und auf die Exmatrikulationen Studierender verzichtet.

Ungleichbehandlung Studierender durch Verzicht auf konsequente Gebührenerhebung

266. Der Rechnungshof hat die HfbK darauf hingewiesen, dass aus der Begründung zur Neugestaltung der Studienfinanzierung für den Regelfall die Exmatrikulation bei Nichtzahlung folgte. Die anderen Hamburger Hochschulen haben entsprechend gehandelt und ihre Gebührenforderungen durchgesetzt, ohne dass es zu besonderen Beeinträchtigungen gekommen ist. Selbst wenn man BWF und HfbK folgen wollte, hätte letztere unter dem Aspekt der gebotenen und von Senat und Bürgerschaft ausdrücklich intendierten Gleichbehandlung der Studierenden jedenfalls mit allen übrigen zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Durchsetzung ihrer Forderungen hinwirken müssen. Die hohe Zahl der nicht zahlenden Studierenden und der insofern infolge mangelhafter Buchführung fehlende Überblick belegen, dass sie dies entgegen der aus § 34 Absatz 2 LHO folgenden Pflicht, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben, nicht getan hat.

Einnahmen nicht rechtzeitig und vollständig erhoben

Der Rechnungshof hat die mangelnde Durchsetzung der Gebührenforderungen gegenüber den säumigen Studierenden als Verstoß gegen § 34 Absatz 2 LHO beanstandet. Er hat die HfbK aufgefordert, ihre Einnahmen künftig rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Die HfbK hat zugesagt, die ausstehenden Studiengebühren nunmehr zu erheben. Erforderlichenfalls werde eine Durchsetzung im Mahn- und Vollstreckungswege erfolgen.

⁴ „Gebührenboykotteure“, vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/6787 vom 17. August 2007.

Beantwortung von Anfragen der Bürgerschaft

Leistungszulagen von Professoren der W-Besoldung

267. Am 24. Februar 2012 hat der Senat eine Kleine Anfrage⁵ zur Höhe der an die Professoren der W-Besoldung gezahlten Leistungszulagen hinsichtlich der HfbK für das Jahr 2011 wie in der folgenden Tabelle dargestellt beantwortet. Die davon abweichenden Angaben der Personalverwaltung von AdHOCH⁶, die der Rechnungshof auf seine Nachfrage erhalten hat, sind in der Spalte „Auskunft Personalverwaltung“ abgebildet.

Fragen der Drucksache 20/3282	BesGr.	Antwort in Drucksache 20/3282	Auskunft Personalverwaltung
5a) Die durchschnittlichen Leistungsbezüge betragen (in Euro/Jahr):	W 2	190,32	3.339,15
	W 3	31,25	16.887,23
5b) Die jeweils drei höchsten Leistungsbezüge betragen (in Euro/Jahr)	W 2	1.522,53	5.155,77
		–	1.522,53
		–	–
	W 3	500,00	25.483,50
		–	24.678,18
		–	500,00
6) In den BesGr. W2 und W3 hatte die folgende Anzahl von Professorinnen und Professoren monatliche Leistungsbezüge in Höhe von weniger als 100 Euro pro Monat:	W 2	6	–
	W 3	15	1

Quelle: Auswertung der Bürgerschaftsdrucksache 20/3282 vom 24. Februar 2012 und Erhebungen des Rechnungshofs bei AdHOCH

Die BWF hat die Leistungsbezüge von zwei Professoren W3 und einem Professor W2 nicht aufgeführt. BWF und HfbK haben hierzu erläutert, sie seien davon ausgegangen, dass die drei auf Funktionsstellen bzw. mit Sonderarbeitsvertrag beschäftigten Professoren nicht von der Frage nach „W-Professuren“ erfasst gewesen seien. Die abweichende Berechnung der durchschnittlichen Leistungsbezüge sei damit zu erklären, dass von der BWF alle Professoren, auch solche „mit Leistungsbezügen von 0,- Euro“, einbezogen worden seien.

268. Die Nichtberücksichtigung von Funktionsträgern und Professoren mit Sonderarbeitsverträgen ergibt sich aus Wortlaut und Kontext der Fragestellung nicht. Anderenfalls hätte kein Anlass bestanden, bei der Antwort zum Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf und der Technischen Universität Hamburg-Harburg Professoren mit außertariflichen Arbeitsverträgen und hauptamtliche Mitglieder von

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/3282 vom 24. Februar 2012.

⁶ Zentrum für Verwaltungsdienstleistungen der HafenCity Universität Hamburg, der Hochschule für bildende Künste und der Hochschule für Musik und Theater.

Leitungsgremien – im Gegensatz zur HfbK und den anderen genannten Hochschulen – explizit auszunehmen. Auch die Einbeziehung von Leistungsbezügen von 0,- Euro bei der Durchschnittsberechnung ist für die Bürgerschaft ohne Erläuterung nicht erkennbar gewesen.

269. *Unzureichende und ungenaue Beantwortung der Anfrage*
- Der Rechnungshof hat die mangelnde Genauigkeit und die unzureichenden Hinweise auf die zugrunde gelegten Annahmen bei der Beantwortung der Anfrage kritisiert.

Beraterverträge und Gutachten

270. Am 6. Juli 2012 hat der Senat eine Kleine Anfrage zu Beraterverträgen und Gutachten⁷ beantwortet. Unter Nr. 5 wurde gefragt, ob es „weitere Konstellationen, bei denen Beschäftigte oder ehemalige Beschäftigte der FHH zugleich Auftragnehmer für die FHH in der gleichen Verwaltungseinheit sind, bei der sie tätig sind oder ehemals waren ..., [gibt und] wenn ja, um welche Aufträge mit wem und in welchem Volumen“ es sich handele und wann diese von wem vergeben worden seien.

Der Senat nannte zahlreiche Einzelfälle aus Universität und Technischer Universität Hamburg-Harburg, nicht aber den ebenfalls einschlägigen Werkvertrag mit einem ehemaligen leitenden Mitarbeiter der HfbK über rund 11.000 Euro.

- Anfrage der Bürgerschaft fehlerhaft beantwortet*
- Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Information der Bürgerschaft beanstandet.

Drittmittel

271. Der Senat hatte in einer Großen Anfrage⁸ auf die Frage 42 – „Wie haben sich die Höhe der Drittmittelfinanzierung und die Anzahl von Drittmittelprojekten an den Hochschulen in den letzten zehn Jahren entwickelt? Bitte nach Hochschulen, Forschungseinrichtungen, sonstigen hochschulnahen Einrichtungen und Jahr aufschlüsseln“ – mitgeteilt, dass die HfbK in den Jahren 2008 und 2009 weder über Drittmittelprojekte noch über Drittmittel verfügt habe. Tatsächlich sind der HfbK in dieser Zeit rund 0,5 Mio. Euro an Drittmitteln zugeflossen.
272. BWF und HfbK haben dazu erklärt, die der Drucksache zugrunde liegende Fragestellung habe nicht im Kern auf die Höhe der Drittmittel gezielt, sondern nur auf – hier nicht betroffene – Drittmittel mit daraus finanzierten Personalaufwendungen.
273. Der Fragestellung ist eine solche Einschränkung jedoch nicht zu entnehmen. Auch in der Antwort auf die Große Anfrage spiegelt sie sich nicht wider. Vielmehr heißt es in den einleitenden Bemerkungen des Senats: „Soweit in der Fragestellung auf eine Drittmittel-

⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/4594 vom 6. Juli 2012.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 19/2937 vom 26. Mai 2009.

finanzierung abgestellt wird, wird die Gesamtsumme unabhängig davon genannt, ob hieraus Personal- oder Sachausgaben finanziert werden.“ Die von BWF und HfbK vorgenommene Beschränkung der Antwort war vor diesem Hintergrund für die Bürgerschaft nicht erkennbar.

274. Der Rechnungshof hat die unvollständige Information der Bürgerschaft beanstandet.

*Unvollständige
Information der
Bürgerschaft*

Forderungen des Rechnungshofs

275. Er hat die BWF und die HfbK aufgefordert, im Zusammenhang mit parlamentarischen Anfragen künftig

- Daten korrekt zu erheben und
- für eine größtmögliche Genauigkeit bei der Information der Bürgerschaft zu sorgen und gegebenenfalls die Antwort beeinflussende einschränkende Annahmen und Rahmenbedingungen durch entsprechende Erläuterungen transparent zu machen,

um die Bürgerschaft zutreffend zu unterrichten.

BWF und HfbK haben die Feststellungen des Rechnungshofs (Tz. 267 ff.) anerkannt und die Erfüllung seiner Forderungen zugesagt.

Weitere Feststellungen

276. Bei der Prüfung der HfbK hat der Rechnungshof weitere Mängel festgestellt, die erkennen lassen, dass die Hochschule die Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln vielfach nicht erfüllt hat.

*Anforderungen
an ein ordnungs-
gemäßes
Verwaltungs-
handeln vielfach
nicht erfüllt*

So hat die HfbK

- bei der Auswahl des Mensapächters die auch für die Vergabe einer Dienstleistungskonzession geltenden Grundsätze eines transparenten, wettbewerblichen und diskriminierungsfreien Verfahrens nicht beachtet,
- eine Preisgestaltung der Mensa zugelassen, die daran zweifeln lässt, dass die Zuschüsse des Studierendenwerks für die Mahlzeiten der Studierenden vollen Umfangs bestimmungsgemäß verwendet wurden⁹,
- Einnahmepotenziale aus der Vermietung und Verpachtung von Räumen entgegen ihrer haushaltsrechtlichen Verpflichtung nicht ausgeschöpft,

⁹ Die Differenz zwischen den Verkaufspreisen an Studierende und an Nichtstudierende je Mahlzeit war geringer als der Zuschuss des Studierendenwerks.

- bei der Beschäftigung von studentischen Hilfskräften, Tutoren und Lehrbeauftragten rechtliche Bestimmungen, eigene Satzungen sowie interne Vorgaben nicht hinreichend beachtet,
- Dienstreisen (u. a. Exkursionen, Studienfahrten) genehmigt und Kosten hierfür erstattet, ohne dass die Voraussetzungen hierfür erfüllt waren,
- bei Ausgaben zu Repräsentationszwecken ihre hierfür geltende Richtlinie nicht eingehalten, indem sie in mehreren Fällen höhere als dort vorgesehene Bewirtungskosten erstattet hat,
- bei der Verwaltung und Verwendung von Drittmitteln ihre Drittmittelsatzung nicht beachtet und diese auch nicht überarbeitet, wie im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarung 2008 mit der BWF vereinbart, sowie
- wiederholt gegen die Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg verstoßen.

Der Rechnungshof hat die HfbK aufgefordert, die erforderlichen Prüfungen einzuleiten, die Mängel zu beseitigen und künftig ein ordnungsmäßiges Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Die HfbK hat dies zugesagt.

Aufträge an ein Beratungsunternehmen

Behörde für Wissenschaft und Forschung

Die Entwicklung und Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an den Hamburger Hochschulen war aufgrund hoher Beratungshonorare wesentlich kostspieliger als geplant und der Bürgerschaft zuvor mitgeteilt. Aufträge im Umfang von rund 10 Mio. Euro sind nicht im Wettbewerb vergeben worden.

Die Auftragserteilung zur Entwicklung eines IT-gestützten Beschaffungsverfahrens für die Hamburger Hochschulen war mangelhaft. Das IT-Verfahren weist erhebliche Defizite auf.

277. Anlässlich der Gründung der HafenCity Universität Hamburg (HCU) 2006 hatte die seinerzeit zuständige Behörde¹ mit Überlegungen zur Einführung einer rein kaufmännischen Rechnungslegung an den Hamburger Hochschulen begonnen. Anfang 2007 erklärte der Senat, das Rechnungswesen der Hamburger Hochschulen in einem mehrjährigen Prozess bis zum Jahr 2009 zu einer rein kaufmännischen Rechnungslegung weiter entwickeln zu wollen. Die dafür zu erwartenden Kosten bezifferte der Senat gegenüber der Bürgerschaft auf insgesamt rund 4,47 Mio. Euro.²

Pilotprojekt

278. Ende 2005 erteilte die Behörde einem Beratungsunternehmen den „Arbeitsauftrag: Pilotprojekt der BWG“ zur Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens auf der Basis von SAP und zum administrativen Aufbau eines Finanz- und Rechnungswesens für die HCU. Der Umfang des Auftrags war mit insgesamt 200 Beratungstagen angegeben, er umfasste ein Volumen von 190.000 Euro zuzüglich Umsatzsteuer³.

In der Folgezeit vergab die Behörde deutlich mehr als 100 weitere „Arbeitsaufträge“ an das Beratungsunternehmen. Auftragsgegenstände waren neben den Beratungs- und Entwicklungsarbeiten (Customizing) für das neue kaufmännische Rechnungswesen u. a.

¹ Behörde für Wissenschaft und Gesundheit (BWG).

² Bürgerschaftsdrucksache 18/6008 vom 27. März 2007, Nr. III.

³ Als Auftragsvergütung war ein Tagessatz von 950 Euro zuzüglich Umsatzsteuer vereinbart.

- die Unterstützung bei der Erstellung der kaufmännischen Jahresabschlüsse und die kamerale Überleitung für die Hochschule für bildende Künste (HfbK) und die HCU sowie
- die Entwicklung eines webbasierten Beschaffungsverfahrens für die Hamburger Hochschulen.

Diese Folgeaufträge umfassten bis zu 190 Beratungstage, der Umfang verschiedener Arbeitsaufträge wurde lediglich mit „nach Aufwand“ bezeichnet.

Auftragsvergabe

279. Beratungsaufträge der öffentlichen Hand sind grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Dies dient dem sparsamen Einsatz von öffentlichen Mitteln und dem Interesse, die bestmögliche Leistung zu erhalten.

280. Eine Dokumentation oder andere Unterlagen über vorausgegangene Vergabeverfahren, die Auswahl der Auftragnehmerin und die Bemessung des Entgelts hat der Rechnungshof weder zum „Pilotprojekt“ noch zu den weiteren Arbeitsaufträgen vorgefunden.

Auftragserteilung ohne erforderliches Vergabeverfahren

281. Anlässlich seiner Prüfung der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Hamburg⁴ (UHH) hatte der Rechnungshof die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) bereits Ende 2009 darauf hingewiesen, dass die von ihr seit 2005 für die Vergabe der diversen Aufträge an das Beratungsunternehmen herangezogene Vertragsgrundlage hierfür nicht geeignet war, und das fehlende Vergabeverfahren beanstandet.⁵

282. Ab Ende 2009 hat die BWF die Arbeitsaufträge weiterhin ohne Ausschreibung auf der Grundlage eines Rahmen-Dienstvertrags erteilt, der Mitte 2009 von der Finanzbehörde mit dem Beratungsunternehmen zur Pflege und Wartung eines webbasierten Beschaffungsverfahrens geschlossen worden und in dem u. a. ein Endanwender-Support zugunsten von BWF und Hochschulen vorgesehen war. Die konkret beauftragten Leistungen wie die

- Weiterentwicklung des IT-Systems,
- Einrichtung neuer Funktionen und
- Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch das Beratungsunternehmen in einer Hochschule

stellen jedoch keine Leistungen zur Unterstützung von Endanwendern dar. Die Auftragserteilung kann daher nicht auf den mit dem Beratungsunternehmen geschlossenen Rahmen-Dienstvertrag gestützt werden.

⁴ Jahresbericht 2010, „Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Hamburg“, Tz. 70 ff.

⁵ Jahresbericht 2010, „Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Hamburg“, Tz. 85 f.

Die BWF hat die vom Rechnungshof 2009 gegebenen Hinweise nicht hinreichend beachtet. Die Beauftragung des Beratungsunternehmens ist damit über einen längeren Zeitraum hinweg und in einer Vielzahl von Arbeitsaufträgen ohne das notwendige Vergabeverfahren erfolgt.

283. Die Vorschriften über die Nachprüfungsmöglichkeiten von Vergabeentscheidungen (VOL, VOF, Beschaffungsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) hätten eine vollständige Dokumentation des Gesamtvorgangs „Externe Beratung“ erfordert. Dies bedingt schon am Anfang des Verfahrens eine schriftliche Niederlegung der Gründe, die für die Einholung des externen Sachverständigen sprechen, sowie eine Dokumentation der weiteren Verfahrensschritte. Auch dies hat die BWF versäumt. *Erforderliche Dokumentation nicht erfolgt*
284. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF die vergaberechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt und die Vergabe von Aufträgen in erheblichem Umfang dem Wettbewerb entzogen hat. *Aufträge weiterhin dem Wettbewerb entzogen*

Kosten

285. Für die von 2006 bis 2010 im Zusammenhang mit dem Rechnungswesen der Hamburger Hochschulen vergebenen Leistungen wurden insgesamt rund 10 Mio. Euro an das Beratungsunternehmen verausgabt. Dies entspricht einem Umfang von nahezu 9.000 Beratungstagen.
- Allein die Honorare des Beratungsunternehmens betragen damit mehr als das Doppelte der Kosten, die der Senat der Bürgerschaft für die gesamte Umstellung des Rechnungswesens der Hochschulen auf das kaufmännische Rechnungswesen genannt hatte (Tz. 277).
286. Der Rechnungshof hatte bereits 2009 anlässlich seiner Prüfung der UHH beanstandet, dass die Behörde nicht – wie erforderlich – die zusätzlichen internen Kosten ermittelt und der Bürgerschaft mitgeteilt hatte.⁶
- Er hatte bei der UHH ein Verhältnis der externen zu den internen Projektkosten von 1:1,3 festgestellt. Werden die anhand dieses Verhältnisses geschätzten internen Kosten hinzugerechnet, sind im Zusammenhang mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens Gesamtkosten von mehr als 20 Mio. Euro entstanden. Dies ist mehr als das Vierfache der der Bürgerschaft mitgeteilten Kosten. *Kosten mehr als vervierfacht*
287. Der Rechnungshof hat die unzureichende Schätzung der Gesamtkosten für die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an den Hamburger Hochschulen in der Bürgerschaftsdrucksache *Unzureichende Information der Bürgerschaft*

⁶ Jahresbericht 2010, „Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Hamburg“, Tz. 92.

18/6008 vom 27. März 2007 und die darauf beruhende unzutreffende Information der Bürgerschaft beanstandet.

Entwicklung eines Beschaffungsverfahrens

288. Anfang 2008 erteilte die BWF dem Beratungsunternehmen den Auftrag zur Entwicklung eines webbasierten Beschaffungsverfahrens für die Hamburger Hochschulen. Der Auftrag umfasste „40 Beratertage“ und entsprach damit einem finanziellen Volumen von rund 45.000 Euro. Er wurde von nur einer zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg befugten Person unterzeichnet. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte die BWF nicht vorgenommen, auch eine den Projektgrundsätzen der Stadt entsprechende Steuerung hatte sie nicht vorgesehen.

Ausweislich der vom Beratungsunternehmen in der Folge bis April 2010 erteilten Rechnungen zahlte die BWF mehr als 600.000 Euro für Honorare im Zusammenhang mit Entwicklung und Einführung des Beschaffungsverfahrens an das Beratungsunternehmen.

289. *600.000 Euro für ein untaugliches IT-gestütztes Beschaffungsverfahren*

Das Beschaffungsverfahren zeigte beim Einsatz in den Hochschulen von Beginn an erhebliche Mängel. So stellten die Kanzler von HCU und HfbK schon kurze Zeit nach Beginn des Einsatzes u. a. fest, dass das „Beschaffungstool ... sehr große, grundlegende Probleme“ aufweise:

- Die technische Verknüpfung zwischen Wissenschafts- und Verwaltungsnetz sei wider anderer Ankündigung nicht gelungen,
- das Verfahren zur Freigabe von Bestellungen und Zahlungen sei nicht beschlussgemäß umgesetzt,
- es sei nicht gelungen, die speziellen Hochschulrahmenverträge ins System zu integrieren,
- nach Aufwand abgerechnete Leistungen wie Reparaturen müssten sehr aufwendig bearbeitet werden.

Im Mai 2010 erklärten die Kanzler zudem, dass auch die erwartete Aufgabenreduktion nicht eingetreten und die erwartete Personaleinsparung ausgeblieben sei.

Die UHH berichtete über ähnliche Erfahrungen. Da sich viele Anforderungen der UHH nicht realisieren ließen, werde die UHH künftig ein anderes Beschaffungstool nutzen.

290. *2010 beanstandete Mängel bis 2012 nicht behoben*

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die von den Kanzlern bereits 2010 beanstandeten Mängel auch 2012 nicht beseitigt waren. Die hinterlegten Rahmenverträge bzw. Kataloge waren noch immer veraltet und unvollständig, aktuelle Preise nicht verfügbar. Es waren ausschließlich Rahmenverträge der Finanzbehörde hinterlegt, Rahmenverträge anderer zentraler Beschaffungsstellen waren nicht nutzbar.

Der Rechnungshof hat keine Unterlagen zu Bedarfsermittlung, Soll-Konzept, Zielvorgaben, Leistungsbeschreibung oder Wirtschaftlichkeit des Beschaffungsverfahrens sowie möglicher Alternativen vorgefunden. Eine inhaltliche Abstimmung mit den künftigen Nutzern ist nicht dokumentiert. Es ist nicht erkennbar, dass die BWF dem Beratungsunternehmen im Rahmen des Auftrags zu Entwicklung und Einsatz des Verfahrens inhaltliche oder finanzielle Vorgaben erteilt hat.

Auftrag ohne Bedarfsermittlung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Leistungsbeschreibung

291. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF unter Missachtung der Bestimmungen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen⁷, Auftragsvergabe, Verpflichtung der Stadt⁸ und Projektsteuerung ein für die Zwecke der Hochschulen nicht taugliches Beschaffungsverfahren entwickeln und einführen ließ. Dies hat nicht nur zu Ausgaben von mehr als 600.000 Euro, sondern auch innerhalb der Hochschulen zu personellem Mehraufwand geführt; diese wären bei Beachtung der für die Planung und Entwicklung solcher Vorhaben geltenden Regelungen vermeidbar gewesen.

Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, den Verstößen gegen die Bestimmungen der Freien und Hansestadt Hamburg sowie den Ursachen der festgestellten Mängel und Defizite nachzugehen und die Heranziehung Bediensteter zum Schadenersatz zu prüfen.

Beratertätigkeit in einer Hochschulverwaltung

292. Ein Mitarbeiter des Beratungsunternehmens hatte über einen längeren Zeitraum eigenständig Verwaltungsaufgaben in einer Hochschule wahrgenommen. Diese Tätigkeit ist inzwischen beendet.

Unzulässiger und unwirtschaftlicher Beratereinsatz in einer Hochschulverwaltung

Externe Berater sind nicht ausschließlich den Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg verpflichtet. Die Beamtinnen und Beamten sowie die Tarifbeschäftigten an den Hochschulen stehen demgegenüber als Angehörige des öffentlichen Dienstes der Freien und Hansestadt Hamburg in einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis. Ihre Aufgaben dürfen nicht von Externen übernommen werden, denn diese unterliegen diesen Bindungen nicht.

Der Beratereinsatz war im konkreten Fall auch mit hohen Kosten (1.130 Euro/Tag) verbunden. Er war deshalb nicht wirtschaftlich.

293. Der Rechnungshof hat den Einsatz des externen Beraters in der Hochschulverwaltung und die damit verbundenen Mehrkosten beanstandet.

Stellungnahme der Verwaltung

294. Die BWF hat die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs zu erfüllen.

⁷ Nach § 7 Absatz 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

⁸ Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. April 2001.

Deichtorhallen und Haus der Photographie

Kulturbehörde

Der Geschäftszweck der Deichtorhallen Hamburg GmbH wurde bei nahezu gleichbleibendem Betriebszuschuss seit 2003 erheblich ausgeweitet. Mindestens seit 2006 weist die Gesellschaft deshalb ein strukturelles Defizit aus, das 2010 zu einem Fehlbetrag von rund 1 Mio. Euro angewachsen ist.

295. Die 1988 gegründete Deichtorhallen Hamburg GmbH (DTH) ist eine 100-prozentige Tochter der Freien und Hansestadt Hamburg. Neben der Nordhalle als Ausstellungshalle für Gegenwartskunst gehören das benachbarte Haus der Photographie sowie seit Anfang 2011 die Sammlung Falckenberg in der Phoenix-Halle in Harburg zur DTH. Der jährliche Betriebszuschuss der Kulturbehörde beträgt seit 1996 knapp 1,4 Mio. Euro. 2011 hat die Freie und Hansestadt Hamburg die Zuwendung um jährlich 570.000 Euro ausschließlich für die Betreuung der Sammlung Falckenberg erhöht. Zusätzlich erhielt die DTH seit 2003 insgesamt rund 8 Mio. Euro Zuwendungen für bauliche Maßnahmen. 2013 soll mit der Sanierung der Nordhalle der DTH für weitere 13 Mio. Euro begonnen werden.

Unternehmenskonzept der DTH

296. *Unternehmenskonzept steht aus* Die Geschäftsführung hat damit begonnen, ein Unternehmenskonzept zu erarbeiten, nachdem die aufsichtführende Kulturbehörde 2010 nach mehr als 20 Jahren Betrieb der DTH daran erinnert hatte. Der Rechnungshof hat die Vorlage eines vollständigen Unternehmenskonzepts gefordert, mit dem nunmehr auch die Strategie zur nachhaltigen Sicherung der DTH darzulegen sein wird.
297. Die Behörde hat zugesagt, mit der Geschäftsführung der DTH bis Ende 2013 ein Unternehmenskonzept zu erstellen.

Finanzierung der DTH

298. *Geschäftszweck ohne Beachtung zusätzlicher Finanzbedarfe ausgeweitet* Seit 2003 hat der Aufsichtsrat mehrfach Ausweitungen des Geschäftszwecks der DTH beschlossen. Hierzu zählen sowohl die Eröffnung des Hauses der Photographie mit Betreuung der Sammlung Gundlach, die Betreuung des Tochterunternehmens Triennale der Photographie, die Anbindung des Spiegel Archivs¹ als auch die Betreuung der Sammlung Falckenberg. Die daraus resultierenden zusätzlichen Finanzbedarfe wurden indes vom Aufsichtsrat nicht ausreichend beachtet. Auch die Behördenvertreter haben dort nicht auf das damit einhergehende finanzielle Risiko hingewiesen. Dies betrifft insbesondere die Einrichtung und den Betrieb des

¹ Der Vertrag wurde inzwischen rückabgewickelt.

Hauses der Photographie. Durch Aufnahme der Ausweitungen in das Zielbild der DTH hat die Behörde diese legitimiert.

299. In der Folge weist die Gesellschaft trotz verschiedener Maßnahmen der neuen Geschäftsführung zur Verbesserung des Betriebsergebnisses² ein seit 2006 angewachsenes Defizit von inzwischen rund 1 Mio. Euro auf.

*Defizit von
rund 1 Mio.
Euro*

300. Um das Fortbestehen der DTH zu sichern, hat die Bürgerschaft im Dezember 2012 einer einmaligen Sonderzuwendung in Höhe von 998.000 Euro zugestimmt. Eine Rückführung des Verlustvortrags aus eigener Kraft hielt die DTH ausweislich ihres eigenen Konsolidierungskonzepts vom Juli 2011 nicht für möglich.

301. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Behörde – über die einmalige Zuführung der Sonderzuwendung hinaus – eine dauerhaft auskömmliche Finanzierung des laufenden Betriebs der DTH sicherstellen muss, bevor sie zusätzlich zu den vor knapp zehn Jahren in die DTH investierten 8 Mio. Euro weitere 13 Mio. Euro für bauliche Maßnahmen aufwendet.

*Bauliche Sanie-
rung erst nach
Entscheidung
über Fortbestand
der DTH*

Der Rechnungshof hat die Behörde daher aufgefordert, die Ausweitung des Geschäftszwecks der DTH zu überprüfen, das Zielbild dem Ergebnis entsprechend anzupassen sowie Betriebszuschuss und Zielbild in Einklang zu bringen.

302. Die Behörde hat zugesagt zu prüfen, ob das vorliegende Zielbild angepasst werden muss und eingeräumt, dass es neben dem aktuellen internen Umstrukturierungsprozess auch unterstützender Maßnahmen über den laufenden Betriebszuschuss hinaus bedürfe, um den kulturpolitisch unverzichtbaren Betrieb der DTH zu sichern. Mit der ohnehin notwendigen Sanierung des Gebäudes als anerkanntes Denkmal werde sowohl die bauliche Grundlage für den weiteren Ausstellungsbetrieb gewährleistet als auch die Betriebsleitung unterstützt, die Synergien zwischen den Hallen und Sammlungen intensiver zu nutzen und die Effizienz des Unternehmens zu erhöhen.

Gleichzeitig hat die Behörde erwidert, aus ihrer Sicht sei die laufende Finanzierung der DTH sichergestellt; Anfang 2013 werde die Bürgerschaft eine Anhörung hierzu durchführen.

303. Der Rechnungshof weist abschließend darauf hin, dass – wie auch bei den Museumsstiftungen³ – der Betrieb der DTH nur dauerhaft gesichert werden kann, indem der im Zielbild zum Ausdruck kommende Auftrag mit der langfristig gesicherten laufenden Finanzausstattung in Deckung gebracht wird. Die kontinuierliche Überwachung der Einhaltung des Finanzrahmens ist sowohl durch die Organe des Unternehmens selbst als auch durch die Behörde sicherzustellen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

² Beispielsweise die Nachbesserung von Verträgen, Gründung eines Freundeskreises, Einwerbung von Spenden, verstärkte Vermietung sowie Ausstellungsplanung aufgrund von Angebotskategorien.

³ Vgl. Jahresbericht 2012, „Hamburger Museumsstiftungen“, Tz. 90 ff.

Wirtschaft und öffentliche Unternehmen

Volksfeste und Jahrmärkte

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation/
Finanzbehörde/Bezirksamt Hamburg-Mitte

Bei der regelmäßigen Überprüfung des Kostendeckungsgrades der Gebühren für den Hamburger Dom hat die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation nicht alle einzubeziehenden Kosten berücksichtigt. Infolge der zu niedrigen Gebühren subventioniert die Freie und Hansestadt Hamburg die Dom-Veranstaltungen seit Jahren mit jährlich 2 Mio. Euro.

Für die Genehmigung von Veranstaltungen auf „Premiumflächen“ berücksichtigen die einschlägigen Gebührenordnungen deren wirtschaftlichen Wert nur unzureichend.

Die Organisation von Volksfesten und Jahrmärkten ist nicht zwingend eine staatliche Aufgabe. Ihre Übertragung auf Dritte sollte unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten überprüft werden.

304. Mit den Volksfesten Hamburger Dom, Hafengeburtstag und Alstervergnügen sowie dem Weihnachtsmarkt auf dem Rathausmarkt finden regelmäßig herausgehobene Veranstaltungen auf attraktiven Veranstaltungsflächen im inneren Stadtbereich statt.

Kostendeckung der Dom-Gebühren

305. Der Senat hat die Fachbehörden beauftragt, alle zwei Jahre die für ihren Zuständigkeitsbereich geltenden Verwaltungs- und Benutzungsgebühren auf ihre Kostendeckung zu überprüfen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Freie und Hansestadt Hamburg die ihr nach den Gebührengrundsätzen zustehenden Einnahmen auch realisieren kann und Dritte nicht subventioniert. Die Überprüfung erfordert dabei gemäß § 6 Gebührengesetz (GebG), dass die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen und nach den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten der Verwaltungseinheit zutreffend ermittelt werden.

306. Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) hat bei der regelmäßigen Überprüfung der Gebühren für den Hamburger Dom zuletzt für das Jahr 2012 einen Kostendeckungsgrad von 107 % ermittelt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BWVI dabei nicht alle erforderlichen Kostenarten berücksichtigt und bei berücksichtigten Kostenarten teilweise nicht die zutreffende Kostenhöhe zugrunde gelegt hat. So hat die Behörde insbesondere die ihr seit 2007 obliegende interne Erstattung von jährlich rund 2,2 Mio. Euro an die Finanzbehörde für die Überlassung des Heiligengeistfeldes nicht berücksichtigt. Der tatsächliche Kostendeckungsgrad der Dom-Gebühren liegt in der Folge bei lediglich 33 %.

*2 Mio. Euro
Kosten jährlich bei
Dom-Gebühr
nicht berücksich-
tigt*

Durch die fehlende Berücksichtigung dieser Kostenposition und weiterer Änderungsnotwendigkeiten¹ bei anderen Positionen ergibt sich ein jährliches Defizit von rund 2 Mio. Euro. Bezogen auf den Beginn der Erstattungspflicht kam es aufsummiert zu Mindereinnahmen von mehr als 12 Mio. Euro.

307. Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Ermittlung der Dom-Gebühren durch die BWVI beanstandet.

Nur durch die zutreffende Ermittlung und Berücksichtigung aller Kosten kann die Behörde gewährleisten, dass das grundsätzliche Kostendeckungsgebot des § 6 Absatz 1 Satz 2 GebG eingehalten, alle Möglichkeiten einer Einnahmeverbesserung ausgeschöpft und die Subventionierung gebührenpflichtiger Leistungen durch Haushaltsmittel ausgeschlossen werden können.

Mit einer Verdreifachung des Gebührenaufkommens ließe sich für den Hamburger Dom dessen Kostenunterdeckung beheben. Dabei ist der mit einer Zulassung zum Dom verbundene wirtschaftliche Vorteil (§ 6 Absatz 1 Satz 3 GebG) noch nicht einmal berücksichtigt.

308. Die BWVI hat darauf hingewiesen, dass eine Abwälzung ihrer internen Erstattung an die Finanzbehörde auf die Dom-Beschicker eine Verdreifachung der Gebühren und damit eine Gefährdung der Veranstaltung bedeutete. Im Übrigen wolle sie zukünftig alle relevanten Kostenpositionen in die Gebührenberechnung für den Dom einfließen lassen.

309. Der Rechnungshof sieht für eine weitere Subventionierung der Dom-Beschicker aus dem Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg keine Gründe und geht davon aus, dass die Kostenpositionen, die die BWVI künftig einbeziehen will, den berücksichtigungsfähigen gemäß GebG vollen Umfangs entsprechen. Das GebG erfordert die Erhebung mindestens kostendeckender Gebühren.

¹ Zum Beispiel: Gesamtausgaben statt Haushaltsplan-Ansatz, ohne unmittelbare Einbeziehung von anteiligen Personalkosten des Justizars.

Anwendung der richtigen Gebührenordnung

310. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat für die Sondernutzung der öffentlichen Fläche für den Weihnachtsmarkt auf dem Rathausmarkt Gebühren nach der Gebührenordnung für die Verwaltung und Benutzung der öffentlichen Wege-, Grün- und Erholungsanlagen (GebOWege) berechnet. Zuvor hatte es diese Veranstaltung förmlich als Jahrmarkt festgesetzt.

Falsche Gebührenordnung zugrunde gelegt

Die GebOWege gilt nach ihrem § 1 Absatz 3 nicht für die Benutzung von öffentlichen Flächen zu Marktzwecken, soweit Gebühren nach der Gebührenordnung für das Marktwesen (GebOMärkte, u. a. einschlägig für Jahrmärkte) erhoben werden.

Schon vom Wortlaut her steht dies der Anwendung der GebOWege entgegen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Hamburg-Mitte nicht die Spezialnorm der Gebührenberechnung zugrunde gelegt hat, und deren künftige Anwendung gefordert.²

311. Die BWVI als Rechtsaufsichtsbehörde hat hierzu erklärt, dass die Nicht-Anwendung der GebOMärkte für die Veranstaltung von Jahrmärkten auf einer nicht mehr belegbaren historischen Entwicklung beruhe.

Gestaltung von Gebührenordnungen

312. Domveranstaltungen und Veranstaltungen auf öffentlichen Wegeflächen werden ungleich behandelt. Beim Hamburger Dom wird bei der Ermittlung der Gebühren gemäß der GebOMärkte nach der Nutzungsart des Geschäfts auf dem Dom unterschieden. Bei Volksfesten auf öffentlichen Wegeflächen – wie etwa dem Alstervergnügen – gilt nach der hier einschlägigen GebOWege gleichermaßen für alle Geschäfte ein Gebührenrahmen von 0,05 bis 1,70 Euro/m², den das Bezirksamt wegen fehlender Anwendungsvorgaben uneinheitlich nutzt.

Ohne sachlichen Grund stark differierende Gebührensätze

Dies führt dazu, dass zum Beispiel für einen Betrieb nur mit Ausschank alkoholischer Getränke (bei 10 x 10 m in Anspruch genommener Fläche) auf dem Hamburger Dom 2012 eine feste Tagesgebühr von 23,30 Euro³ zu erheben ist und beim Alstervergnügen je nach Ausschöpfung des Gebührenrahmens eine Gebühr zwischen 5,00 und 170,00 Euro pro Tag festgesetzt werden kann. Diese entspricht 21 bis 729 % der auf dem Hamburger Dom fälligen Gebühr.

Zwingende oder zumindest plausible Gründe für dieses Missverhältnis bei der im Rahmen vergleichbarer Veranstaltungen und Be-

² Zur Vermeidung von Gebührenaussfällen wäre die GebOMärkte entsprechend anzupassen (Tz. 314).

³ Gebührensatz von 2,33 Euro je angefangener Frontmeter pro Tag. Zum Vergleich (jeweils je angefangener Frontmeter pro Tag): 1,23 Euro für Süßwarengeschäfte, 2,48 Euro für Rundfahrgeschäfte bei nicht mehr als 20 Frontmetern, 2,97 Euro für Bäckereien nur mit Verkauf von Backwaren.

triebe zugrunde zu legenden Gebühren hat der Rechnungshof nicht vorgefunden.

313. In der GebOMärkte bestehen u. a. für Volksfeste auf dem Heiligengeistfeld und für Jahrmärkte spezielle Regelungen zur Gebührenbemessung. Danach ist bei Anwendung der richtigen Gebührenordnung (Tz. 310) für den Weihnachtsmarkt auf dem Rathausmarkt dieselbe Gebührenhöhe je Frontmeter zugrunde zu legen wie für einen Jahrmarkt an der Peripherie der Stadt, bei dem die Schausteller typischerweise geringere Umsätze und Gewinne erwirtschaften.

Für die überregionalen Volksfeste gibt es lediglich den Gebührentatbestand „Veranstaltungen“ in der GebOWege, die einen Gebührenrahmen für die Nutzung öffentlicher Flächen – ohne Unterscheidung nach Veranstaltungsarten – beinhaltet.

Die anhaltend große Nachfrage des Gewerbes nach Veranstaltungen auf herausragenden Flächen der Stadt legt den Schluss nahe, dass hier besondere Umsätze zu realisieren sind.

314. Der Rechnungshof hält es deshalb für geboten, in der GebOMärkte einen speziellen Gebührentatbestand für Jahrmärkte auf „Premiumflächen“ aufzunehmen. Zugleich sollte geprüft werden, ob der nach der GebOWege anzuwendende Gebührenrahmen hinreichend nach dem wirtschaftlichen Erfolg der Veranstalter auf derartigen Flächen differenziert, und gegebenenfalls die erforderliche Anpassung der GebOWege eingeleitet werden.

Wirtschaftlichen Wert von Genehmigungen angemessen berücksichtigen

315. Die BWVI hat zu der Forderung nach einem speziellen Gebührentatbestand für Jahrmärkte auf „Premiumflächen“ mitgeteilt, dass sie dem die Erhöhung bzw. Ausschöpfung des bestehenden Gebührenrahmens vorziehe.

316. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die hier allein einschlägige GebOMärkte einen Gebührenrahmen überhaupt nicht vorsieht.

Festsetzung von Gebühren und Nutzungsentgelten

317. Die BWVI und das Bezirksamt sind ihrer Verpflichtung zum vollständigen und rechtzeitigen Erheben von Einnahmen nicht immer nachgekommen. So sind zum Beispiel

Gebühren unvollständig festgesetzt

- Gebührenrahmen nicht adäquat ausgenutzt,
- Gebühren nicht für die ganze genutzte Veranstaltungsfläche und verspätet festgesetzt sowie
- die von der Freien und Hansestadt Hamburg abzuführende Umsatzsteuer nicht auf die Schausteller umgelegt worden.

318. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet. Er hat die BWVI und das Bezirksamt aufgefordert, künftig eine vollständige und rechtzeitige Einnahmeerhebung sowie eine rechtskonforme Anwendung des Gebührenrechts sicherzustellen.
319. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat die an es gerichteten Feststellungen anerkannt und will die Forderungen umsetzen. Es habe bereits während der Prüfung zur Ausgestaltung des Gebührenrahmens drei Kategorien mit gestaffelten Gebührensätzen gebildet, mit denen es derzeit Erfahrungen sammelt. Dabei komme für gastronomisch genutzte Flächen auch der höchste Gebührensatz zur Anwendung.

Die BWVI hat sich hierzu nicht geäußert.

Organisation von Veranstaltungen

320. Die Organisation der Veranstaltung von Volksfesten und Jahrmärkten kann sowohl in staatlicher als auch in privater Verantwortung liegen. So ist zum Beispiel die Veranstaltung des Alstervergnügens und des Weihnachtsmarktes auf dem Rathausmarkt vom Bezirksamt Hamburg-Mitte nach einem Auswahlverfahren mit Mehrjahresverträgen an private Veranstalter vergeben worden.

Höherer Verwaltungsaufwand bei Eigenerstellung

Der Hafengeburtstag und der Hamburger Dom werden dagegen in städtischer Organisation von der BWVI als Betrieb gewerblicher Art ausgerichtet. Für die veranstaltungsbezogenen und die für das Marktwesen insgesamt erforderlichen fachbehördlichen Aufgaben setzt die BWVI sechs Kräfte ein. Davon führen zwei Bedienstete während der gesamten Dauer der Veranstaltungen vor Ort die Marktaufsicht durch und leisten Servicefunktionen für die Schausteller. Im Vergleich dazu hat das Bezirksamt Hamburg-Mitte bei Veranstaltungen durch Private nur die Einhaltung der Vertragsinhalte durch gelegentliche Vor-Ort-Kontrollen zu überwachen.

321. Die BWVI sieht die Marktaufsicht beim Dom und beim Hafengeburtstag als hoheitliche Aufgabe, deren Wahrnehmung den ordnungsgemäßen und störungsfreien Ablauf der Volksfeste gewährleistet.
322. Nach §7 LHO ist zu prüfen, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederungen und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

Ressourceneinsparung bei Vergabe der Veranstaltungsorganisation möglich

Eine – wie im Bezirksamt Hamburg-Mitte praktizierte (Tz. 320) – Vergabe der Durchführung des landseitigen Teils des Hafengeburtstags und des Hamburger Doms an private Veranstalter hätte in der BWVI eine deutliche Ressourceneinsparung durch Aufgabenwegfall zur Folge. Zudem könnte eine Aufgabenkonzentration an einer Stelle in der Verwaltung weitere Synergieeffekte bewirken.

Der Rechnungshof hat die BWVI zur aufgabenkritischen Überprüfung ihrer veranstaltungsbezogenen Aufgaben aufgefordert.

323. Die BWVI hat mitgeteilt, sie wolle zum Erhalt ihrer Gestaltungsmöglichkeiten bei der Konzeption der Veranstaltungen sowie zur Vermeidung finanzieller Risiken für die Freie und Hansestadt Hamburg und die Schausteller den Hafengeburtstag und den Dom auch künftig selbst veranstalten.
324. Nach Auffassung des Rechnungshofs stellen Dom und Hafengeburtstag – wie auch schon das Vorgehen des Bezirksamts Hamburg-Mitte zeigt (Tz. 320) – keine zwingend von staatlichen Stellen selbst durchzuführenden Veranstaltungen dar. Die Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg können auch bei einer Vergabe an private Veranstalter durch entsprechende vertragliche Vereinbarungen gewahrt werden.
325. An der Organisation des Hafengeburtstags wirkt seit dem Jahr 2000 ein städtisches Unternehmen im Auftrag der BWVI mit. Die Behörde hat zuvor nicht geprüft, ob das gewählte Verfahren der Inhouse-Vergabe rechtlich zulässig ist.
- Da das städtische Unternehmen den wesentlichen Teil seiner Tätigkeit nicht für die Freie und Hansestadt Hamburg ausübt und auf dem Markt in wettbewerbsrelevanter Weise in Erscheinung tritt, ist ein vom Europäischen Gerichtshof entwickeltes Zulässigkeitskriterium nicht erfüllt.
326. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWVI eine Inhouse-Vergabe vorgenommen und damit die Vergabe des Auftrags dem Wettbewerb entzogen hat, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Er hat gefordert, den bestehenden Vertrag mit dem städtischen Unternehmen zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und die Leistungserbringung dem Wettbewerb zu unterstellen.
327. Die BWVI hat mitgeteilt, dass die Durchführung des Hafengeburtstags nicht ausschreibungsreif sei, und sie deshalb an dem Vertrag mit dem städtischen Unternehmen festhalten wolle.
328. Dem Rechnungshof erschließt sich nicht, inwieweit die Beauftragung einer städtischen Gesellschaft mit der Durchführung des Hafengeburtstags möglich, eine förmliche Vergabe aber nicht möglich sein soll. Auch die jetzige Form der Durchführung basiert auf vertraglichen Vereinbarungen, wie sie auch im Rahmen einer Vergabe zugrunde gelegt werden können.

*Unzulässige
Inhouse-Vergabe*

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Verbraucherschutz

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz/
Finanzbehörde/Bezirksämter

In der Lebensmittelüberwachung haben die Bezirksämter im Jahr 2011 ihre Sollvorgaben an Betriebskontrollen mit 38 bis 95 % in sehr unterschiedlichem Maß erfüllt. Auch die Produktivität des bezirklichen Personaleinsatzes weicht erheblich voneinander ab. Bei der Verfolgung von festgestellten Verstößen gibt es mangels verbindlicher Vorgaben kein hamburgweit einheitliches Verfahren.

Für die Bereiche Arbeitsschutz und Anlagensicherheit fehlen operable Zielsetzungen, wirkungsbezogene Kennzahlen und Überprüfungsverfahren für laufendes Controlling und notwendige Erfolgskontrollen. Gebühren für Anordnungen und Beratungen sind teilweise nicht oder nicht vollständig festgesetzt und erhoben worden. Die Überprüfung von Gebührensätzen ist ohne aktualisierte Kostendaten erfolgt.

Mit der Neueinführung von Gebührentatbeständen bei wiederkehrenden Regelkontrollen im Gesamtbereich des Verbraucherschutzes ließen sich zusätzliche Gebühreneinnahmen in Millionenhöhe erzielen.

Lebensmittelüberwachung

329. Die Bezirksämter haben im Jahr 2011 für die Kontrolle von rund 28.600 Betrieben¹ nach eigenen Angaben Personal im Umfang² von 53 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), davon 37 Lebensmittelkontrollleure (LMK), eingesetzt. Dieses Personal ist für die Kontrolle von rund 1.900 (Harburg) bis über 5.000 (Hamburg-Mitte) Betrieben zuständig.

¹ Zu kontrollierende Betriebe nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (des Bundes) über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV RÜb) vom 3. Juni 2008. Nachfolgende Angaben beziehen sich lediglich auf die für Statistiken relevante Zahl von 20.427 Betrieben (zum Beispiel ohne ambulante Händler).

² Ohne Anteile für Gewerbekontrollen, Ausbildung neuer LMK und längerfristige Ausfälle sowie Lebensmittelkontrollen im Fleischzentrum im Bezirk Hamburg-Mitte.

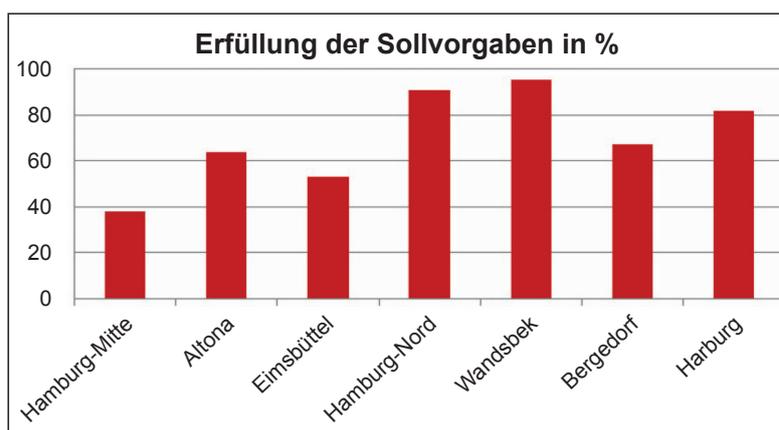
Die amtlichen Kontrollen sind im Wesentlichen durch EU-Verordnungen und eine allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundes (AVV RÜb) geregelt sowie durch risikoorientierte Überwachungssysteme festgelegt. Seit der letzten Prüfung³ sind ein bundesweit eingesetztes IT-Verfahren und ein umfangreiches Qualitätsmanagementsystem (QMS) eingeführt worden. Für überbezirkliche Vergleiche werden Daten aus einem Benchmarkingsystem genutzt.

Zielerreichung bei Betriebskontrollen

330. Die für jedes Bezirksamt jährlich neu vorgegebenen Betriebskontrollen werden aufgrund der automatisiert je Betrieb ermittelten Kontrollfrequenzen festgelegt. Diese basieren insbesondere auf der von der Betriebsart und bisherigen Kontrollfeststellungen abhängigen Risikoeinstufung.

Die Bezirksamter haben im Jahr 2011 ihre Sollvorgaben nur in einem Umfang von 38 % (Hamburg-Mitte) bis 95 % (Wandsbek) erfüllt.

Sollvorgaben für Betriebskontrollen nicht erfüllt



Quelle: Angaben aus dem QMS 2011, eigene Darstellung

331. Die Auswertung dieser Zielerreichungsgrade ist Teil der nach § 7 LHO erforderlichen Erfolgskontrollen. Eine vollständige und dokumentierte Analyse der quantitativen Abweichungen ist aber bisher von den Bezirksamtern nicht vorgenommen worden.

Der Rechnungshof hat die Bezirksamter aufgefordert, die Ursachen für die unterschiedliche Zielerreichung zu analysieren sowie daraus Maßnahmen abzuleiten und umzusetzen, die einen durchgängig hohen Zielerreichungsgrad gewährleisten.

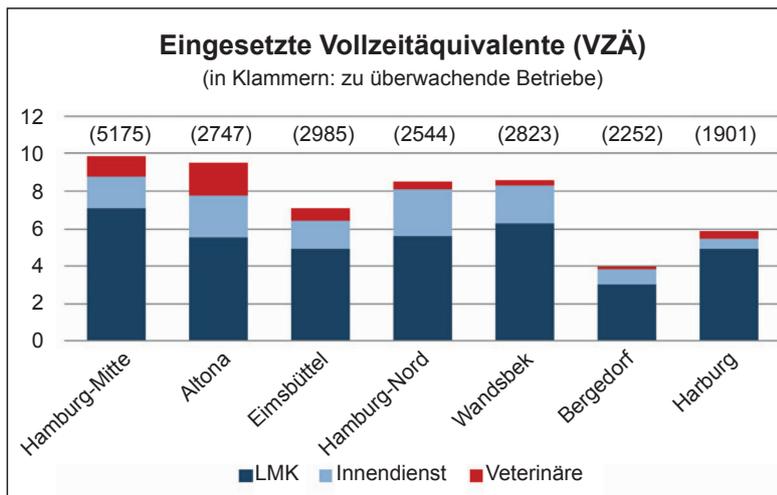
Die Bezirksamter wollen dieser Forderung nachkommen.

³ Jahresbericht 2006, „Lebensmittelbezogener Verbraucherschutz“, Tz. 133 ff.

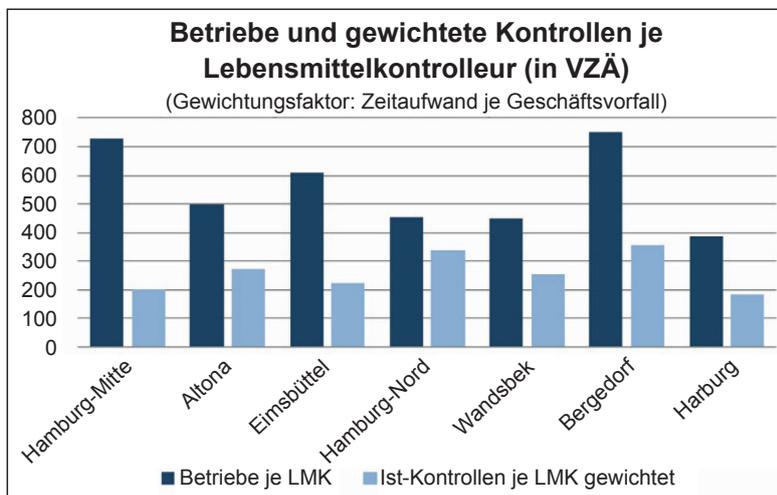
Personaleinsatz

332. Für die Lebensmittelüberwachung hat jedes Bezirksamt im Jahr 2011 Lebensmittelkontrolleure, Veterinäre sowie Innendienstmitarbeiterinnen und -mitarbeiter im Umfang zwischen vier und knapp zehn VZÄ eingesetzt. Dieser Personaleinsatz ist allerdings nicht aus einem Personalbemessungssystem abgeleitet.

Die Betrachtung verschiedener Parameter zum Personaleinsatz zeigt deutliche Abweichungen zwischen den Bezirksamtern:



Quelle: Angaben der Bezirksamter 2011, eigene Darstellung



Quelle: Angaben der Bezirksamter und Daten aus dem Benchmarking 2011, eigene Darstellung

Zum Beispiel:

- Das Bezirksamt Bergedorf hat im Vergleich zum Bezirksamt Harburg zwar eine höhere Betriebszahl, setzt aber weniger Personal ein.
- Bei der Relation von Innen- zu Außendienst liegt die Bandbreite zwischen 10 % (Harburg) und 41 % (Hamburg-Nord).

- Der Mittelwert der zu kontrollierenden Betriebe je Lebensmittelkontrolleur (VZÄ) beträgt 554, die Extremwerte liegen bei 388 (Harburg) und 751 (Bergedorf).
- Bei den mit geschätzten Arbeitszeiten gewichteten Kontrollen je Lebensmittelkontrolleur (VZÄ) liegen die Bezirksämter Hamburg-Nord und Bergedorf mit Werten von 339 und 359 etwa ein Drittel über dem Durchschnittswert von 262.

333. Angesichts der gleichen Aufgabenstellung müssen die Ursachen für die Unterschiede in der Effizienz des bezirklichen Personaleinsatzes aufgeklärt werden. Unterschiedliche Strukturen im jeweils zu überwachenden Portfolio an Betrieben vermögen die aufgezeigten Bandbreiten nicht vollständig zu erklären. Vielmehr lassen sie ein erhebliches Optimierungspotenzial bei den Personalressourcen vermuten.

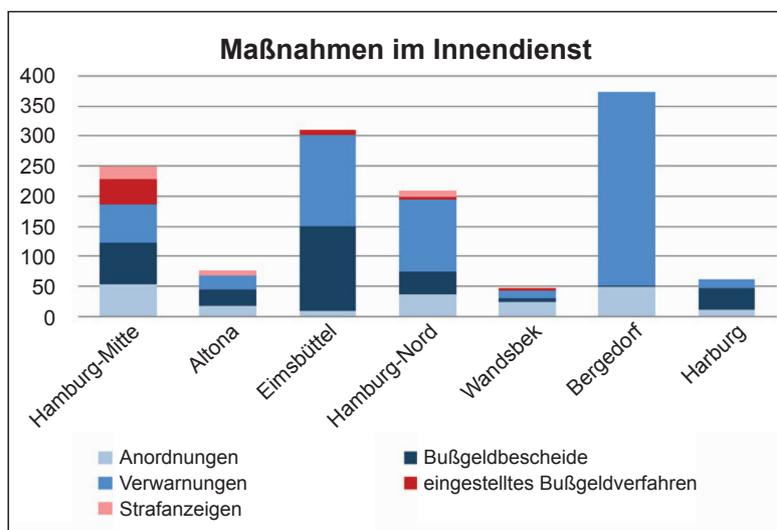
Bezirkliche Effizienzunterschiede nicht aufgeklärt

Der Rechnungshof hat die Bezirksverwaltung aufgefordert, ein Controllingverfahren zu entwickeln, welches unter Verwendung bereits vorhandener Daten transparente und nachvollziehbare Erkenntnisse über den notwendigen Personalbedarf und -einsatz für die Lebensmittelüberwachung ermöglicht.

Die Bezirksämter wollen dies mit Unterstützung der Bezirksaufsicht in einem schrittweisen Verfahren bis 2015 umsetzen.

Aufsicht über die Bezirksämter

334. Der Innendienst bearbeitet u. a. die sich aus den Beanstandungen bei Lebensmittelkontrollen ergebenden Anordnungen und Maßnahmen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße oder zur Verhütung künftiger Verstöße sowie zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit oder vor Täuschung erforderlich sind. Von den dafür infrage kommenden Maßnahmen haben die Bezirksämter in sehr unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht.



Quelle: Daten aus dem Benchmarking 2011, eigene Darstellung

So

- weist das Bezirksamt Bergedorf – bei einer unterdurchschnittlichen Betriebszahl – einen überproportional hohen Wert an Verwarnungen auf,
- hat das Bezirksamt Eimsbüttel häufig Bußgeldbescheide erteilt.

335. *Unterschiedliche Vorgehensweise bei Verstößen*

Ausgehend davon, dass die Ergebnisse von Betriebskontrollen und Probenahmen keine signifikanten regionalen Besonderheiten aufweisen, lässt sich die dargestellte Verteilung nur mit einer unterschiedlichen Ermessensausübung bei Verstößen erklären. Dies belegen auch die Interviews in den geprüften Stellen.

Im Bereich des Lebensmittelrechts, das dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung dient und den Wettbewerb auf dem Lebensmittelmarkt regelt, sind keine örtlichen Belange ersichtlich, die eine unterschiedliche Beurteilung vergleichbarer Sachverhalte innerhalb der Freien und Hansestadt Hamburg begründen könnten. Die Bezirksämter unterstehen deshalb nach § 44 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) in diesem Bereich nicht nur der Rechts-, sondern auch der Fachaufsicht der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV).

Die BGV hat zwar im Rahmen des mit den Bezirksämtern vereinbarten QMS einheitliche Vorgehensweisen für die Lebensmittelüberwachung definiert, diese beziehen sich jedoch nicht auf die Ermessensausübung bei der Ahndung von Verstößen. Dem QMS kommt im Übrigen auch nicht die rechtlich verbindliche Wirkung einer Fachanweisung zu, durch die nach § 45 Absatz 1 BezVG – neben Weisungen im Einzelfall – die Fachaufsicht ausgeübt wird.

336. Der Rechnungshof hat die BGV aufgefordert, für die Lebensmittelüberwachung eine Fachanweisung zu erlassen, um die gebotene hamburgweit einheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten.

Die BGV hat erklärt, sie sehe die Sicherstellung einer einheitlichen Ausübung des Ermessens nicht als Teil der Fachaufsicht, sondern als Aufgabe der Vorgesetzten in den bezirklichen Dienststellen an. Sie werde aber in Abstimmung mit den Bezirksämtern prüfen, ob eine einheitliche Ermessensausübung durch ergänzende Regelungen im QMS unterstützt werden könne. Schon heute werde eine den europäischen Vorgaben entsprechende einheitliche Verwaltungspraxis gesichert. Über eine Überführung des QMS in eine Fachanweisung habe in der Vergangenheit mit den Bezirksämtern kein Einvernehmen erzielt werden können.

337. Der Rechnungshof teilt die Auffassung nicht. Eine über alle Bezirksämter gleichmäßige Ermessensausübung setzt entsprechende Vorgaben der Fachbehörde voraus. Im Falle nicht erreichbaren Einvernehmens mit den Bezirksämtern sind nach § 45 BezVG Senatsentscheidungen herbeizuführen.⁴ Im Übrigen zeigen die Feststel-

⁴ Vgl. Jahresbericht 2011, „Fachliche Steuerung in der Sozialhilfe“, Tz. 134 f.

lungen des Rechnungshofs, dass allein durch das Agieren der Vorgesetzten auf bezirklicher Ebene ein einheitlicher Verwaltungsvollzug nicht sichergestellt werden kann.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen

Arbeitsschutz und Anlagensicherheit

338. Die BGV überwacht die Einhaltung der staatlichen Arbeitsschutzvorschriften und berät in diesem Zusammenhang die Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten. Überwachungsbedürftige Anlagen werden durch Zugelassene Überwachungsstellen technisch geprüft; die BGV ist insoweit Aufsichtsbehörde.

Erfolgskontrollen und Controlling

339. Zur Wahrnehmung der staatlichen Überwachungs- und Beratungsaufgabe ist für den Bereich des Arbeitnehmerschutzes das Hamburger Aufsichtskonzept „Aufsicht Beratung Systemkontrolle“ entwickelt worden, nach dem alle registrierten Betriebe Gefährdungs- und belastungsbezogen unterschiedlichen Kategorien zuzuordnen sind.

Wesentlicher Bestandteil des Aufsichtskonzepts ist die Durchführung von Systemkontrollen in Großbetrieben und Betrieben mit hohem Gefährdungspotenzial, von Besichtigungen und von Arbeitsschutzprojekten. Systemkontrollen bestehen aus Betriebsbesichtigungen und Beratungen nebst deren Vor- und Nachbereitung.

Für den Bereich der überwachungsbedürftigen Anlagen hat die BGV ein weiteres Arbeitskonzept entwickelt, das unter anderem Aufgaben, Anlagenstrukturen und Verfahren der Aufsichtstätigkeit beschreibt.

340. Eine wirksamkeitsorientierte Überprüfung beider Konzepte ist – mit Ausnahme einzelner Projekte und der Arbeitsprogramme der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie – nicht vorgesehen. So wird zum Beispiel eine wirkungsorientierte Betrachtung im Zeitablauf der Einstufung der Betriebe nicht angestellt. Es werden auch keine Auswertungen vorgenommen, die Veränderungen bei dem Arbeitsschutz im Betrieb oder bei den überwachungsbedürftigen Anlagen – im Einzelfall wie insgesamt von der ersten bis zur Nach- oder Zweitbesichtigung – aufzeigen. Auswirkungen durchgeführter eigeninitiiertes Arbeitsschutzprojekte werden nicht gemessen.
341. Innerhalb der BGV wird mit jährlichen Ziel- und Leistungsvereinbarungen einschließlich unterjähriger Controllingberichte gesteuert. Die dabei angewandten Kennzahlen sind ausschließlich ergebnis-, aber nicht wirkungsbezogen. Kennzahlen, die Auskunft über die Auswirkungen der erfolgten Besichtigungen und Beratungsleistungen ermöglichen, liegen nicht vor.

Fehlende Wirksamkeitskontrollen bei Konzepten und Maßnahmen

342. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mangels operabler Zielsetzungen weder für die Konzepte umfassende Erfolgskontrollen noch für die laufende Tätigkeit wirkungsorientierte Überprüfungen stattfinden können.

Keine Basis für umfassende Erfolgskontrollen

Er hat die Behörde aufgefordert, Zielsetzungen und Überprüfungsverfahren zu konkretisieren und Wirksamkeitsnachweise zu erbringen.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Gebührenerhebung

343. Für Anordnungen und daraus resultierende weitere Amtshandlungen sowie auf Antrag durchgeführte Beratungen durch die Bereiche Anlagensicherheit und Arbeitnehmerschutz sind gemäß der Gebührenordnung für die Gebiete des Arbeitsschutzes, der technischen Überwachung und des Strahlenschutzes (GebOAS) Gebühren zu erheben.

344. So hat der Rechnungshof festgestellt, dass die BGV in einer Reihe von Fällen

Gebühren nicht oder nicht richtig festgesetzt

- mit unzutreffender Begründung auf Gebührenfestsetzungen und -erhebungen verzichtet hat,
- Hinweise und Aufforderungen über einen Zeitraum von einem Jahr kostenfrei erteilt hat, obwohl Anordnungen wegen bestehender Mängel bereits von Anfang an rechtlich möglich gewesen wären, sowie
- für getroffene Stilllegungsanordnungen (nebst Anordnung der sofortigen Vollziehung) und Anordnungen nach §22 Absatz 3 Arbeitsschutzgesetz keine Verwaltungsgebühren festgesetzt und erhoben hat.

345. Der Rechnungshof hat den aus der fehlenden Erhebung von Gebühren resultierenden Haushaltsverstoß und die unzureichende Steuerung der Aufgabenwahrnehmung beanstandet.

Die BGV hat zugesagt, von der Möglichkeit gebührenpflichtiger Anordnungen regelhaft Gebrauch zu machen, die Gebühren konsequenter zu erheben sowie zur Sicherstellung einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung bestehende Verfahrensanweisungen anzupassen bzw. für den Bereich Anlagensicherheit zu erlassen sowie entsprechende Kontrollen durchzuführen.

Kostendeckungsüberprüfung

346. Bei den regelmäßig vorzunehmenden Kostendeckungsüberprüfungen hat die BGV keine differenzierte Berechnung von Jahresaufkommen und -kosten vorgenommen:

Das Jahresaufkommen an festen Gebühren für den Bereich Arbeitnehmerschutz ist durch Multiplikation der geschätzten Fallzahlen mit den jeweiligen Gebührensätzen errechnet, die Jahreskosten durch Multiplikation der Fallzahlen mit den Bearbeitungszeiten und den Stundensätzen der GebOAS ermittelt worden.

Die zugrunde gelegten Stundensätze sind allerdings bereits vor rund 15 Jahren auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung ermittelt worden. Eine Fortschreibung oder andere Auswertungen in Bezug auf die Stundensätze sind seitdem nicht erfolgt mit der Folge, dass die Stunden- und Gebührensätze seit dem Jahr 2000 – mit Ausnahme der Umstellung auf den Euro – nicht angepasst worden sind. Dies wirkt sich auch bei allen Rahmengebühren aus, die nach Zeitaufwand erhoben werden.

*Stundensätze
jahrelang nicht
fortgeschrieben*

347. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass wegen der Nutzung der veralteten Stundensätze keine aktuelle Kostenermittlung stattgefunden hat. Die berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten des Verwaltungsbereichs hätten ermittelt und einbezogen werden müssen.

Er hat die BGV aufgefordert, dem Senat die Gebührensätze künftig auf der Grundlage aktueller Daten vorzuschlagen.

Dies hat die Behörde zugesagt.

Gebühren für Regelkontrollen

348. Nach der Gebührenordnung für das öffentliche Gesundheitswesen (GebOöG) sind nur über die normale Kontrolltätigkeit hinausgehende amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts gebührenpflichtig. Für routinemäßig durchgeführte Kontrolltätigkeiten werden mangels Gebührentatbestand keine Gebühren festgesetzt.
349. Gemäß Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, der auch ohne Umsetzung in nationales Recht in den Mitgliedstaaten gilt, können diese Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten erheben, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen. Die Verordnung wirkt wie ein Bundesgesetz und bricht deshalb das Gebührengesetz der Freien und Hansestadt Hamburg, dessen §3 Absatz 1 der Erhebung von Verwaltungsgebühren für solche Kontrollen sonst entgegensteht.

Nach einer Modellrechnung des Rechnungshofs mit Daten aus dem Jahr 2011 ließen sich damit für Regelkontrollen in der Lebensmittelüberwachung zusätzliche Gebühreneinnahmen von rund 1 Mio. Euro erzielen. Der Rechnungshof hält die Erhebung einer solchen Gebühr auch für gerechtfertigt, weil die der Überwachung unterliegenden Betriebe ein Risiko setzen, das trotz primärer Verantwortung der Lebensmittelunternehmer für die Erfüllung der Anforderungen des Lebensmittelrechts erst durch die staatliche Kontrolltätigkeit auf ein hinnehmbares Maß reduziert wird.

*Gebühreneinnahmen
in Millionen-
höhe möglich*

350. Der Rechnungshof hat die BGV aufgefordert, den Senat bei der nächsten Überprüfung der Landesgebühren auf Kostendeckung auf die Möglichkeit der Einführung von Gebühren für die Regelkontrollen in der Lebensmittelüberwachung und deren finanzielle Größenordnung hinzuweisen.⁵

Die Behörde hat diese Forderung anerkannt. Nach einer von ihr initiierten Abfrage im Länderarbeitskreis „Verbraucherschutz“ werde zum jetzigen Zeitpunkt eine Gebührenerhebung bei Regelkontrollen von den Ländern allerdings mit deutlicher Mehrheit abgelehnt.

351. Auch für die regelmäßigen Systemkontrollen im Bereich Arbeitsschutz können nach der geltenden Rechtslage (§ 3 Absatz 1 Gebührengesetz) noch keine Gebühren erhoben werden. Ein entsprechender Gebührentatbestand in der GebOAS für Systemkontrollen fehlt bisher.

Wegen des Risikos, das von knapp 400 Großbetrieben und Betrieben mit hohem Gefährdungspotenzial ausgeht, wegen der Kosten, die Systemkontrollen verursachen, und angesichts des Eigeninteresses der Betreiber an einer Risikominimierung durch regelmäßige objektive Kontrollen kommt eine Ergänzung der gebührenrechtlichen Bestimmungen in Betracht. Durch Änderung der hierfür erforderlichen gesetzlichen Grundlage und Einführung eines entsprechenden Gebührentatbestands für Systemkontrollen errechnen sich modellhaft zusätzliche Gebühreneinnahmen in Höhe von jährlich rund 166.000 bzw. 212.000 Euro.

352. Der Rechnungshof hat die BGV aufgefordert, die Einführung eines Gebührentatbestands für Systemkontrollen im Bereich Arbeitsschutz zu untersuchen und gegebenenfalls im Rahmen der nächsten Gebührenüberprüfung eine entsprechende Änderung des Gebührengesetzes und eine Ergänzung der GebOAS vorzuschlagen.

Die Behörde hat dies zugesagt.

⁵ Auch der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat in seinem Bericht „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)“ darauf hingewiesen, „dass nach den unionsrechtlichen Vorgaben dafür zu sorgen ist, dass die nötigen Mittel für die staatliche Kontrolle bereitstehen. Soweit eine angemessene finanzielle Ausstattung nicht aus Steuermitteln bereitgestellt werden kann oder soll, sind gegebenenfalls Gebühren oder Kostenbeiträge zu erheben.“ (Bonn, Oktober 2011, S. 14).

Risikomanagementsysteme bei öffentlichen Unternehmen

Finanzbehörde

Erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Risikomanagementsysteme der öffentlichen Unternehmen erlauben keine Betrachtung der gesamten Risikoposition der Freien und Hansestadt Hamburg als Gesellschafterin oder Aktionärin. Damit sind auch keine fundierten Aussagen im Konzernlagebericht der Stadt möglich. Für die Steuerung durch den Senat ist ein zuverlässiger Überblick über das mögliche Gesamtrisiko zwingend notwendig.

353. Risikomanagement ist der fortlaufende Prozess der Risikoerkennung, -bewertung und -bewältigung. Vorrangiges Ziel ist es, Risiken so rechtzeitig zu erkennen, dass den Fortbestand des Unternehmens gefährdende Entwicklungen vermieden oder abgewendet werden können.

Das dafür erforderliche Risikomanagementsystem (RMS) ist Bestandteil des Steuerungsinstrumentariums einer Organisation, muss an die organisationsspezifischen Gegebenheiten angepasst sein und bildet alle formalen Strukturen und Prozesse im Umgang mit Risiken ab. Die einzelnen Phasen des RMS bestehen aus der

- Risikoidentifikation: Analyse der Risiken in sämtlichen Prozessen und Funktionsbereichen sowie auf allen Hierarchiestufen einer Organisation,
 - Risikobewertung: Ermittlung der Höhe eines drohenden Vermögensverlustes und dessen Eintrittswahrscheinlichkeit sowie des Schadenserwartungswerts des einzelnen Risikos; zusätzlich wird auch die Wechselwirkung zwischen verschiedenen Risiken beurteilt,
 - Risikobewältigung: Aufzeigen und Bewerten möglicher Reaktionen wie Akzeptanz, Vermeidung, Minderung oder Überwälzung,
 - Risikoüberwachung, -kommunikation und -dokumentation: kontinuierliche Überwachung und Dokumentation als Grundlage der Risikokommunikation in der Organisation und gegenüber deren Aufsichtsgremien.
354. Das zum 1. Mai 1998 in Kraft getretene Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) verpflichtet Unternehmen, ein unternehmensweites Früherkennungssystem für Risiken zu installieren sowie Aussagen zu Risiken und zur Risiko-

struktur im Lagebericht des Jahresabschlusses zu veröffentlichen. Nach Beschluss der Senatskommission für öffentliche Unternehmen von 1999 sind die Vorgaben des KonTraG auf die Hamburger öffentlichen Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform und Größe anzuwenden.

355. Das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz vom 29. Mai 2009 hat die Anforderungen an die Überwachungsfunktion der Aufsichtsräte weiter verschärft. Auch im Hamburger Corporate Governance Kodex vom 1. Januar 2010¹ wird u. a. die Überwachung der Wirksamkeit von RMS bei den öffentlichen Unternehmen als Aufgabe des Aufsichtsrats festgelegt. Anfang 2011 hat die Finanzbehörde weitere Empfehlungen zur Berichterstattung und für eine strukturierte Behandlung dieser Thematik in den Aufsichtsgremien der öffentlichen Unternehmen ausgesprochen.

Einrichtung von Risikomanagementsystemen

356. In seine auf das Berichtsjahr 2011 gerichtete Querschnittsprüfung hat der Rechnungshof 47 Unternehmen aus den Geschäftsbereichen der Finanzbehörde, der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sowie der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation einbezogen. Sie wiesen per 31. Dezember 2010 zusammen eine addierte Bilanzsumme von rund 19 Mrd. Euro und ein addiertes Eigenkapital von 7 Mrd. Euro aus. Die Unternehmen waren zum Teil durch Bürgschaften, Garantien oder die Gewährträgerhaftung der Stadt in Höhe von insgesamt über 8 Mrd. Euro abgesichert.

Einige Unternehmen ohne Risikomanagementsystem

357. Diese Unternehmen sind ihrer Pflicht zur Einrichtung und Pflege eines angemessenen RMS überwiegend, aber nicht in allen Fällen nachgekommen. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Finanzbehörde auf eine vollständige Beachtung der Vorschriften und ihrer eigenen Empfehlungen hinwirkt.

Ausgestaltung der Risikomanagementsysteme

358. Bei fünf ausgewählten hamburgischen Unternehmen bzw. Teilkonzernen der Bereiche Ver-/Entsorgung, Verkehr, Wohnungswirtschaft und Vermögensmanagement hat der Rechnungshof die einzelnen Elemente des RMS vertieft untersucht und festgestellt:
- Die Unternehmen legen keine einheitliche Risikodefinition zugrunde. Bei einigen Unternehmen werden Risiken zum Beispiel als mögliche Abweichungen von der Unternehmensplanung verstanden. Andere Unternehmen definieren Risiken als Ereignisse, „die nach allgemeiner Lebenserfahrung und/oder Fachkenntnis geeignet sind, einen oder mehrere Schäden im Unternehmen zu verursachen“.

¹ Überarbeitet am 1. Januar 2012.

- Die zur Bewertung von Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadenshöhen verwendeten Parameter weisen erhebliche Unterschiede auf. So weichen schon die der Risikobetrachtung zugrunde liegenden Zeiträume signifikant voneinander ab. Ferner orientiert sich die Einstufung der Schadenshöhen an unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen wie Cashflow, Eigenkapital oder unternehmensgrößenabhängigen Festwerten. Schließlich sind die Abstufungen der Klassen von Eintrittswahrscheinlichkeiten uneinheitlich.
- Die Darstellungs- und Dokumentationsformen sowie die eingesetzte Technik weichen deutlich voneinander ab. Hinzu kommen verschiedene Verfahren, um wesentliche Risiken unabhängig von ihrer Schadensauswirkung im Blick zu behalten oder um Wechselwirkungen zwischen den Risiken zu ermitteln.
- Bei mehreren Unternehmen haben die Abschlussprüfer deshalb keine bestandsgefährdenden Risiken benannt, weil zum Beispiel aufgrund von Ergebnisabführungsvereinbarungen oder Bürgschaften letztlich die Freie und Hansestadt Hamburg einsteht.

Risikoverlagerung auf die FHH kein Grund für Nichtbenennung von Risiken

Diese aus der Perspektive eines Abschlussprüfers nachvollziehbare Sichtweise darf indes nicht darüber hinweg täuschen, dass die Risiken damit nicht aufgehoben, sondern nur auf eine andere Organisationsebene innerhalb des Konzerns Freie und Hansestadt Hamburg verlagert sind.

Überblick über das Gesamtrisiko

359. Die dargestellten Beispiele belegen eine große Bandbreite in der konkreten Ausgestaltung der RMS, die auf die sehr allgemein gehaltenen Vorgaben zurückzuführen ist. Während diese Varianz zwar das Risikomanagement auf der Ebene der einzelnen Unternehmen bzw. Teilkonzerne nicht beeinträchtigt, erschwert sie den Blick auf die Risikoposition Hamburgs als Gesellschafterin bzw. Aktionärin vieler in Branche, Größe, Marktstellung usw. unterschiedlicher Unternehmen erheblich. Das zum Beispiel durch Unternehmensverflechtungen mitunter zustande kommende Verlagern von Risiken auf die nächsthöhere Beteiligungsebene und damit in letzter Konsequenz auf die Freie und Hansestadt Hamburg macht neben der Risikoanalyse auf Ebene der einzelnen Organisationen eine Betrachtung auf höherer Aggregationsebene erforderlich.
360. Die Freie und Hansestadt Hamburg steht insbesondere aufgrund ihrer Gesellschafterstellung sowie wegen gewährter Bürgschaften, Garantien und Gewährträgerhaftungen für ihre Beteiligungen in der Pflicht und hat ein starkes Interesse an deren Substanzerhalt. Deshalb ist ein regelmäßiger Überblick über das mögliche Ausmaß dieser Verpflichtungen, der auch eine Risikobetrachtung über das gesamte Beteiligungsportfolio umfasst, zwingend notwendig.

Gesamtrisikoschau noch nicht möglich

361. Der Rechnungshof hält es daher für geboten, dass die Finanzbehörde in ihrer Zuständigkeit für grundsätzliche Fragen städtischer Beteiligungen ein Konzept für eine Gesamtrisikoschau über das Beteiligungsportfolio Hamburgs entwickelt, das neben harmonisierten Definitionen und Maßstäben auch die wesentlichen Interaktionen sowohl der Unternehmen untereinander als auch zwischen den Unternehmen und der Kernverwaltung berücksichtigt. Diese Betrachtung sollte zugleich Risikoschwerpunkte bestimmter Cluster wie beispielsweise das starke Engagement im Schifffahrtsbereich (Hafenbetrieb, Hafenumschlag, Reedereibetrieb und Schiffsfinanzierung) deutlich machen.
362. Der Rechnungshof hat ferner empfohlen, einen Risikomanagementverantwortlichen bei der Finanzbehörde zu benennen und eine jährliche Risikoberichterstattung für das gesamte Unternehmensportfolio in der Senatskommission für öffentliche Unternehmen sowie eine darauf fußende Information der Bürgerschaft, zum Beispiel im Geschäftsbericht, vorzusehen. Die dezentrale Aufgabenwahrnehmung im Beteiligungsmanagement erfordert entsprechend ausgestaltete Berichtspflichten der Fachbehörden gegenüber der Finanzbehörde.

Konzernberichterstattung

363. Die Konzernrichtlinie der Freien und Hansestadt Hamburg benennt als Ziel der Konzernrechnungslegung die Schließung der durch die Verselbständigung von Teilaufgaben des öffentlichen Haushalts und die damit verbundene Fragmentierung der Haushaltswirtschaft verursachten „Steuerlücke“.² Die künftig auch für die Konzernberichterstattung Hamburgs anzuwendenden Standards staatlicher Doppik³ beziehen sich bei den Vorgaben für den Konzernlagebericht auf § 315 Handelsgesetzbuch. Im Hinblick auf die vorzunehmende einheitliche Risikoberichterstattung des Konzerns verweisen die Standards auf die umfangreichen Ausführungen des Deutschen Rechnungslegungsstandards (DRS) 5, der beispielsweise die Definition von Risiken und Chancen, angemessenen Prognosezeiträumen oder die Darstellung von Risikokategorien und Risikokonzentrationen sowie von Interdependenzen von Risiken vorgibt.
364. Die Risiko- und Chancendarstellung im Konzernlagebericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2010 bezieht sich inhaltlich weit überwiegend auf Aspekte der Kernverwaltung. Demgegenüber lassen die Ausführungen zur Organisation des Risikomanagements erkennen, dass eine aktive Risikosteuerung bislang ausschließlich auf der Ebene einzelner wesentlicher Konzernorganisationen stattfindet. Es fehlt eine fundierte Einschätzung der Gesamtrisikosituation der Freien und Hansestadt Hamburg, die Risikoberichterstattung des Konzerns ist damit noch unzureichend.

*Konzernrisiko-
bericht noch
unzureichend*

² Konzernrichtlinie der Freien und Hansestadt Hamburg vom 5. August 2011, Abschnitt 6.2.5.

³ Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik), Stand 9. August 2011, S. 66 und 78, abrufbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de> (Abruf vom 10. Januar 2013).

365. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, eine methodisch weitgehend einheitliche Ermittlung und Darstellung der Chancen und Risiken des Konzerns Stadt Hamburg umzusetzen. Dazu sollten die Erkenntnisse aus der in Tz. 360 empfohlenen Gesamtrisikoschau über das Beteiligungsportfolio der Stadt in die Erstellung des Konzernlageberichtes eingebracht und die Risikoerhebung für die Kernverwaltung in ihrer Methodik entsprechend angeglichen werden.

Stellungnahme der Verwaltung

366. Die Finanzbehörde teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, dass es derzeit keine methodisch einheitliche Ermittlung aller Chancen und Risiken im Konzern Stadt Hamburg gibt, und hat zugesagt, dafür Sorge zu tragen, dass der Risikobericht der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH mit weiteren Berichten der Unternehmen und dem Konzernlagebericht der Freien und Hansestadt Hamburg vernetzt und für die Senatskommission für öffentliche Unternehmen im Rahmen eines Risikoreports zusammengefasst wird.
367. Auch im Übrigen will die Finanzbehörde die Vorstellungen des Rechnungshofs aufgreifen, hat aber geltend gemacht, dass es aus ihrer Sicht aufgrund der unterschiedlichen Unternehmenszwecke kein einheitliches Gesamtrisiko über alle öffentlichen Unternehmen gebe. Sie wolle prüfen, ob Risiken nach Bereichen „geclustert“ werden könnten und auf dieser Basis ein entsprechendes Berichtssystem entwickelt werden könne.

Bewertung durch den Rechnungshof

368. Schon heute kommen die Teilkonzerne innerhalb des Beteiligungsportfolios der Stadt wie zum Beispiel HOCHBAHN, SAGA oder HGV auch bei unterschiedlichen Unternehmenszwecken ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Risikoberichterstattung umfänglich nach. Damit ist zugleich eine Clusterung der Risikostruktur bereits angelegt. Dass eine übersichtliche, anschauliche und Erkenntnis leitende konzernumfassende Darstellung der Risiken anspruchsvoll ist und noch näherer Untersuchung bedarf, stellt die Notwendigkeit einer umfassenden Risikoschau nicht infrage. Mit Blick auf den künftig verbindlichen doppelten Abschluss der Freien und Hansestadt Hamburg sieht der Rechnungshof mit der Zuständigkeit der Finanzbehörde für den Konzernabschluss zugleich ihre Verantwortung für die Gesamtrisikoschau.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Garantiemanagement der HSH Finanzfonds AÖR

Finanzbehörde/
HSH Finanzfonds AÖR

Der mehrstufige Garantieprozess der HSH Finanzfonds AÖR erweist sich als sachge- recht und angemessen.

369. Der HSH Finanzfonds (Finanzfonds) wurde von Hamburg und Schleswig-Holstein als gemeinsame rechtsfähige Anstalt gegründet, um die infolge der Finanzkrise erforderlichen Stützungsmaßnahmen für die HSH Nordbank AG (HSH) durchzuführen. Als zentrale Aufgabe verwaltet er die Garantie, die die beiden Länder der HSH eingeräumt haben. Der Finanzfonds hat zur Bearbeitung der Garantieranträge der HSH, die für jeden Einzelfall erforderlich sind, ein mehrstufiges Verfahren (Garantieprozess) entwickelt.

Bei der Umsetzung bedient er sich externer Gutachter (Treuhandler), die insbesondere die Anrechenbarkeit von geltend gemachten Garantieansprüchen der HSH auf den eingeräumten Garantierahmen prüfen.

370. Der Rechnungshof hat den Garantieprozess des Finanzfonds untersucht.

Der Finanzfonds hat bei seinen Entscheidungen keinen Ermessensspielraum. Diese richten sich ausschließlich nach dem Garantievertrag, der wiederum die bankaufsichtlichen Vorgaben berücksichtigt. Bei seinen Entscheidungen bewegt sich der Finanzfonds faktisch zwischen den Interessen der Garantie gebenden Länder und bankaufsichtlichen Vorschriften. Während es nämlich einerseits im Interesse der Länder liegt, dass der Finanzfonds die Garantieranträge unter strengen Maßstäben (und damit Garantie schonend) prüft, kann andererseits eine daraus resultierende hohe Ablehnungsquote dazu führen, dass die Bankenaufsicht eine Unterstützung der Eigenkapitalquote durch die von den Ländern ausgereichte Garantie nicht anerkennt und die notwendige Eigenkapitalquote dann durch anderweitige Maßnahmen erreicht werden muss.

371. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Garantieprozess sachgerecht gestaltet ist. Es haben sich auch keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass der Garantieprozess nicht ordnungsgemäß umgesetzt wird.

372. Ob und in welcher Höhe die Garantie tatsächlich in Anspruch genommen werden muss, ist insbesondere von Entwicklungen abhängig, die außerhalb des Garantiemanagements des Finanzfonds stattfinden und insoweit auch nicht seiner Einflussnahme oder jener der ihn tragenden Länder unterliegen. Angesichts ihrer erheblichen Gewährträgerhaftung zugunsten der HSH weist allerdings auch der Rechnungshof darauf hin, dass die HSH weiterhin ein dominantes Risiko für die Haushalte beider Trägerländer darstellt.

Berichterstattungs- und Unterrichtungspflichten zu Beteiligungen

Finanzbehörde

Defiziten bei den Berichtspflichten zu ihren Beteiligungen sollte durch erhöhte Anstrengungen der Behörden, aber auch durch eine Vereinfachung der einschlägigen Verwaltungsvorschriften begegnet werden. Die Verwaltung sollte regelmäßig überprüfen, ob für eine Beteiligung weiterhin das gebotene wichtige staatliche Interesse vorliegt.

373. Innerhalb von drei Monaten nach Beschlussfassung über den Jahresabschluss öffentlicher Unternehmen sind Berichte der Abschlussprüfer und eigene Einschätzungen der jeweils Aufsicht führenden Behörde dem Rechnungshof vorzulegen (§ 69 Absatz 1 LHO). Außerdem ist er unverzüglich zu informieren, wenn unmittelbare und bestimmte mittelbare Beteiligungen gegründet, wesentlich verändert oder aufgegeben werden sollen (§ 102 Absatz 1 Nr. 3 LHO).
374. *Vorgaben zur Berichterstattung nach § 69 LHO zum Teil überholt* Berichte nach § 69 LHO werden häufig nicht fristgerecht erstattet und entsprechen vielfach auch inhaltlich nicht den langjährigen Vorgaben. Diese geben allerdings einerseits Anlass zu einer Aktualisierung und damit verbunden neben Verbesserungen auch zu einer Vereinfachung, weil sich zwischenzeitlich das Unternehmenscontrolling, die Lageberichterstattung und die Berichterstattung durch die Abschlussprüfer verbessert haben und einzelne Fragestellungen daher nicht mehr zeitgemäß sind. Andererseits müssen sich die Berichte nach § 69 LHO ohne Konkretisierung in den entsprechenden Verwaltungsvorschriften nicht zwingend mit der grundsätzlichen und bedeutsamen Frage auseinandersetzen, ob das wichtige staatliche Interesse an einer Beteiligung weiterhin gegeben ist (§ 65 Absatz 1 Nr. 1 LHO).
375. *Konzentration der Berichtspflichten auf Wesentliches* Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof der Finanzbehörde vorgeschlagen, eine Neufassung der Verwaltungsvorschriften zu § 69 LHO vorzusehen, die sich auf
- eine Darstellung der Rahmenbedingungen,
 - das Aufzeigen von Besonderheiten,
 - unternehmensspezifische Kennzahlen,
 - die Behandlung des Jahresabschlusses,
 - das Stimmverhalten im Überwachungsorgan,

- die regelmäßige Überprüfung des wichtigen staatlichen Interesses sowie
- – wie bisher – die Folgerungen der Behörde

konzentriert.

Hiermit verbunden ist die Erwartung, dass sich die Berichterstattung der Behörden gemäß § 69 LHO nicht mehr – wie vielfach in der Vergangenheit festzustellen – im Wesentlichen auf die Wiedergabe von Informationen und Bewertungen aus den Abschlussprüferberichten beschränkt, sondern diese um die gebotenen eigenen Bewertungen ergänzt. § 69 LHO zielt nicht nur auf die Information des Rechnungshofs, sondern mit der Formulierung „sie teilt .. das Ergebnis ihrer Prüfung mit“ auch auf die vorgeschaltete kritische Befassung der Verwaltung mit ihren Beteiligungen.

Dazu muss auch die Überprüfung durch die zuständige Behörde zählen, ob das erforderliche wichtige staatliche Interesse an einer Beteiligung weiterhin vorliegt. Zu einer Verfahrensvereinfachung insoweit könnte eine entsprechend ausgerichtete Neufassung des Musterschreibens zur Berichterstattung nach § 69 LHO beitragen, mit dem die jeweilige Beteiligungsverwaltung künftig auch diese Frage beantwortet.

Zusätzlich regelmäßige Überprüfung des wichtigen staatlichen Interesses

376. Die Unterrichtung des Rechnungshofs gemäß § 102 Absatz 1 Nr. 3 LHO erstreckt sich auf alle Maßnahmen, die der Einwilligung der Finanzbehörde nach § 65 LHO bedürfen (zum Beispiel Gründung, Veränderung oder Aufgabe von Beteiligungen, vgl. Tz. 373). Sie ist vor Abschluss des Gesellschaftsvertrags erforderlich, weil der Rechnungshof seine Äußerungsmöglichkeiten nur sinnvoll nutzen kann, bevor vollendete Tatsachen geschaffen werden.

Auf rechtzeitige Unterrichtung nach § 102 LHO hinwirken

Die Unterrichtungspraxis hierzu weist zum Teil deutliche Mängel auf. Der Rechnungshof hat die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben angemahnt und die Finanzbehörde aufgefordert, darauf im Rahmen ihrer Querschnittszuständigkeit für das Beteiligungsmanagement verstärkt hinzuwirken.

377. Die Finanzbehörde hat den Vorschlag des Rechnungshofs für die neu zu fassenden Verwaltungsvorschriften zu § 69 LHO aufgegriffen. Sie unterstützt insbesondere den Vorschlag, regelmäßig zu überprüfen und darzulegen, ob das wichtige staatliche Interesse weiterhin gegeben ist. Sie werde eine Neufassung der Verwaltungsvorschriften herbeiführen und ebenso in geeigneter Weise darauf hinwirken, dass die Behörden ihrer Unterrichtungspflicht nach § 102 LHO künftig zeitnäher nachkommen.

Verstärkung der Hochbahn-Wache

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Weder vor Beginn der Förderung durch Zuwendungen noch vor deren wesentlicher Erhöhung im Jahr 2012 sind die Ausgangslage erhoben sowie die Ziele bestimmt worden. Durch die unzureichende Vorgabe des Verwendungszwecks fehlt einer wirksamen Erfolgskontrolle die notwendige Grundlage.

Verwendungsnachweise wurden unzureichend geprüft.

Überhöhte Mittelanforderungen sowie Verstöße gegen Vergabebestimmungen blieben unbeanstandet.

378. Bewachungsleistungen, mit denen die Sicherheit der Fahrgäste im Öffentlichen Personen Nahverkehr (ÖPNV) erhöht werden soll, wurden bereits vor 1997 durch die Hamburger U-Bahn-Wache GmbH – HUW (jetzt: Hamburger Hochbahn-Wache GmbH – HHW) im Auftrag der Hamburger Hochbahn AG erbracht. Seit 1997 wurden zusätzliche Bewachungsleistungen durch Zuwendungen an die HUW/HHW aus dem Haushalt gefördert.¹ Der Senat hat der Bürgerschaft mitgeteilt, dass diese Zuwendungen ab 2012 um rund 4 Mio. Euro auf rund 9 Mio. Euro jährlich erhöht werden.²

Notwendigkeit der Zuwendung und Erfolgskontrolle

379. Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist grundsätzlich deren Zielsetzung zu bestimmen. Der Übernahme neuer und der Ausweitung bestehender Maßnahmen muss grundsätzlich eine Analyse der Ausgangslage vorangehen. Während und nach ihrer Durchführung sind Erfolgskontrollen vorzunehmen.
380. Um Erfolgskontrollen zu ermöglichen, müssen bereits bei der Analyse der Ausgangslage und bei den Zielbestimmungen steuerungsrelevante Kennzahlen festgelegt werden, anhand deren späterer Veränderungen ein Maßnahmeerfolg feststellbar wird. Als Grundlage dafür muss der Zuwendungsbescheid Umfang, Qualität und Zielsetzung der zu erbringenden Leistungen eindeutig und detailliert festlegen. Diese Beschreibung muss auf der in nachprüfbarer und operationalisierter Form dargestellten Ausgangslage aufsetzen.

¹ Die Zuwendungen wurden vor dem 1. Mai 2011 von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und danach von der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) gewährt.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/2007 vom 1. November 2011.

Der erste Zuwendungsbescheid im Jahr 1997 enthielt lediglich die Aussage, die Zuwendung diene „zur Verbesserung der Sicherheit im ÖPNV“. In den untersuchten Zuwendungsbescheiden für die Jahre 2006 bis 2010 wurde als Ziel der Förderung genannt, die objektive Sicherheit zu erhöhen und das subjektive Sicherheitsgefühl der Fahrgäste zu verbessern. Zur Begründung der Aufstockung 2012 hat der Senat dargelegt, „dass noch mehr für die Sicherheit im ÖPNV getan werden muss...“. Ziel sei es, „die bestmögliche Sicherheit für die Nutzerinnen und Nutzer des ÖPNV im Bereich der FHH zu erreichen“.³

Es fehlt eine Darstellung, auf welcher Grundlage in Art und Ausmaß die Behörde 1997 und 2012 festgestellt hat, dass die jeweils zuvor erbrachten Bewachungsleistungen für die vom Senat beabsichtigte Zielsetzung dem Umfang nach unzureichend waren. Damit ist weder die Notwendigkeit der geförderten Maßnahme belegt noch für eine politische Entscheidung eine haushaltsrechtlich ausreichende Grundlage gegeben.

Notwendigkeit der Zuwendung nicht belegt

381. Die HHW hat mit den jährlichen Verwendungsnachweisen keinen aussagekräftigen aktuellen Sachbericht darüber vorgelegt, inwieweit der von der Behörde mit der Zuwendung verfolgte Zweck erreicht wurde. Sie hat jeweils lediglich auf einen 1998 vorgelegten Sachbericht verwiesen.

Die als Zuwendungsgeberin zuständige Behörde hat unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises u. a. festzustellen, ob der Zuwendungszweck nach den Angaben im Sachbericht erfüllt wird. Darüber hinaus muss sie in einem angemessenen Prüfungsturnus im Rahmen einer Erfolgskontrolle feststellen, ob dies tatsächlich zutrifft.⁴

Die Behörde hat die Unvollständigkeit der Verwendungsnachweise jeweils hingenommen und ist damit ihren Pflichten bei deren Prüfung nicht nachgekommen.

Unzureichende Prüfung auf der Basis unvollständiger Verwendungsnachweise

382. Der Rechnungshof hat die BWVI aufgefordert, in Anbetracht der in 2012 beschlossenen Aufstockung der Mittel, künftig
- aufbauend auf einer nachzuholenden Ausgangsanalyse für 2011 messbare, ergebnis- und wirkungsorientierte Kennzahlen für Erfolgskontrollen zu formulieren,
 - in den Zuwendungsbescheiden den Umfang und die Zielsetzung anhand dieser Kennzahlen zu konkretisieren,
 - darauf zu achten, dass die Verwendungsnachweise aussagekräftige Unterlagen über den Erfolg der geförderten Maßnahme enthalten und
 - auf deren Basis eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/2007 vom 1. November 2011; Kenntnisnahme der Bürgerschaft im Februar 2012.

⁴ Verwaltungsvorschrift Nr. 11.3 zu §44 LHO.

383. Die BWVI hat zwar geltend gemacht, dass die einschlägigen Verwaltungsvorschriften aus fachlichen Gründen hier nur bedingt anwendbar seien, in diesem Einzelfall die Bildung von Kennzahlen nicht sinnvoll möglich sei und die Wirksamkeit der Zuwendung nicht losgelöst von anderen Einflussfaktoren (zum Beispiel Einführung des Nachtverkehrs) gemessen werden könne. Sie hatte dennoch zugesagt, Erfahrungen aus anderen vergleichbaren Regionen zusammenzutragen und u. a. auf dieser Grundlage zu prüfen, wie eine Erfolgskontrolle – und damit verbunden die Formulierung von Kennzahlen und Zielen auf der Grundlage einer Ausgangsanalyse – sinnvollerweise ausgestaltet werden kann.

Als Ergebnis dieser Prüfung hat die BWVI mitgeteilt, dass als Steuerungselement die geleisteten Wachstunden die bestmögliche Grundlage für eine Ergebniskontrolle seien.

384. Der Rechnungshof erkennt an, dass es nicht einfach ist, die Wirkung der mit der Zuwendung geförderten Maßnahme zu ermitteln. So können zum Beispiel einzelne, im Grundsatz gut durchzuführende Kundenbefragungen zum subjektiven Sicherheitsgefühl durch kurz zuvor in der Öffentlichkeit thematisierte Ereignisse überlagert werden. Über eine Reihe gleichartiger Zielerreichungskontrollen kann jedoch der Einfluss solcher Sonderfaktoren relativiert und zumindest ein Indiz für die Wirkung der Zuwendungen geschaffen werden. Für die Beurteilung der objektiven Sicherheitslage können Daten über angezeigte Straftaten herangezogen werden. Mithilfe dieser Kennzahlen lassen sich sowohl die Ausgangslage feststellen als auch Ziele festlegen.

Die Anzahl der geleisteten Wachdienststunden ist für eine Erfolgskontrolle nicht geeignet, da es sich nicht um eine wirkungs-, sondern lediglich um eine inputorientierte Kennzahl handelt.

Wirkung der Förderung ist darzustellen

Im Sinne der Wirtschaftlichkeit von Verwaltungshandeln muss sich die Wirkung der ab 2012 jährlich aufgewandten 9 Mio. Euro für Bewachungsleistungen mit dem Ziel darstellen lassen, die Notwendigkeit eines solchen erheblichen Mitteleinsatzes zu rechtfertigen.

Auszahlungen

385. Aus den von der HHW vorgelegten Verwendungsnachweisen hätte die Behörde erkennen müssen, dass im Jahresverlauf Zuwendungsmittel abgefordert und ausgezahlt worden sind, obwohl sie bei der HHW nicht zeitnah benötigt wurden. Die HHW hat die ausgezahlten Beträge zum Teil verzinslich angelegt und daraus zusätzliche Erträge erwirtschaftet.

Überhöhte Mittelanforderungen hingenommen und auf Zinsen verzichtet

386. Wird die Zuwendung vom Empfänger nicht innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen zur Erfüllung des Zweckes verwendet, hat der Zuwendungsgeber regelmäßig für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen zu verlangen. Hierauf hat die Behörde verzichtet und überhöhte Mittelanforderungen hingenommen.

387. Der Rechnungshof hat die BWVI aufgefordert, künftig konsequenter auf eine bedarfsgerechte Mittelauszahlung zu achten sowie zu prüfen, welche Zinsforderungen für die Vergangenheit noch geltend zu machen sind.

Die BWVI hat dies zugesagt.

Vergabe der Bewachungsleistungen

388. Die HHW hat für die zu erbringenden Bewachungsleistungen Aufträge an ein privates Sicherheitsunternehmen vergeben und dabei entgegen der Auflage im Zuwendungsbescheid⁵ kein Wettbewerbsverfahren durchgeführt, sondern nur mit einem Unternehmen verhandelt und mit diesem einen unbefristeten, jährlich kündbaren Vertrag geschlossen. Obwohl dies der Behörde bekannt war, hat sie die Auflage im Bescheid nicht durchgesetzt, da es sich aus ihrer Sicht um einen begründeten Ausnahmefall von den Vergabebestimmungen gehandelt habe. Für die Leistung sei nur ein Unternehmen wegen seiner besonderen Sachkenntnisse im Einsatzbereich der HHW in Frage gekommen.

Verstoß gegen Vergabebestimmungen im Zuwendungsbescheid nicht geahndet

389. Der Rechnungshof hat die BWVI aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die HHW den Vertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt kündigt und die Dienstleistung mit einer befristeten Vertragslaufzeit öffentlich ausschreibt, damit die Leistung unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung in regelmäßigen Abständen einem uneingeschränkten Wettbewerb in einem transparenten Vergabeverfahren entsprechend den Vergabebestimmungen unterstellt werden kann.

390. Die BWVI hat dazu angeführt, sie sehe die Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe nach wie vor als erfüllt an, da im Bereich der Sicherheit im ÖPNV besondere Mindestanforderungen (mehrjährige Erfahrungen im Sicherheitsdienst für den Bereich Bus und Bahn in einem mit Hamburg vergleichbaren Ballungsgebiet sowie eine Personalstärke von mindestens 130 Kräften) an ein Unternehmen zu stellen seien und diese Voraussetzungen nur von dem derzeit beauftragten Unternehmen erfüllt werden könnten. Sie hat jedoch erklärt, innerhalb der nächsten zwei Jahre auf eine erneute Überprüfung der Marktlage durch die HHW hinwirken zu wollen.

391. Der Rechnungshof kann angesichts der Vielzahl von Unternehmen, die im Sicherheitsbereich tätig sind, nicht nachvollziehen, wie die BWVI ohne ein Ausschreibungsverfahren zu der Erkenntnis gekommen sein will, nur das derzeit beauftragte erfülle die spezifischen Anforderungen. Er vermag daher keine vergaberechtskonformen⁶ Gründe zu erkennen, die es unter den vorhandenen Rahmenbedingungen rechtfertigen, nur ein bestimmtes Unternehmen als Vertragspartner in Betracht zu ziehen. Dies ist insbesondere dann

⁵ Nach der Auflage im Zuwendungsbescheid war der Abschnitt 1 der VOL/A anzuwenden.

⁶ §3 Absatz 4 lit. a) VOL/A in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. September 2002 bzw. §3 Absatz 5 lit. I) VOL/A in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 2009.

nicht gerechtfertigt, wenn damit zu rechnen ist, dass sich weitere Unternehmen im Zuge der Auftragsausführung ohne Qualitätseinbußen die besonderen Fähigkeiten aneignen werden.⁷ So wurden auch die vom jetzigen Unternehmen eingesetzten Kräfte von der HHW erst einmal selbst geschult und besaßen somit zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe die besondere Sachkenntnis noch nicht. Die Möglichkeit, zusätzliche Fähigkeiten und Erfahrungen durch Schulungen zu erwerben, besteht auch für andere Unternehmen des Sicherheitsgewerbes.

Der Rechnungshof hält insofern an seiner Forderung fest, die Dienstleistung bei unveränderten Rahmenbedingungen dem Wettbewerb zu unterstellen.

⁷ Vgl. Kaelble in Müller-Wrede, VOL/A §3, Rdnr. 81.

Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf

Umstrukturierung eines Instituts

Behörde für Wissenschaft und Forschung/
Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR

Das UKE war durch eines seiner Institute Geschäftsbeziehungen mit einem Unternehmen eingegangen, dessen Mehrheitsgesellschafter und Geschäftsführer in Person zugleich die Institutsleitung wahrnahm. Trotz des offenkundigen Interessenkonflikts waren weder ein schriftlicher Vertrag geschlossen noch Vertragsverhandlungen und -ergebnisse dokumentiert worden.

Das UKE hat Rechnungen dieses Unternehmens ohne begründende Unterlagen angewiesen. Zum Teil haben Institutsbedienstete Rechnungen des Unternehmens an das UKE erstellt und anschließend für das UKE als Schuldner geprüft.

Geschäftsbeziehung des UKE zu einem externen Unternehmen

Nebentätigkeit

392. Ein Institut des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf KöR (UKE) hat für seine Umstrukturierung benötigte Dienst- und Beratungsleistungen bei einem Unternehmen eingekauft, bei dem der Institutsdirektor Mehrheitsgesellschafter und Geschäftsführer ist. Aufgrund der Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen und UKE bestand für ihn ein Interessenkonflikt: Als Geschäftsführer musste er für sein Unternehmen das bestmögliche wirtschaftliche Ergebnis verhandeln, als leitender Bediensteter des UKE einen möglichst günstigen Abschluss für das UKE erzielen.
393. Der Institutsdirektor hatte das UKE frühzeitig auf diese und weitere Nebentätigkeiten mit künftigen geschäftlichen Beziehungen zum Institut hingewiesen und die Genehmigung der Nebentätigkeiten beantragt.

Nach Darstellung des UKE haben die Nebentätigkeiten in seinem ausdrücklichen Interesse gelegen, da diese von Beginn an auch strategischen Zielen des UKE dienen sollten.

Das UKE hat die Genehmigungen dann ohne erkennbare nähere Prüfung erteilt. Außer dem Antrag mit dem hier aufgebrachten Hin-

weis „genehmigt“ liegen keine Unterlagen über Inhalt und Ergebnis einer näheren Befassung mit dem Interessenkonflikt vor.

394. Auf den Institutsdirektor sind die Nebentätigkeitsvorschriften für Beamte entsprechend anzuwenden. Eine Genehmigung war danach zu versagen, wenn die Nebentätigkeiten die betroffene Person in einen Widerstreit mit ihren dienstlichen Pflichten bringen und ihre Unparteilichkeit oder Unbefangenheit beeinflussen könnte.

Nebentätigkeit zu Unrecht ohne Auflagen genehmigt

Eine solche Interessenkollision hat erkennbar vorgelegen. Sofern das UKE die Ansicht vertritt, die Nebentätigkeiten lägen in seinem ausdrücklichen Interesse, hätte es eine Genehmigung nur unter Auflagen, die den Interessenkonflikt vollständig hätten auflösen können – wie etwa Vertragsverhandlungen unter Vorbehalt einer späteren Zustimmung des Vorstands –, erteilen dürfen. Im Übrigen hätte die Entscheidung über die Nebentätigkeitsgenehmigung reversionssicher dokumentiert werden müssen.

Entscheidung nicht dokumentiert

395. Das UKE hat es darüber hinaus generell versäumt, die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit seines Handelns in solchen Fällen durch die Vorgabe risikominimierender Maßnahmen sicherzustellen.

Generelle Vorgaben fehlen

396. Der Rechnungshof hat die dargestellten Versäumnisse des UKE beanstandet und gefordert, sowohl den Einzelfall ordnungsgemäß zu regeln als auch ein Verfahren einzuführen, mit dem der sachgemäße Umgang mit Interessenkollisionen grundsätzlich sichergestellt wird.

Das UKE hat zugesagt, die aktuell bestehenden Anweisungen und Prozessbeschreibungen zu überprüfen. Die erforderliche erneute Anzeige von Nebentätigkeiten in dem beschriebenen Einzelfall will es umfassend prüfen und das Ergebnis reversionssicher dokumentieren.

Vertrag und Rechnungen

397. Trotz des bestehenden Interessenkonflikts liegen im UKE zur Beauftragung des Unternehmens keine schriftlichen Unterlagen wie Verträge oder Vermerke über Vertragsverhandlungen vor. Das UKE hat das Fehlen eines schriftlichen Vertrags eingeräumt.

Schriftlicher Vertrag fehlt

Gemäß dem Gesetz zur Errichtung der Körperschaft »Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf« (UKEG) bedürfen Erklärungen, durch die das UKE privatrechtlich verpflichtet werden soll, der Schriftform.

Der Rechnungshof hat das Vorgehen des UKE beanstandet und dieses aufgefordert, Verträge künftig ausschließlich schriftlich zu schließen.

Das UKE hat erklärt, dass es sich um einen Einzelfall gehandelt habe. Die Vertragsbeziehungen mit dem Unternehmen seien inzwischen beendet worden.

398. Das beauftragte Unternehmen hat aufgrund von 13 Rechnungen einen sechsstelligen Betrag vom UKE erhalten. Leistungsnachweise o. ä. beinhaltete nur eine Rechnung. Da schriftliche Unterlagen zu den Geschäftsbeziehungen zwischen dem UKE und dem Unternehmen fehlen, konnte das UKE nur aus den Unterlagen des Unternehmens im Nachhinein ableiten, dass eine Entgeltpauschale vereinbart worden war. Diese betraf allerdings nur die Beratungs-, nicht aber die ebenso vereinbarten und abgerechneten weiteren Dienstleistungen. Im Ergebnis hat das UKE damit die in Rechnung gestellten Leistungen nicht vollständig mit dem geschuldeten Leistungsumfang abgleichen können.
- Gleichwohl weisen Rechnungen die für ihren Ausgleich erforderliche förmliche Bestätigung der sachlichen Richtigkeit auf. Dabei ist die Bestätigung in zwei Fällen durch die (zuständige) Kaufmännische Leitung erfolgt. In vier Fällen sind dagegen die Rechnungen durch jene Institutsbediensteten bestätigt worden, die die Rechnungen zuvor selbst gefertigt hatten. In den verbleibenden sieben Fällen ist nicht nachvollziehbar, ob bzw. durch wen die Bestätigung erfolgte.
399. Das Zusammenfallen von Rechnungserstellung beim Auftragnehmer und Bestätigung der sachlichen Richtigkeit beim Auftraggeber in einer Person widerspricht jeglichen Grundsätzen notwendiger Funktionstrennung und zugleich der gebotenen Risikovorsorge im Wirtschaftsverkehr. Ebenso konterkarieren Bestätigungen, denen mangels Vorliegen der maßgeblichen vertraglichen Unterlagen keine inhaltliche Prüfung zugrunde liegen kann, den Zweck der Bestätigung.
400. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Rechnungen der Firma durch Bedienstete des UKE nicht oder nicht dokumentiert geprüft bzw. sachlich richtig gezeichnet und zur Anweisung weitergegeben worden sind. Darüber hinaus hat der Rechnungshof beanstandet, dass Institutsbedienstete mit der Fertigung von Rechnungen für einen externen Auftragnehmer befasst worden sind und diese dann auch noch sachlich richtig gezeichnet haben.
401. Das UKE hat eingeräumt, dass es nicht mehr nachvollziehbar sei, auf welchen Aufträgen und konkret erbrachten Leistungen die Zahlungen basierten. Allerdings sei eine der Rechnungen vor der weiteren Bearbeitung vom Verantwortlichen für die Rechnungssachbearbeitung geprüft und Rücksprache mit der Kaufmännischen Institutsleitung genommen worden; ein Gesprächsvermerk hierüber liege nicht vor. Die Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Verbindlichkeiten habe dem damaligen Abrechnungsverfahren entsprochen. Dieses sei aber inzwischen geändert worden und das UKE werde sich im Rahmen künftiger Prüfungen seiner Internen Revision davon überzeugen, dass dieses Verfahren auch umgesetzt werde.
- Mangels Unterlagen keine Rechnungsprüfung möglich*
- Rechnungserstellung und -prüfung in einer Hand*

Strukturveränderung eines Instituts

402. Der Strukturveränderung des Instituts lag ein Konzept zugrunde, das weder Angaben zu Zielen noch eine aussagekräftige Darstellung der erforderlichen strukturellen, personellen und finanziellen Rahmenbedingungen enthielt. Damit war zugleich auch der Verzicht auf eine spätere Erfolgskontrolle verbunden.
- Keine vorhergehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, keine nachgehende Erfolgskontrolle*
- Nach dem UKEG hat das UKE bei seiner Wirtschaftsführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO zu beachten; dazu zählen auch die einer finanzwirksamen Maßnahme vorzuschaltende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie spätere Erfolgskontrollen.
403. Der Rechnungshof hat die Unterlassungen beanstandet und vom UKE die künftige Beachtung der maßgeblichen Grundsätze gefordert.
- Das UKE hat angemerkt, dass es Management-Entscheidungen an den Ergebnissen messe, dies gelte auch für die allein über Budgets gesteuerten Zentren und Institute. Eine Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sei nur bei größeren Maßnahmen wie beispielsweise der Gründung einer Tochtergesellschaft leistbar.
- Der Rechnungshof hat das UKE darauf hingewiesen, dass die vom UKE zu beachtenden Grundsätze des § 7 LHO „angemessene“ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verlangen, einen gänzlichen Verzicht indes nicht zulassen.
- Bezogen auf den noch nicht vollständig umgesetzten Teil der Umstrukturierung hat das UKE mitgeteilt, ein Konzept nebst einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwischenzeitlich erstellt zu haben.
404. Gemäß UKEG trifft der Vorstand des UKE Entscheidungen über die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Leistungsbereichen im Einvernehmen mit dem Fakultätsrat.
- Abschließender Vorstandsbeschluss fehlte*
- Der Fakultätsrat hat die Neuordnung seinerzeit gebilligt und den Vorgang dem Vorstand zugeleitet, der jedoch Änderungsbedarfe gesehen und die Vorlage insoweit an den Fakultätsrat zurück überwiesen hat. Erneute Befassungen des Fakultätsrats und des Vorstands sind nicht dokumentiert, eine abschließende Vorstandentscheidung hat nicht vorgelegen.
405. Zur Forderung des Rechnungshofs, die ausstehende Beschlussfassung nachzuholen, hat das UKE zunächst auf seine Praxis hingewiesen, nach der eine Rücküberweisung die grundsätzliche Zustimmung bereits beinhaltet.
- Der Vorstand des UKE hat sich inzwischen abschließend mit der Neuordnung befasst und ihr zugestimmt; das Einvernehmen mit dem Fakultätsrat ist damit hergestellt.
- Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Neubau für die Kinderklinik

Behörde für Wissenschaft und Forschung/
Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR

Notwendigkeit und Angemessenheit des Neubaus sind nicht belegt. Der Bürgerschaft wurden Gesamtkosten mitgeteilt, die 3,2 Mio. Euro über dem nachgewiesenen Bettenbedarf liegen.

Fehlende Wirtschaftlichkeitskriterien im Wettbewerbsverfahren ermöglichten die Prämierung von unwirtschaftlichen Entwurfsarbeiten.

Der Baumaßnahme fehlte zur Veranschlagung die Etatreife. Unbegründete Kostenreduzierungen und umfangreiche Planungsänderungen lassen Mehrkosten erwarten.

Die Finanzierung von 5 Mio. Euro aus Spenden ist nicht gesichert.

406. Die Kinderklinik des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf KöR (UKE) ist derzeit in mehreren Gebäuden untergebracht. Ein Neubau, kombiniert mit einem Umbau von Bestandsgebäuden, soll die unterschiedlichen Stationen an einem neuen Standort mit insgesamt rund 10.900 m² Nutzfläche bündeln. Die Bürgerschaft hat im November 2010 der Förderung des Vorhabens mit geschätzten Gesamtkosten von 40 Mio. Euro zugestimmt.¹ An der Finanzierung wollen sich auch private Spender beteiligen. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) hatte im Zeitraum der Prüfung² noch keinen Zuwendungsbescheid erteilt. Der Rechnungshof hat das Vorhaben planungsbegleitend geprüft.

Ermittlung des Bedarfs

407. Der Krankenhausplan 2015³ hat den bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Einsatz der insgesamt begrenzten Mittel zum Inhalt. Er weist für die kinderklinischen Bereiche des UKE 131 Betten aus.⁴ Derzeit verfügt die Kinderklinik auf rund 7.300 m² über 102 Betten.⁵

Grundlage für die Bürgerschaftsdrucksache im November 2010 waren Angaben des UKE, nach denen ein Zuwachs von 40 Betten erforderlich sei, um den künftigen Anforderungen an ein Hoch-

¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/7794 vom 9. November 2010.

² Ende 2011 bis Anfang 2012.

³ Bürgerschaftsdrucksache 19/7920 vom 23. November 2010 (Kenntnisnahme).

⁴ Einschließlich der Anzahl kinderklinischer Betten im Universitären Herzzentrum Hamburg.

⁵ Zuzüglich Flächenanteilen für Labore und die Augenmedizin.

schulklinikum zu genügen, betriebswirtschaftlich effiziente Stationsgrößen zu erreichen und dem Wachstum im komplexen medizinischen Leistungsbereich gerecht zu werden. Daraus resultierte ein zusätzlicher Flächenbedarf von rund 3.670 m².

Geplante Kapazität 3,2 Mio. Euro über nachgewiesenem Bedarf

408.

Die geplante Kapazität von insgesamt 142 Betten übersteigt die Versorgungsvorgabe des Krankenhausplans um elf Betten und verursacht Mehrkosten von etwa 3,2 Mio. Euro.

Das UKE konnte dem Rechnungshof keine Bestandserfassung und -analyse vorlegen, aus denen hervorgeht, inwieweit die Bedarfserweiterung sowie ein Neubau begründet sind. So konnte das UKE keine Variantenuntersuchung vorweisen, die in Verbindung mit einer Bedarfsprognose die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des geplanten Neubaus gegenüber der Option einer Umnutzung und Erweiterung der bestehenden Gebäude aufzeigt. Es blieb ferner offen, welche Flächenzuwächse auf die erforderliche Krankenversorgung bzw. auf versorgungsfremde Gründe zurückzuführen sind und inwieweit die der Bürgerschaft mitgeteilten Gesamtkosten die tatsächlichen kinderklinischen Bedarfe des UKE berücksichtigen.

409.

Notwendigkeit der Maßnahme nicht belegt

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das UKE weder die Notwendigkeit eines Neubaus nachgewiesen noch die Kosten auf der Grundlage belegter Betten- und Flächenbedarfe ermittelt hat. Dies kann nicht durch allgemein gehaltene Begründungen ersetzt werden. Das UKE ist damit der im Errichtungsgesetz ausdrücklich genannten Vorgabe⁶, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO zu beachten, nicht gefolgt. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die BWF die Richtigkeit der Angaben des UKE nicht überprüft hat (Verwaltungsvorschrift Nr. 3.1 zu § 44 LHO) und in der Folge der Bürgerschaft Gesamtkosten genannt wurden, ohne dass die Notwendigkeit und Angemessenheit der Maßnahme belegt war.

410.

Das UKE und die BWF haben erklärt, dass über die Festlegungen des Krankenhausplans hinaus auch unternehmenswirtschaftliche, betriebsorganisatorische Gründe sowie künftige Bedarfe und Nachfrage im betroffenen Medizinsektor zu berücksichtigen gewesen seien.

411.

Den Rechnungshof vermag die nachgereichte Begründung nicht zu überzeugen. Er hat darauf hingewiesen, dass allgemeine Erklärungen zum Bedarf einen dezidierten und damit nachprüfbaren Nachweis, inwieweit als betriebswirtschaftlich bezeichnete Erfordernisse den Bedarf gemäß Krankenhausplan übersteigen sollen, nicht ersetzen.

⁶ § 18 Gesetz zur Errichtung der Körperschaft »Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf« vom 12. September 2001.

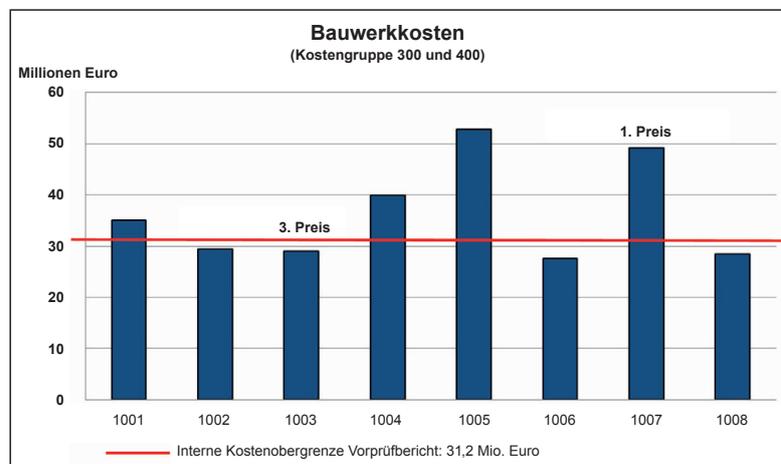
Wettbewerbsverfahren

412. Das UKE forderte in der Auslobung zwar ein wirtschaftliches Gebäude. Der zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit eigens definierte Flächenkennwert⁷ wurde den Wettbewerbsteilnehmern jedoch nicht mitgeteilt und konnte somit weder von ihnen noch später für die Bewertung der Entwürfe berücksichtigt werden. Die vom Preisgericht prämierten Entwürfe überschritten dann auch durchweg diesen Kennwert.

Kein Flächenkennwert vorgegeben

Das UKE versäumte es auch, die für Projekte der Freien und Hansestadt Hamburg geforderte Kostenobergrenze zur Sicherstellung einer objektiven Bewertung⁸ verbindlich vorzugeben. In Folge dessen überschritten vier Wettbewerbsarbeiten die interne Kostenobergrenze des UKE, von denen wiederum eine Arbeit den 1. Preis erhielt.

Keine Kostenobergrenze im Wettbewerb festgelegt



Quelle: Eigene Darstellung

413. Mängel im Vorprüfbericht, wie zum Beispiel nicht übereinstimmende Flächenangaben bei mehreren Entwürfen, bergen das Risiko, durch die Entscheidung für einen unsachgemäß dargestellten Preisträgerentwurf einen wirtschaftlichen Schaden für die Freie und Hansestadt Hamburg zu verursachen. Der hier mangelbehaftete Vorprüfbericht war als fachliche Grundlage für die Entwurfsprämierungen nicht geeignet.
414. Der Rechnungshof hat das nicht sachgerechte Vorgehen des UKE beanstandet und gefordert, künftig bei der Durchführung von Wettbewerben den Teilnehmern die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Kennzahlen als verbindliche Vorgaben zu benennen und Vorprüfberichte aufgrund ihrer wesentlichen Bedeutung in Wettbewerbsverfahren einer qualitativen Kontrolle zu unterziehen.
415. Das UKE hat die Versäumnisse anerkannt und zugesagt, künftig der wirtschaftlichen Betrachtung von Wettbewerbsbeiträgen eine größere Bedeutung beizumessen.

Vorprüfbericht für Preisgerichtsentscheidung ungeeignet

⁷ Verhältnis von Bruttogeschossfläche zu Nutzfläche.

⁸ Vgl. Präambel zu den Richtlinien für Planungswettbewerbe Hamburg (RPW 2010).

Kostenentwicklung

Ergebnis des Architektenwettbewerbs

416. Entsprechend einer vor dem Architektenwettbewerb vom UKE erstellten Kostenschätzung sollen von den 40 Mio. Euro Gesamtkosten auf die Bauwerkskosten des Neubaus 27,8 Mio. Euro entfallen. Berechnungsunterlagen darüber konnte das UKE allerdings nicht vorlegen.

Die Kostenangaben der Wettbewerbsteilnehmer wurden vom UKE anhand von Vergleichsberechnungen nach der Kostenflächenarten-Methode (KFA-Methode) geprüft. Die Prüfung der vom 1. Preisträger selbst angegebenen Bauwerkskosten von rund 35 Mio. Euro für den Neubauteil führte zu einer Reduzierung auf rund 27,7 Mio. Euro⁹ und erreichte damit das Niveau der Kostenschätzung des UKE vor dem Wettbewerb.

- Kostenangaben zu Unrecht reduziert*
417. Diese Reduzierung war ungerechtfertigt. Nach den Planungshinweisen der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sind zwar die Kostenermittlungen nach der KFA-Methode um 10 % zu reduzieren. Das UKE hat darüber hinaus aber ohne inhaltliche Begründung die Kosten zusätzlich um 6 % (rund 2 Mio. Euro) verringert.

Das UKE hat außerdem für den Umbau der Bestandsgebäude die gegenüber ihrer eigenen Kostenschätzung um rund 1,2 Mio. Euro höher kalkulierten Kosten des Architekten übernommen, ohne die von ihr ermittelten Gesamtkosten ebenfalls zu erhöhen.

- Mehrkosten von rund 3,2 Mio. Euro zu erwarten*
418. Insgesamt besteht ein erhebliches Risiko von Mehrkosten in Höhe von rund 3,2 Mio. Euro, über die die BWF nicht unterrichtet wurde, sodass auch die gegenüber der Bürgerschaft bekannt gemachten Kosten von 40 Mio. Euro erheblich überschritten werden.

419. Gegenüber dem Rechnungshof hat das UKE zwar erklärt, der zusätzliche Abschlag bei der Kostenprüfung (Tz. 417) sei aufgrund von Erfahrungen bei Neubauten der letzten Jahre erfolgt. Es konnte allerdings keine entsprechenden KFA-Berechnungen vorlegen. Die Mehrkosten sollen durch Flächen- und Qualitätsoptimierung aufgefangen werden.

420. Im August 2011 wurde die Bürgerschaft mit der Notwendigkeit einer Erhöhung des hamburgischen Zuschusses um 2,6 Mio. Euro befasst.¹⁰ Über die zu erwartende Erhöhung der Gesamtkosten wurde die Bürgerschaft in diesem Zusammenhang nicht unterrichtet.

⁹ KFA-Berechnung UKE vom 22. November 2010.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/1315 vom 23. August 2011; siehe hierzu im Einzelnen Tz. 426 ff.

421. Der Rechnungshof hat den gemäß den Planungshinweisen nicht sachgerechten Abschlag bei der Kostenprüfung durch das UKE kritisiert. Er hat außerdem beanstandet, dass das UKE die BWF im August 2011 nicht über das Risiko eine Erhöhung der Gesamtkosten unterrichtet hat. Dies hat dazu geführt, dass die Bürgerschaft einer Erhöhung des hamburgischen Finanzierungsanteils zugestimmt hat, ohne dass ihr mitgeteilt wurde, dass bei Beibehaltung des bisherigen Planungsumfangs die Gesamtkosten um mindestens 3,2 Mio. Euro höher liegen werden. Im Übrigen ist zur Zeit nicht erkennbar, wie die Mehrkosten durch Optimierung aufgefangen werden sollen.

*Bürgerschaft
unzureichend
informiert*

Änderungen der Planung

422. Die der Bürgerschaftsdrucksache und dem Kuratoriumsbeschluss zugrunde liegende Bedarfsplanung vom November 2010 musste umfangreich geändert werden. Dies ist in der mangelbehafteten Vorbereitung begründet, wie zum Beispiel in der fehlenden Erarbeitung eines belastbaren Raumprogramms. Während Flächenanteile mit einfacher Ausstattung in den Umbauflächen reduziert wurden, sind Flächenanteile für aufwendig auszustattende Nutzungen in den Neubauflächen gestiegen. Dadurch sind Kostensteigerungen zu erwarten.
423. Art und Umfang der Planungsänderungen belegen, dass die Planungs- und Kostenunterlagen nicht die für die Veranschlagung im Haushaltsplan erforderliche Qualität (§ 24 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 5 LHO) hatten. In der Folge sind die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nicht mit der größtmöglichen Genauigkeit (Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2 zu § 11 Absatz 2 LHO) ermittelt worden. Raumprogramme sind zentrales Instrument und Grundlage von Entscheidungs- und Planungsschritten vor allem zu Projektbeginn. Auch wenn diese aufgrund aktualisierter Erkenntnisse Anpassungen unterliegen, so ist eine Planung dennoch soweit abzuschließen, dass nennenswerte Änderungen wie insbesondere von Bauvolumen und -qualität ausgeschlossen sind.
424. Die BWF hat bestätigt, dass zum Zeitpunkt der Mittelbeantragung „das Risiko bestand, dass sich bei der Konkretisierung herausstellen würde, dass die Planungen sich nicht im Budgetrahmen würden umsetzen lassen“, und eingeräumt, dass Schritte nachgeholt werden mussten, die bei einem üblichen Verfahren zum Zeitpunkt eines hochbaulichen Wettbewerbs bereits abgeschlossen sind.
425. Der Rechnungshof hat die fehlende Etatreife beanstandet. Das UKE hat die Bedarfsplanung unzureichend erarbeitet und die BWF dadurch auf Basis nicht gesicherter Erkenntnisse die Mittel bei der Bürgerschaft beantragt. Um die Kostenobergrenze von 40 Mio. Euro einhalten zu können, kann es notwendig werden, eine Reduzierung von Umfang und Qualität vorzunehmen.

*Mangelnde
Etatreife bei
Veranschlagung*

*Sicherstellung
der Kostenober-
grenze kann
Qualitätseinbußen
erfordern*

Finanzierung aus Spenden

426. Im August 2011 wurde die Bürgerschaft darüber informiert, dass sich die Finanzierung geändert habe, da Spendenzusagen von 20 Mio. Euro vorlägen und der Anteil der Freien und Hansestadt Hamburg auf 20 Mio. Euro erhöht werden müsse.¹¹

Finanzierung von 5 Mio. Euro aus Spenden nicht gesichert

Bis zum Zeitpunkt der Rechnungshofprüfung lagen lediglich Zusagen von privaten Förderern in Höhe von insgesamt 15 Mio. Euro vor. Bei den vom UKE unverändert vorgesehenen Gesamtkosten von 40 Mio. Euro fehlten danach weiter 5 Mio. Euro für eine gesicherte Finanzierung.

427. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF die Bürgerschaft nicht darüber informiert hat, dass die Finanzierung der Baumaßnahme – auch nach der Erhöhung des Anteils der Freien und Hansestadt Hamburg – nicht gesichert ist.

428. Die BWF hat geltend gemacht, dass ein Defizit aufgrund noch ausstehender Spenden aus Eigenmitteln des UKE auszugleichen sei und eine weitere Erhöhung des öffentlichen Zuschusses nicht in Betracht komme. Im Übrigen sei sie der Ansicht, die Bürgerschaft zutreffend informiert zu haben; sie verweist insoweit auf Aussagen von Senatsvertretern im Zuge der Behandlung der Bürgerschaftsdrucksache im November 2010¹² und auf die Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Dezember 2010¹³, wonach noch 5 Mio. Euro Spenden fehlen würden.

429. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bürgerschaft aufgrund der Darstellungen des Senats zur Finanzierung sowie im Wissenschaftsausschuss 2011 (vgl. Tz. 426) davon ausgehen musste, dass die hälftige Finanzierung aus Spenden von 20 Mio. Euro entgegen früheren Sachständen nunmehr gesichert sei.

Forderung zum weiteren Vorgehen

Bürgerschaft über Kostensteigerungen und Finanzierungsdefizite informieren

430. Angesichts des nach Abschluss des Architektenwettbewerbs (Tz. 421), der Anzahl kostenintensiver Planungsänderungen (Tz. 425) sowie des geringeren Spendenaufkommens (Tz. 427) erkennbar hohen Risikos von Kostensteigerungen hat der Rechnungshof das UKE und die BWF aufgefordert, den bestehenden Kostenrahmen zu überprüfen und die Bürgerschaft über abzusehende Mehrkosten, deren Ursachen und Finanzierung zeitnah zu unterrichten.

Die BWF hat eine umfassende Unterrichtung der Bürgerschaft noch vor der Bewilligung der Zuwendungsmittel zugesagt.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/1315 vom 23. August 2011 und Bürgerschaftsdrucksache 20/1400 vom 31. Oktober 2011, Anlage 2 „Stellungnahme des Wissenschaftsausschusses“.

¹² Bürgerschaftsdrucksache 19/7794 vom 9. November 2010.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 19/8224 vom 23. Dezember 2010.

Projektdokumentation

431. Der Rechnungshof hat im Verlauf seiner Prüfung aussagekräftige Projektunterlagen angefordert, die das UKE nicht oder nur mit Verzögerungen von bis zu drei Monaten vorlegen konnte. Zum Teil wiesen die vorgelegten Unterlagen auch schwerwiegende Mängel auf. So fehlten zum Beispiel Nachweise zum Spendenkonzept und der Plausibilitätsprüfung der Kostenschätzung. Die Vorlage von Unterlagen zu Bettenzahl, Flächen und Substanzbewertung von Gebäuden erfolgte verzögert und das Raumprogramm basierte auf nicht eindeutigen Angaben zu den Betten im Bestand.
432. Für eine ordnungsgemäße Wirtschaftsführung und eine sorgfältige Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben sind alle relevanten Unterlagen vollständig und nachvollziehbar vorzuhalten. Die verspätete Lieferung von Unterlagen an den Rechnungshof und deren nicht ausreichende Qualität belegen Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des UKE.
433. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWF aufgefordert, ihre Aufsichtsfunktion verstärkt wahrzunehmen.

Projektunterlagen verspätet und mit Mängeln behaftet vorgelegt

Die BWF hat dies zugesagt.

Neubau für die Psychiatrische Klinik

Behörde für Wissenschaft und Forschung/
Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR

Die Gesamtplanung geht von einem nicht belegten rund 3,9 Mio. Euro Mehrkosten verursachenden Flächenbedarf aus.

Der Bürgerschaft wurde eine untaugliche Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgelegt.

Die Bewilligung der Zuwendung an das UKE erfolgte ohne Vorlage erforderlicher Bedarfs- und Kostenunterlagen. Bei der Auszahlung von 730.000 Euro gesperrter Mittel hat die Behörde das Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beachtet.

434. Das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf KöR (UKE) beabsichtigt, einen aus zwei Abschnitten bestehenden Neubau für die Psychiatrische Klinik zu errichten. Der erste Bauabschnitt – finanziert durch 12 Mio. Euro aus Zuwendungen der Freien und Hansestadt Hamburg sowie weitere 6 Mio. Euro aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes – wurde im Herbst 2011 fertiggestellt.

Flächenbedarf

435. Das UKE verfügte im Bereich der Psychiatrie über eine Fläche von rund 7.900 m² und hat einen neuen Gesamtbedarf von 9.400 m² angemeldet. Davon war lediglich ein Bedarf von 8.350 m² nachgewiesen. Die nicht begründeten Flächenmehrungen von rund 1.000 m² würden Mehrkosten von 3,9 Mio. Euro¹ auslösen.
436. Die Zuwendungsgeberin ist gemäß Nr. 11.3 der VV-Bau verpflichtet, Art und Umfang der Maßnahme auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Sie soll insbesondere nach pflichtgemäßem Ermessen den Umfang des Raumprogramms festlegen.
437. Der Rechnungshof hat die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) aufgefordert, bei einer späteren Finanzierung des zweiten Bauabschnitts bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben sicherzustellen, dass nur die tatsächlich nachgewiesenen Bedarfe zugrunde gelegt und genehmigt werden.

Nur nachgewiesene Bedarfe zugrunde legen

Die BWF hat dies zugesagt.

¹ Schätzung des Richtwertes anhand des 1. Bauabschnitts 18 Mio. Euro/4.651 m² NF (realisierte Nutzfläche) =3.870 Euro/m² NF.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

438. Der Bürgerschaft wurde im Juli 2009² eine Wirtschaftlichkeitsberechnung in Form eines Variantenvergleichs „Neubau 1. Bauabschnitt“ versus „Sanierung im Bestand“ – aufgestellt vom UKE – vorgelegt, bei der sich die Neubauvariante durch rund 15 % geringere Investitionskosten auszeichnete.

Der Variantenvergleich basierte allerdings auf unterschiedlichen Bezugsflächen: Rund 10.300 m² im zu sanierenden Bestand³ standen nur rund 4.600 m² bei der Variante „Neubau 1. Bauabschnitt“ gegenüber. Er war damit für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung untauglich. Um Vergleichbarkeit zu gewährleisten, hätten die Flächen und Kosten eines – wenn auch zu einem späteren Zeitpunkt geplanten – zweiten Neubauabschnitts hier mit berücksichtigt werden müssen.

*Ungeeigneter
Varianten-
vergleich*

439. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Qualität der Wirtschaftlichkeitsberechnung sowie die darauf beruhende fehlerhafte Information der Bürgerschaft beanstandet und die BWF aufgefordert, sich künftig vor Information des Parlaments von der Richtigkeit der Wirtschaftlichkeitsberechnungen Dritter zu überzeugen.

*Bürgerschaft
untaugliche
Wirtschaftlich-
keitsberechnung
vorgelegt*

Die BWF hat die Feststellungen anerkannt und will der Forderung nachkommen.

Prüfung des Zuwendungsantrags

440. Die BWF hat die Zuwendung für den 1. Bauabschnitt über 18 Mio. Euro im August 2009 auf Grundlage der ihr vorgelegten Unterlagen mit der Auflage bewilligt, ihr sobald als möglich die in den Zuwendungsregelungen bestimmte Haushaltsunterlage – Bau – (HU-Bau) nach §24 LHO zur Verfügung zu stellen. Sie erteilte damit die Bewilligung, ohne zuvor Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit auf der Grundlage einer baufachlichen Prüfung festgestellt zu haben. Das UKE hat erst im April 2010 eine vereinfachte HU-Bau nachgereicht, zum Teil bestehend aus Unterlagen für das bauordnungsrechtliche Zustimmungsverfahren aus dem Juli 2009.

*Zuwendung ohne
baufachliche
Prüfung bewilligt*

441. Das seit Beginn 2012 geltende Verfahren zur Bewilligung von Zuwendungen an das UKE sieht als Antrags- und Bewilligungsgrundlage den vom Kuratorium des UKE zu beschließenden Wirtschaftsplan und das Investitionsprogramm vor. Für die Aufnahme in das Programm sollen bedeutende Einzelvorhaben umfassend beschrieben und begründet werden. Das Beschlussverfahren über den Wirtschaftsplan im Kuratorium löst damit eine Bewertung einzelner Investitionen durch die BWF als Zuwendungsgeberin ab, die nun – im Zuge der ihr weiterhin obliegenden Bewilligung – eine übergreifende Beratung bei der Planaufstellung und projektbezogene Plausibilitätsprüfung durchführt. Die baufachliche Qualität hat

² Bürgerschaftsdrucksache 19/3373 vom 3. Juli 2009.

³ Bestehend aus 7.900 m² eigengenutzte und 2.400 m² vermietete Fläche.

das UKE bei der Aufnahme der Maßnahme in das Investitionsprogramm sicherzustellen.

442. Das neue Verfahren soll sich auf die beruflichen Kompetenzen des UKE stützen, Verfahrenserleichterungen schaffen, zu einer Verbesserung von Entscheidungsverfahren und -grundlagen führen und gleichzeitig sicherstellen, dass die BWF ihrer Aufgabe, Zuwendungen fachgerecht zu bewilligen, gerecht werden kann. Die BWF hat ergänzend erklärt, die Qualität von Bauplanungen, die aufgrund des beruflichen Fachverständnisses im UKE erreicht werden können, erlaube im Vorgriff auf ein ab 2012 modifiziertes Antragsverfahren einen Verzicht auf die berufliche Prüfung.
443. Die oben genannten Voraussetzungen für die Aufnahme in den Wirtschaftsplan waren indes weder bei dem Neubau für die Psychiatrie noch dem für die Kinderklinik erfüllt, weil Bedarfsermittlungen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Kostenschätzungen eine unzureichende Qualität aufwiesen und berufliche Unterlagen verspätet oder gar nicht vorgelegt haben.
444. Voraussetzung für die Bewilligung einer Zuwendung für Baumaßnahmen ist die Vorlage und Prüfung von Bau- und Kostenunterlagen (VV-Bau Nr. 11.5). Danach obliegt es der BWF als Bewilligungsbehörde, Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung auf Basis eines schriftlichen Antrags zu beurteilen und gegebenenfalls Unterlagen nachzufordern. Von dieser Verpflichtung befreit sie das ab 2012 modifizierte Zuwendungsverfahren nicht. Die BWF darf vielmehr auch weiterhin nur Maßnahmen finanzieren, über deren Art und Umfang sowie die voraussichtlichen Kosten Klarheit besteht und für die die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sind.
445. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Zuwendung für den Neubau der Psychiatrie auf Grundlage unzureichender Planunterlagen bewilligt wurde und die Behörde der Verpflichtung, die Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme zu prüfen, nicht nachgekommen ist.
446. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, gemeinsam mit dem UKE sicherzustellen, dass zukünftig nur solche Baumaßnahmen in den Wirtschaftsplan eingestellt und für Zuwendungen berücksichtigt werden, für die belastbare Unterlagen zur Bedarfs- und Kostenermittlung sowie zur Wirtschaftlichkeit vorliegen.
447. Die BWF hat in Abstimmung mit dem UKE die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen.
- Die Zuwendungsbewilligung auf Grundlage unzureichender Planungsunterlagen hat sie mit dem Hinweis erklärt, dass entsprechend den damaligen Verfahrensregelungen der Finanzbehörde zum Konjunkturprogramm II nur eine Kostenaufstellung in Kurzform erforderlich gewesen sei.

448. Der Rechnungshof hält an seiner Bewertung fest. Die angesprochenen Verfahrensregelungen sollten lediglich die Anmeldung geeigneter Maßnahmen der Fachbehörden auf Finanzierung aus dem Konjunkturpaket erleichtern; die spätere Beantragung und Bewilligung von Zuwendungen blieb von dieser Verfahrenserleichterung unberührt.

Auszahlung der Zuwendung

449. Bis zur Vorlage der vereinfachten HU-Bau zahlte die BWF bereits einen Betrag von 730.000 Euro aus.

*Gesperrte Mittel
in Höhe von
730.000 Euro
vorzeitig
ausgezahlt*

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind bis zur Aufstellung der erforderlichen Haushaltsunterlage gesperrt (§24 Absatz 3 in Verbindung mit Absatz 5 LHO), es sei denn, die Notwendigkeit einer Veranschlagung ohne diese Unterlagen wird gesondert begründet. Dies ist hier nicht geschehen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWF mit der Auszahlung von 730.000 Euro gesetzlich gesperrter Mittel das Budgetrecht der Bürgerschaft (Artikel 66, 68 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) nicht beachtet hat.

450. Die BWF hat eingewandt, dass die Erstellung der HU-Bau für das UKE mit einem finanziellen Aufwand verbunden gewesen sei, der ihm durch Zahlung der BWF erstattet worden sei. Für die Erstattung sei ein Bewilligungsbescheid zwingende Voraussetzung gewesen, der nicht erst nach Vorliegen der HU-Bau hätte erteilt werden können. Der Bewilligungsbescheid habe zu diesem frühen Zeitpunkt auch dazu gedient, dem UKE eine Förderung des Vorhabens zu versichern.
451. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Finanzierung von Planungskosten des UKE unabhängig von der Förderung der eigentlichen Baumaßnahme über einen gesonderten Zuwendungsbescheid ohne Verletzung budgetrechtlicher Vorschriften möglich gewesen wäre.

Bauen und Erhalten

Personalbedarf für Architekten- und Ingenieurleistungen

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

Für die hamburgische Bauverwaltung fehlen sowohl die Grundlage für die Festlegung einer angemessenen Eigenerledigungsquote als auch ein System der Personalbedarfsbemessung. Beides ist für eine erfolgreiche und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung notwendig.

Die Bürgerschaft ist bei der Gründung des Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb nicht sachgerecht und vollständig über die finanziellen Auswirkungen der notwendigen personellen Ausstattung unterrichtet worden.

Eigenerledigungsquote

452. Im Haushaltsjahr 2010 haben hamburgische Baudienststellen mehr als 73,7 Mio. Euro für Aufträge an Architekten und Ingenieure aufgewendet. Mit eigenem Personal führen sie in der Regel nur noch einen geringen Teil der Architekten- und Ingenieurleistungen aus und beschränken sich überwiegend auf die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben¹.

Die Baudienststellen begründen ihre Vorgehensweise damit, dass ihr Personal knapp bemessen sei. Es würden mit eigenem Personal diejenigen Bauprojekte und Leistungsphasen ausgeführt, die die günstigste Zweck-Mittel-Relation versprechen.

453. Eigene Vergleichsbetrachtungen der Hamburger Stadtentwässerung AöR, der Hamburg Port Authority AöR, des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer sowie des Rechnungshofs zur Wirtschaftlichkeit der Eigenerledigung zeigen, dass diese wirtschaftlich vorteilhaft² ist. Entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen haben dagegen die Baudienststellen, für die noch keine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingerichtet ist, noch

*Eigenerledigung
wirtschaftlich
vorteilhaft*

¹ Unter Bauherrenaufgaben sind nicht delegierbare Bauherrenkernleistungen und delegierbare Baumanagementleistungen (wie wirtschaftliche und technische Betreuung und Projektsteuerung), nicht aber die nach der HOAI zu vergütenden Architekten- und Ingenieurleistungen zu verstehen.

² Der dabei ermittelte finanzielle Vorteil variierte zwischen rund 6 % und 25 %.

nicht durchgeführt. Sie haben damit entgegen § 7 LHO sowie den – teilweise aufgrund früherer Prüfungen des Rechnungshofs – der Bürgerschaft gegebenen Zusagen noch immer nicht ihre Vollkosten für Projektsteuerung und HOAI-Leistungen mit den entsprechenden Honoraren der privaten Architekten und Ingenieure verglichen. Damit fehlt eine belastbare Entscheidungsgrundlage.

454. Der Rechnungshof hat gefordert, die noch fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachzuholen und dazu eine KLR einzurichten, um die mit der optimalen Eigenerledigungsquote zu erreichenden Kostenvorteile zu bestimmen.

Personalbedarfsbemessung

Grundlagen der Personalausstattung

455. Jede Aufgabenwahrnehmung setzt eine Ausstattung mit ausreichend Fachpersonal in Bezug auf die zu erledigenden Aufgaben voraus. Dies bedeutet für die öffentliche Bauverwaltung, dass sich die Personalausstattung an der Wirtschaftlichkeit, dem in einem Zeitraum zu bewältigenden Bauvolumen und der erforderlichen Qualität orientieren muss.

Auch von privaten Fachleuten erbrachte Leistungen müssen gesteuert und kontrolliert werden. Das dazu erforderliche Fachwissen kann nur aufwachsen und erhalten werden, wenn auf Dauer eine bestimmte Quote an Architekten- oder Ingenieuraufgaben selbst erbracht wird.

Eigenes Fachwissen in der Bauverwaltung erhalten

Ein System zur Bemessung des für die vorgenannten Aufgaben notwendigen Personals in der hamburgischen Bauverwaltung existiert nicht.

Personalbedarfsbemessungssystem fehlt

456. Der Rechnungshof hat gefordert, Grundlagen für eine an das künftig zu bewältigende Bauvolumen angepasste Personalausstattung zu entwickeln.

In diesem Rahmen muss auch die angemessene Eigenerledigungsquote bestimmt werden, mit der auf Dauer die notwendige Fachkompetenz der Landesbauverwaltung gesichert werden kann.

Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb

457. Die Bürgerschaft wurde bei der Gründung des Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb (SBH)³ über Personalkosten von insgesamt rund 26,4 Mio. Euro sowie über den Stellenbestand zum 1. Januar 2010 unterrichtet.⁴ Die Drucksache enthält keinen Hinweis auf etwaige in den Folgejahren geplante Veränderungen des Personalbudgets, zum Beispiel durch eine ansteigende Bautätigkeit.

³ Mit Wirkung vom 1. Januar 2013 „Landesbetrieb SBH/Schulbau Hamburg“.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009.

Das in der Drucksache genannte Ziel, den Instandhaltungsstau von rund 3 Mrd. Euro in 15 Jahren abzubauen, bedingt ein jährliches durchschnittliches Bauvolumen von 200 Mio. Euro. Im Prüfungsverfahren hat das SBH ein aus Anlass seiner Gründung ermitteltes Personalstellensoll vorgelegt, das einen Jahresumsatz je Mitarbeiter von 3,5 Mio. Euro ansetzt. Daraus wurde wiederum ein Bedarf von sechs Stellen zur Bewältigung eines Bauvolumens von allerdings lediglich 20 Mio. Euro zum Abbau des Instandhaltungsstaus ermittelt.

Um das in der Drucksache genannte Zeitziel zu erreichen und ein weiteres Anwachsen des Schadensvolumens zu verhindern⁵, wären jedoch nach der Systematik des SBH rechnerisch mindestens 60 Stellen notwendig. Zudem hat das SBH die Grundlagen für die Bemessung des Jahresumsatzes je Mitarbeiter nicht belegt.

- Bürgerschaft
nicht vollständig
über finanzielle
Auswirkungen
unterrichtet*
458. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bürgerschaft entgegen dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht sachgerecht und vollständig über die mit der Gründung des SBH verbundenen finanziellen Auswirkungen unterrichtet worden ist. Ihr hätte aus Anlass der Gründung des SBH mitgeteilt werden müssen, dass das vorgesehene Programm zum Abbau des Sanierungsstaus mit dem bei Gründung vorhandenen Personal nicht würde bewältigt werden können und Personalmehrbedarfe erfordert.
459. Der Rechnungshof hat gefordert, zeitnah eine Personalbedarfsbemessung auf der Basis realistischer Ermittlungen und unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich gewonnenen praktischen Erfahrungen nachzuholen sowie die Bürgerschaft über die aktualisierte Investitionsplanung und den zugehörigen Stellenbedarf zu unterrichten.

Stellungnahme der Verwaltung

460. Die geprüften Stellen haben die Feststellungen des Rechnungshofs zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Personalbedarfsbemessung anerkannt und wollen die Forderungen umsetzen.

Die Finanzbehörde (FB/SBH) hat zur Beanstandung, die Bürgerschaft nicht vollständig unterrichtet zu haben, vorgetragen: Bei der Ermittlung der Ressourcenausstattung der Abteilung Baumanagement habe man für das Jahr 2010 ein Umsatzvolumen von 20 Mio. Euro nur als erste Stufe zum Abbau des Sanierungsstaus angesetzt. Darüber hinaus sei auch in der Konzeptions- und Strukturierungsphase eine etwaige Entwicklung des Personalbedarfs noch nicht absehbar gewesen. Den Bedarf für die Folgejahre von einer bloßen Hochrechnung abhängig zu machen, sei nicht zielführend, da die Personalbedarfsplanung von einer Reihe weiterer Faktoren abhängig sei wie zum Beispiel „einer steigenden Prozesseffizienz und Reduzierung von Schnittstellen aufgrund der laufenden inner-

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009: Danach wächst „das Schadensvolumen bei 6 % Schadenszunahme um rund 180 Mio. Euro p. a., wenn wie bisher nicht ausreichend in die Schulimmobilien investiert wird.“

betrieblichen Optimierung nach der Einschwingphase von SBH“. Insofern habe die Bürgerschaft mangels hinreichender Anhaltspunkte, wie sich ein etwaiger Personalbedarf entwickeln würde, nicht informiert werden können.

Im Übrigen werde FB/SBH jedoch eine Überprüfung der Parameter für die Bedarfsermittlung sowie der Kapazitäten in der Projektsteuerung vornehmen.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hat einschränkend für den Bereich des Hochbaus erklärt, dass sich die Frage nach einer Eigenerledigungsquote und entsprechender Personalausstattung wegen der vom Senat beabsichtigten Einführung eines Mieter-Vermieter-Modells möglicherweise nicht mehr stellen werde.

Bewertung durch den Rechnungshof

461. Der Rechnungshof hält gegenüber der FB/SBH die Beanstandung aufrecht. Er verkennt nicht, dass bei Neugründungen noch keine praktischen Erfahrungen zur Einschätzung der zukünftigen Entwicklung bestehen. Zu einer dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit entsprechenden Information der Bürgerschaft gehört es jedoch, dieser ein vollständiges Bild – auch unter Einbeziehung von möglichen Szenarien – darzulegen. Nur dadurch ist gewährleistet, dass die Bürgerschaft ihr Budgetrecht sachgerecht ausüben kann. Deshalb hätte ihr sowohl der Personalbedarf für die Wahrnehmung der Bauaufgaben bei Gründung des SBH als auch zumindest ein Hinweis auf einen zukünftigen Mehrbedarf für Personal mitgeteilt werden müssen. Denn die Notwendigkeit von mehr Personal für die Bewältigung des Bauvolumens zum Abbau des Sanierungsstaus stand dem Grunde nach fest, auch wenn der Bedarf im Einzelnen noch nicht bezifferbar war. Sie hätte zudem darüber unterrichtet werden müssen, dass das Investitionsvolumen künftig anwachsen soll.
462. Der Rechnungshof weist im Übrigen darauf hin, dass die angestrebten Strukturänderungen in der hamburgischen Bauverwaltung mit Einführung eines umfänglichen Mieter-Vermieter-Modells die geforderten Untersuchungen keineswegs überflüssig machen. Sachverstand für baufachliche Aufgaben wird unabhängig von einer neuen Organisationsform – auch bei Verlagerung an öffentliche Unternehmen – auf Dauer benötigt.

Die geforderten Untersuchungen widersprechen auch nicht der Absicht des Senats nach kontinuierlicher Reduzierung von Verwaltungspersonal. Die Beantwortung der Frage, an welcher Stelle ein Personalabbau notwendig, vertretbar oder kontraproduktiv ist, bedarf aber – neben der Bereitschaft zur Aufgabenkritik – insbesondere valider Erkenntnisse dazu, welcher Personalbedarf für welche Aufgaben bei welcher Erledigungstiefe besteht und welche weiteren Konsequenzen eine unterlassene Bedarfsbefriedigung nach sich ziehen würde. Die Herstellung dieser Datenlage mahnt der Rechnungshof an.

Hafenbahn

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

Bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen bestehen erhebliche Rückstände.

Mängel bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen haben zu vermeidbaren Ausgaben von insgesamt rund 60.000 Euro geführt.

Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Veranschlagung von Baumaßnahmen waren nicht erfüllt. Künftige Abweichungen von den Wertgrenzen der Veranschlagungsvorschriften müssen angesichts ihrer budgetrechtlichen Bedeutung nachvollziehbar begründet sein.

463. Die öffentliche Finanzierung der Hafeninfrastrukturmaßnahmen einschließlich Hafenbahn erfolgt seit dem Jahr 2009 im Wesentlichen durch die Abtretung von Kaufpreisforderungen aus dem Teilbörsengang der Hamburger Hafen und Logistik Aktiengesellschaft (HHLA) – sogenannte HHLA-Milliarde – an die Hamburg Port Authority AöR (HPA). Zuvor wurden Baumaßnahmen der Hafenbahn im Wege von Zuwendungen aus dem Einzelplan der heutigen Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) finanziert.

Nach Verbrauch der HHLA-Milliarde voraussichtlich ab dem Jahr 2014 soll die Finanzierung wieder aus dem Haushalt erfolgen.¹ Der Finanzbedarf allein für Investitionsvorhaben der Hafenbahn soll sich zwischen 2014 und 2021 auf rund 210 Mio. Euro belaufen.²

Der Rechnungshof hat die Planung und Durchführung einzelner Baumaßnahmen der Hafenbahn geprüft.

Nachweis der Zuwendungsverwendung

464. Nach Einführung des Prinzips „Hafen finanziert Hafen“ erbat die BWVI im April 2009 für den vorläufigen Abschluss des laufenden Zuwendungsverfahrens von HPA „Zwischennachweise“ über die Verwendung der bewilligten Zuwendungen bis spätestens 1. Dezember 2009. Gleichzeitig erinnerte sie an Verwendungsnachweise, die zum damaligen Zeitpunkt bereits überfällig waren.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/3890 vom 15. Mai 2012.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/3890 vom 15. Mai 2012.

465. Die Prüfung der Zuwendungsverwendung ist von erheblichen Rückständen gekennzeichnet. Von dem in der Zeit von Oktober 2005 bis zur Finanzierung aus der HHLA-Milliarde ab 2009 für die Hafensbahn bewilligten Zuwendungsvolumen in Höhe von 119 Mio. Euro ist bisher für 96 Mio. Euro (rund 81 %) noch keine abschließende Verwendungsnachweisprüfung erfolgt. Die Verwendungsnachweise wurden zum einen von der HPA verspätet erstellt und zum anderen von der BWVI nicht zeitnah geprüft. Bislang abgeschlossene Prüfungen führten zu Rückforderungen im Umfang von 0,8 Mio. Euro.
- Verwendung von 81 % des Zuwendungsvolumens noch nicht abschließend geprüft*
466. Die fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise und ihre zeitnahe Prüfung sind maßgebliche Voraussetzungen dafür, dass für die Erfüllung des Zuwendungszwecks nicht benötigte Haushaltsmittel oder nicht als zuwendungsfähig anerkannte Ausgaben festgestellt und entsprechende Rückforderungen veranlasst werden können. Verspätete Rückforderungen führen für den Haushalt zu Zinsnachteilen. Zudem werden durch die verspätete Erstellung und Prüfung von Verwendungsnachweisen Haushaltsmittel unnötig gebunden – in diesem Fall über bis zu drei Jahre hinweg.
- Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
467. Die BWVI und die HPA haben zugesagt, der Forderung nach Abbau der Rückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen zeitnah nachzukommen.

Planungs- und Bauablauf

468. Der Rechnungshof hat folgende Mängel beanstandet und eine Optimierung des Planungs- und Bauablaufs gefordert:
- Die Entsorgung von Altschwellen mit einem jährlichen Auftragsvolumen von 130.000 Euro netto wurde zwar national öffentlich ausgeschrieben, jedoch wäre ein EU-weiter Wettbewerb erforderlich gewesen. Die HPA muss künftig bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen die einschlägige Verordnung³ beachten.
 - Die unsachgemäße Berechnung des Ingenieurhonorars für die Tragwerksplanung der Eisenbahnüberführung Reiherstiegsschleuse hat zu vermeidbaren Mehrkosten von rund 12.000 Euro geführt. Unbeachtet blieb die in der Honorarordnung vorgesehene Möglichkeit, bei konstruktiv identischen Brücken das Leistungsentgelt für den Wiederholungsfall um 90 % zu mindern. Bei Honorarberechnungen müssen künftig die Möglichkeiten der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure genutzt und etwaige Abweichungen von der wirtschaftlichsten Berechnungsmethodik nachvollziehbar begründet werden.
- Auftragsvergabe ohne erforderlichen EU-weiten Wettbewerb*
- Vermeidbare Mehrkosten durch unsachgemäße Honorarberechnung*

³ Verordnung über die Vergabe von Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung – Sektorenverordnung – vom 23. September 2009 (BGBl I 2009, 3110).

- Zusätzliche Kosten durch Teilung von Gleisbauarbeiten*
- Die Teilung von Gleisbauarbeiten in mehrere Einzelmaßnahmen hat zu zusätzlichen Kosten in Höhe von mindestens 28.000 Euro geführt. Zukünftig müssen auf Grundlage eines Instandhaltungskonzepts bauablauftechnisch und wirtschaftlich sinnvolle Einheiten zusammengefasst werden.
- Eingeräumte Zahlungsabzüge weitgehend nicht genutzt*
- Bei der Ausschöpfung eingeräumter Skonti besteht dringender Handlungsbedarf: Allein für das Projekt Hohe Schaar hat die HPA in rund 91 % der geprüften 118 Rechnungsbelege einen möglichen Zahlungsabzug nicht genutzt. Insgesamt wurden so über 19.000 Euro vermeidbare Ausgaben geleistet. Der Rechnungshof hat die HPA aufgefordert, durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass künftig Rechnungen fristgerecht beglichen und Skontobedingungen vollständig ausgenutzt werden.
469. Die HPA hat die Beanstandungen anerkannt und will den Forderungen nachkommen.

Veranschlagung

470. Der Senat berichtete der Bürgerschaft im Mai 2007 über die Erhaltung und Weiterentwicklung der Hafenterrasse und beantragte die erforderlichen Haushaltsmittel für die Instandsetzungsmaßnahmen im Bahnhof Hohe Schaar mit Gesamtkosten von 32 Mio. Euro und am Abzweig Hausbruch mit Kosten von 2,7 Mio. Euro. Für beide Maßnahmen lagen Unterlagen nach § 24 Absatz 1 LHO (Haushaltsunterlage – Bau – HU-Bau) vor.⁴
471. Der Senat beantragte zudem, dass sämtliche Einzelmaßnahmen „aus Transparenzgründen“ bei dem Titel 7350.891.19 unter der neuen Zweckbestimmung „Maßnahmen der Hafenterrasse“⁵ veranschlagt werden. Maßnahmen, die die Wertgrenze von 10 Mio. Euro im Einzelfall überstiegen, seien der Bürgerschaft zur Beschlussfassung vorzulegen; zum Zeitpunkt der Bürgerschaftsbeteiligung müsse die HU-Bau vorliegen. Die vormalige Aufteilung in Maßnahmen bis und über 2,5 Mio. Euro bezeichnete er als „betriebstechnisch nicht sinnvoll“.
472. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Einzelmaßnahmen dürfen erst dann veranschlagt werden, wenn eine HU-Bau vorliegt (§ 24 Absatz 1 LHO). So dürfen nach den hierfür geltenden Verwaltungsvorschriften (VV) zu §§ 24 und 54 LHO – soweit von der Bürgerschaft keine abweichenden Betragsgrenzen beschlossen wurden – Tief- und sonstige Ingenieurbaumaßnahmen bis 2,5 Mio. Euro in Globaltiteln ohne HU-Bau veranschlagt werden.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 18/6208 vom 8. Mai 2007, Nrn. 6.3 und 6.4.

⁵ Zweckbestimmung im Haushaltsplan 2007/2008: „Sammelplafonds für Einzelmaßnahmen unter 2,5 Mio. Euro im Einzelfall; Grundinstandsetzung Hafenterrasse“.

473. Entgegen der Senatsdarstellung lagen für beide Maßnahmen von der Technischen Aufsichtsinstanz geprüfte und von der damaligen Behörde für Wirtschaft und Arbeit genehmigte Bau- und Kostenunterlagen erst im August 2007 vor.
- Den VV zu §§ 24 und 54 LHO folgend, hätte für das Vorhaben Bahnhof Hohe Schaar mit damals kalkulierten Gesamtkosten von 32 Mio. Euro zum Zeitpunkt der Bürgerschaftsbeteiligung auch unter Berücksichtigung der abweichenden Wertgrenze von 10 Mio. Euro eine HU-Bau nach § 24 LHO vorliegen müssen.
474. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- für die Baumaßnahmen Hohe Schaar und Hausbruch entgegen der Darstellung gegenüber der Bürgerschaft sowie
 - hinsichtlich der Maßnahme Hohe Schaar auch entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben
- zum Zeitpunkt der Bürgerschaftsbeteiligung keine HU-Bau nach § 24 LHO vorlagen.
475. Er hat ferner darauf hingewiesen, dass angesichts der budgetrechtlichen Bedeutung der Wertgrenzen für kleine Baumaßnahmen bei einer Neuveranschlagung im Haushalt (Tz. 472) gegebenenfalls beabsichtigte Abweichungen von den Wertgrenzen der derzeit geltenden VV zur Aufstellung von Haushaltsunterlagen nachvollziehbar begründet sein müssen. Die Bürgerschaft muss klar erkennen können, dass mit ihrer Zustimmung eine Änderung bestehender Wertgrenzen verbunden ist.
476. Die BWVI hat die Beanstandungen anerkannt und ihre im Zusammenhang mit einer früheren Prüfung⁶ abgegebene Zusage noch einmal bekräftigt, dafür zu sorgen, dass zukünftig die HU-Bau nach § 24 LHO fristgerecht vorliegen werde. Die Finanzbehörde hat zugesagt, sie werde bei der Beantragung neuer Wertgrenzen prüfen, ob deren Höhe auch im Verhältnis zu anderen bereits bestehenden Wertgrenzen – wie sie zum Beispiel für die finanzielle Bedeutung von Maßnahmen oder für die Beteiligung der Bürgerschaft vorgesehen sind⁷ – nachvollziehbar begründet werden kann und ob Belange des kostenstabilen Bauens⁸ hinlänglich berücksichtigt werden.
- Entgegen haushaltsrechtlichen Vorgaben keine Bau- und Kostenunterlage*
- Abweichungen von Wertgrenzen künftig nachvollziehbar begründen*

⁶ Jahresbericht 2010, „Finkenwerder Knoten“, Tzn. 390 bis 395.

⁷ Vgl. VV Nr. 2.7.1.2 zu §§ 37 (1 bis 5) und 116 LHO: 5 Mio. Euro; Artikel 9 Nr. 2 Haushaltsbeschluss: 1 Mio. Euro.

⁸ Siehe Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010 (Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010), S. 22 ff.

Bildungs- und Gemeinschaftszentrum Neugraben

Behörde für Schule und Berufsbildung / Finanzbehörde /
Bezirksamt Harburg

Bestimmungen für die Durchführung von Architektenwettbewerben wurden nicht ausreichend beachtet. Das Gebäude erreicht nicht den ursprünglich geforderten „minimalen Energiebedarf“.

Abweichungen von vertraglich vereinbarten Qualitäten wurden nicht hinreichend verdeutlicht, dokumentiert und wirtschaftlich bewertet. Verkehrliche Belange wurden unzureichend berücksichtigt.

Die für das Projekt formulierten Zielsetzungen der Verwaltung lassen keine Erfolgskontrolle zu.

477. Im Rahmen des Modells „Hamburg-Süd“¹ hat die GWG Gewerbe Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH² (GWG Gewerbe) das Bildungs- und Gemeinschaftszentrum (BGZ) Neugraben als sogenanntes Community-Center mit Gesamtbaukosten von rund 27 Mio. Euro errichtet und im Herbst 2011 an die Nutzer übergeben. Das Community-Center umfasst eine vierzügige Ganztagsgrundschule mit einer nach den internationalen Anforderungen für Volleyball konzipierten Dreifeldsporthalle, eine Kindertagesstätte, ein Sport- und Fitnesszentrum, kulturelle und soziale Nutzungen sowie eine Gastronomie.

Voraussetzungen für Erfolgskontrollen

478. Die Behörden haben vor Projektbeginn für das BGZ im Wesentlichen folgende Zielsetzungen formuliert: So sollte das BGZ einen „Stadtteilmittelpunkt mit überörtlicher Ausstrahlung“ darstellen, „an dem bürgerschaftliches Engagement generationsübergreifend gestärkt und die Selbstständigkeit der Bewohner gefördert wird“. Das vom Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb³ (Schulbau Hamburg – SBH) eingesetzte Centermanagement soll zunächst auf zwei Jahre befristet u. a. Bedarfsermittlungen und Evaluationen sowie eine Qualitätskontrolle durchführen.

*Grundlage für
Erfolgskontrolle
fehlt*

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/4630 vom 4. Juli 2006: „Neuorganisation des hamburgischen Schulbaus: Das Modell Hamburg-Süd (Öffentlich Öffentliche Partnerschaft)“.

² Seit 1. Januar 2013 GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH.

³ Mit Wirkung vom 1. Januar 2013 „Landesbetrieb SBH/Schulbau Hamburg“.

479. Vor der Durchführung von Maßnahmen von finanzieller Bedeutung ist gemäß § 7 Absatz 4 LHO grundsätzlich deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind diese Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (Erfolgskontrolle). Dies setzt allerdings voraus, dass aus allgemeinen, abstrakten Zielsetzungen operationalisierte Ziele abgeleitet werden, um Grundlagen für die anschließenden Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen zu schaffen. Dies ist im vorliegenden Fall nicht geschehen, weil sich die oben genannten Zielsetzungen in ihrer Ausprägung diesem Maßstab entziehen.
480. Der Rechnungshof hat die Behörden aufgefordert, künftig bereits vor Projektbeginn messbare Ziele zu definieren und die für das BGZ bereits definierten Zielsetzungen nachträglich messbar zu machen. Zudem sollte die Fortführung der Erfolgskontrolle nach Ablauf des befristeten Centermanagement-Vertrags abgesichert werden.

Zielsetzung messbar gestalten und Fortführung der Erfolgskontrolle absichern

Architektenwettbewerb

481. Die GWG Gewerbe ist nach den Bestimmungen des Bau- und Sanierungsvertrags an „alle einschlägigen rechtlichen Vorschriften des Bundes- und Landesrechts“ gebunden.
482. In dem von der GWG Gewerbe durchgeführten Architektenwettbewerb sind eine Reihe von Mängeln aufgetreten:
- Die GWG Gewerbe hat entgegen § 20 Absätze 8 und 10 VOF 2006 die erforderlichen EU-weiten Bekanntmachungen nicht vorgenommen und vor dem Wettbewerb kein Bewerbungsverfahren durchgeführt.
 - In der Auslobung wurden keine verbindlichen Vorgaben im Sinne der Nr. 5.1.2 Absatz 2 GRW 1995⁴ mit zwingend einzuhaltenden Werten, wie zum Beispiel verbindlichen Obergrenzen zu Kosten, Flächenverhältnissen oder Energiebedarf, genannt. Kein Wettbewerbsteilnehmer hat in der Folge das für das BGZ vorgesehene Kostenvolumen von 26 Mio. Euro (brutto) eingehalten.
 - Im Widerspruch zu § 16 Absatz 2 VOF 2006 sind die konkreten Beurteilungskriterien und Vorgaben des Wettbewerbsverfahrens nicht vorab bekanntgegeben worden. In der Folge war eine sachgerechte Bewertung aller Wettbewerbsteilnehmer nicht gewährleistet.
 - Entgegen § 25 Absatz 6 VOF 2006 lässt sich aus der Niederschrift über den Verlauf der Preisgerichtssitzung der Abwägungsprozess des Auswahlverfahrens hinsichtlich der wirtschaftlichen Beurteilungskriterien nicht ausreichend nachvollziehen.

Mängel im Wettbewerbsverfahren

⁴ Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens der Freien und Hansestadt Hamburg vom 10. März 1998.

483. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat Schulbau Hamburg als Vertragspartner und die Finanzbehörde als zuständige Aufsichtsbehörde aufgefordert, künftig verstärkt darauf hinzuwirken, dass sowohl die GWG Gewerbe als auch andere Auftragnehmer bei der Durchführung von Architektenwettbewerben die einschlägigen Bestimmungen⁵ anwenden.

Energieeffizienz des Schulgebäudes

484. In der Wettbewerbsauslobung war ein Energiekonzept mit „minimalem Energiebedarf“ gefordert. Der Neubau erfüllt zwar die gesetzlichen Anforderungen zur Energieeffizienz⁶, weist aber laut Energieausweis mit 147 kWh/m²a einen vergleichsweise hohen Endenergiebedarf für Heizung auf. Bundesweit erhobene Vergleichswerte für entsprechende Bestandsbauten liegen mit 93 kWh/m²a⁷ deutlich darunter. Auch ausgewertete Verbrauchsdaten Hamburger Grundschulen zeigen, dass sich der Neubau nicht als ein Gebäude mit „minimalem Energiebedarf“ erweist. So würde das errichtete Gebäude im Vergleich mit dem vom Projekt Fifty-Fifty der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) erstellten Verbrauchsranking aus 2009 von 205 Grundschulen lediglich auf Platz 68 liegen.
485. Der Rechnungshof hat Schulbau Hamburg auf eine frühere Empfehlung⁸ hingewiesen, zukünftig neben dem Primärenergiebedarf auch den Endenergiebedarf⁹ für Heizung als Kriterium für den einzuhaltenden Energiestandard in Wettbewerbsauslobungen vorzugeben. Zur Minimierung der Lebenszykluskosten¹⁰ von Schulen sollte dieser mindestens unterhalb der für entsprechende Bestandsgebäude üblichen Vergleichswerte liegen. Der Rechnungshof hat zudem empfohlen, mit der GWG Gewerbe darüber zu verhandeln, ob für die noch zu sanierenden oder neu zu errichtende Gebäude im Rahmen des Modells „Hamburg-Süd“ entsprechende Endenergiebedarfe vereinbart werden können.

Vertragscontrolling

486. Die GWG Gewerbe hat beim Bau von Schulgebäuden die von ihr geschuldete Leistung im Einklang mit den jeweils gültigen allgemein anerkannten Regeln der Technik zu erbringen. Als Mindest-

⁵ VOF, Richtlinien für Planungswettbewerbe der Freien und Hansestadt Hamburg vom 13. Juli 2010 (RPW) anstelle der bis dahin geltenden GRW.

⁶ Energieeinsparverordnung (EnEV) 2009 und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG).

⁷ Vom Rechnungshof auf Basis der gemäß § 19 Absatz 4 EnEV 2009 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung veröffentlichten „Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchskennwerte und Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand“ vom 30. Juli 2009 ermittelter Vergleichswert bei Gemischnutzung Grundschule/Kindertagesstätte.

⁸ Jahresbericht 2009, „Neubau der HafenCity Universität“, Tzn. 46 bis 81.

⁹ Die Primärenergie umfasst neben der Endenergie, die über Zähler erfasst wird (zum Beispiel Gas, Strom), den gesamten energetischen Aufwand, der zur Bereitstellung der Endenergie erforderlich ist.

¹⁰ Nach dem „Erfahrungsaustausch Klimaschutz-Nachhaltigkeitsbewertung“, herausgegeben vom Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen, liegt der Kostenanteil für Wärmeenergie bei rund 8 % der Lebenszykluskosten (Investitions- und Nutzungskosten).

standard ist der in der Leistungsbeschreibung-Bau geregelte Leistungs- und Qualitätsstandard maßgeblich. Um dies sicherzustellen, war der GWG Gewerbe vorgegeben worden, ein detailliertes Qualitätscontrolling zu etablieren.¹¹ Abweichungen von den vereinbarten Standards – einschließlich aller finanziellen und terminlichen Auswirkungen – sollte die GWG Gewerbe schriftlich anzeigen und von Schulbau Hamburg genehmigen lassen.

487. Vereinbarte Qualitätsstandards, zum Beispiel bei der Dachausführung und den Bodenbelägen, sind nicht durchgehend eingehalten worden.

Abweichungen von vereinbarten Qualitätsstandards nicht genehmigt

Zwar sind Abweichungen in Baubesprechungen angesprochen worden, jedoch wurde nicht auf alle Auswirkungen hingewiesen. Dieses Vorgehen der GWG Gewerbe widerspricht den vertraglichen Regelungen, denn sie hat die Abweichungen weder in ihrem Berichtswesen dokumentiert, noch monetär bewertet, noch vertragsgemäß Schulbau Hamburg zur Genehmigung vorgelegt. Daher wurden diese durch das von Schulbau Hamburg eingeführte Vertragscontrolling auch nicht erkannt.

488. Der Rechnungshof hat Schulbau Hamburg und die Finanzbehörde aufgefordert, das Vertragscontrolling – insbesondere das Berichtswesen – für das Modell „Hamburg-Süd“ so anzupassen, dass zukünftig Abweichungen von den vertraglich vereinbarten Qualitäten und die daraus resultierenden wirtschaftlichen Folgen erkannt, genehmigt und vollständig dokumentiert werden können.

Vertragscontrolling anpassen

Verkehrssituation

489. Die an das BGZ angrenzenden Straßen im Neubaugebiet „Bebauungsplan Neugraben-Fischbek 65“ wurden 2007 nicht – wie sonst üblich – vorab als Baustraßen, sondern gleich komplett einschließlich Nebenflächen hergestellt. Nach Inbetriebnahme des BGZ hat sich herausgestellt, dass die Fahrbahnbreiten, insbesondere bei Rettungseinsätzen, nicht ausreichen, weil sich die ursprüngliche Planung auf dem Baufeld – u. a. aufgrund der nunmehr nach den internationalen Anforderungen für Volleyball konzipierten Dreifeldsporthalle – maßgeblich geändert hatte. Im Rahmen des vom Bezirksamt durchgeführten Baugenehmigungsverfahrens für das BGZ ist die Abwicklung von Großverkehren nicht als bedeutend eingestuft worden.

Fahrbahnbreiten zu gering

490. Nach §4 Absatz 1 der Hamburgischen Bauordnung müssen der öffentliche Weg und der Zugang zum Grundstück so beschaffen sein, dass die Ver- und Entsorgung, der Einsatz von Rettungs- und Löschgeräten sowie der durch die jeweilige Grundstücksnutzung hervorgerufene Verkehr ohne Schwierigkeiten möglich sind. Verantwortlich für die Prüfung dieser Anforderung ist das für das Baugenehmigungsverfahren zuständige Bezirksamt.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/4630 vom 4. Juli 2006.

491. Der Rechnungshof hat die Mängel im Baugenehmigungsverfahren beanstandet. Der nachträglich geänderte Ausbau fertiggestellter Straßen führt zu vermeidbaren Mehrkosten. Er hat darauf hingewiesen, dass bei der Realisierung von Neubaugebieten Änderungen der ursprünglichen Planung nicht auszuschließen sind, und daher empfohlen, künftig bis zur Fertigstellung der Gebäude die Straßen – wie sonst auch üblich – zunächst nur als Baustraßen zu errichten, um auf spätere Veränderungen besser und kostengünstiger reagieren zu können.

Stellungnahme der Verwaltung

492. Die BSB, Schulbau Hamburg, das Bezirksamt Harburg sowie die Finanzbehörde haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und wollen den Forderungen und Empfehlungen nachkommen.

Das Bezirksamt Harburg hat zur Erfolgskontrolle mitgeteilt, entsprechend der Forderung des Rechnungshofs sollen Zielsetzungen der Maßnahme und damit verbundene Anforderungen an die Beteiligten weiter konkretisiert sowie gemeinsame Indikatoren zur Zielerreichung entwickelt werden.

Schulbau Hamburg hat hinsichtlich der Feststellungen zum Architektenwettbewerb und zum Vertragscontrolling zugesagt, die GWG Gewerbe auf ihre vertraglich übernommenen Verpflichtungen als verantwortlicher Bauherr hinzuweisen.

Das Bezirksamt hat zugesagt, für das BGZ Lösungsansätze zur bedarfsgerechten Abwicklung der Verkehre zu entwickeln.

Biozentrum Klein-Flottbek

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

Der Flächenbedarf muss aktualisiert und die baufachliche Planung überprüft werden. Variantenuntersuchung und Folgekostenermittlung waren unvollständig.

Umfangreiche Bauleistungen wurden als Nachtragsaufträge ohne Wettbewerb vergeben.

Zur Vermeidung unwirtschaftlicher Leerstände sollte die Gesamtmaßnahme zügig vorangetrieben werden.

493. Die Universität beabsichtigt, die Abteilung Zoologie von ihrem jetzigen Standort am Martin-Luther-King-Platz zum Biozentrum Klein-Flottbek zu verlagern. Der Rechnungshof hat den seit Dezember 2011 fertiggestellten ersten Bauabschnitt mit Gesamtbaukosten von rund 17 Mio. Euro geprüft. Dieser dient der Unterbringung von Nutzern¹ aus dem benachbarten Bestandsgebäude. Die nächsten Bauabschnitte mit – grob geschätzten – Kosten von 27 Mio. Euro sollen u. a. den Umbau des Bestandsgebäudes für die Abteilung Zoologie sowie weitere Neubauten umfassen.

Flächenbedarf

494. Auf der Grundlage eines Gutachtens aus dem Jahr 2004 hat die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) für die Abteilung Zoologie einen Flächenbedarf von rund 5.750 m² anerkannt. Dem lag ein Flächenbedarf für den Fachbereich Biologie von rund 41.000 m² zugrunde. Seit 2011 liegt ein aktuelles Gutachten vor, das für den Fachbereich Biologie für das Jahr 2012 einen Flächenbedarf von rund 46.100 m² und für 2018 von rund 48.200 m² prognostiziert. Ob angesichts dieser Entwicklung die bestehenden baufachlichen Planungen den entsprechend anzupassenden Flächenbedarf der Abteilung Zoologie berücksichtigen, ist ungesichert.
495. Die Ermittlung des konkreten Flächenbedarfs in Form eines differenzierten Funktions- und Raumprogramms ist eine wesentliche Voraussetzung für eine vollständige Planung und eine kosten- und termingerechte Realisierung der Baumaßnahme.

*Ermittelter
Flächenbedarf
nicht mehr
aktuell*

¹ U. a. Abteilung Biodiversität, Evolution und Ökologie der Pflanzen, Studienplanung und -beratung des Departments Biologie, Verwaltung des Loki-Schmidt-Museums für Nutzpflanzen.

496. Der Rechnungshof hat empfohlen, das Raumprogramm für die Zoologie auf Grundlage aktueller Personal- und Flächenbedarfsprognosen zu überarbeiten, und gefordert, vor weiteren kosten-trächtigen Arbeitsschritten die bestehenden baufachlichen Planungen im Hinblick auf den konkretisierten Flächenbedarf zu überprüfen.

Raumprogramm überarbeiten und bestehende Planungen überprüfen

497. Die BWF will in einem ersten Schritt gemeinsam mit der Universität Hamburg (UHH) ein differenziertes Raum- und Funktionsprogramm für den gesamten Standort Klein-Flottbek unter Berücksichtigung einer nach aktuellen Parametern neu aufzustellenden Personalentwicklungsprognose formulieren.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

498. Die BWF hat zwar die Nutzungsoptimierung und den Ausbau des Standorts Klein-Flottbek für die geplante Verlagerung der Zoologie untersucht. Eine Alternative, inwieweit und mit welchen Kosten der Altstandort für eine Weiternutzung der Abteilung Zoologie hätte optimiert werden können, ist jedoch nicht geprüft worden. Gegenüber dem Rechnungshof hat die BWF für ihre Entscheidung wissenschaftlich-strukturelle Gründe – u. a. die Konzentration der Universitätsstandorte – hervorgehoben.

Optimierung des Altstandorts nicht geprüft

499. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, wenn zur Zielerreichung mehrere Möglichkeiten bestehen, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Mitteleinsatz oder das Ergebnis haben (§ 7 Absatz 2 LHO in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften).

500. Der Rechnungshof hat die unvollständige Variantenprüfung beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass eine Bewertung von Alternativlösungen allein nach qualitativen Kriterien nicht ausreichend ist. In solchen Fällen ist vielmehr für die Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung die monetäre Bewertung unabdingbar und idealerweise um gewichtete qualitative Kriterien zu ergänzen.

501. Ein der BWF seit 2009 vorliegendes Gutachten hatte die Realisierung eines ÖPP-Modells am Standort Klein-Flottbek empfohlen, das neben dem aktuell realisierten Neubau u. a. den Umbau und die Sanierung des Bestandsgebäudes und diverser Nebengebäude umfasste und mit einem Effizienzvorteil von rund 11 % verbunden sein sollte. Dieser Empfehlung wurde aber nicht gefolgt, weil für die Realisierung eines solchen Gesamtpakets bis dahin noch nicht eingeplante erheblich höhere Investitionskosten notwendig gewesen wären.

502. Vor dem Hintergrund des von den Gutachtern ermittelten nicht unerheblichen Effizienzvorteils hat der Rechnungshof die BWF aufgefordert zu prüfen, inwieweit eine Realisierung der nächsten

Wirtschaftlichkeit einer ÖPP-Lösung prüfen

Bauabschnitte² und der Betrieb als ÖPP-Projekt möglich und wirtschaftlich sind.

Ermittlung der Folgekosten

503. Die BWF hat die Folgekosten für den Neubau des Biozentrums entgegen §24 Absatz 1 LHO sowie den entsprechenden Verwaltungsvorschriften nicht vollständig ermittelt³ und in den Haushaltsunterlagen – Bau – nicht wie gefordert dargestellt. *Unvollständige Ermittlung der Folgekosten*
504. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und darauf hingewiesen, dass ohne ausreichende Kenntnis der Folgekosten von Baumaßnahmen zukünftige Auswirkungen bzw. eventuelle Risiken für den Haushalt nicht zu erkennen sind.

Nachträge

505. Der Neubau des Biozentrums Klein-Flottbek war im Rahmen des Bundeskonjunkturprogramms II in einem sehr schmalen Zeitkorridor von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) zu realisieren.⁴ Bereits vor Beginn der Vergabeverfahren haben die beauftragten Architekten und Ingenieure in Planungsbesprechungen auf die Risiken hingewiesen, die der enge Zeitplan in Bezug auf die Qualität der Leistungsverzeichnisse mit sich bringe. Im Zuge der späteren Realisierungsphase ist es dann zu einer Vielzahl von Nachtragsvereinbarungen gekommen, wodurch im Ergebnis umfangreiche Leistungen entgegen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne Wettbewerb beauftragt werden mussten. Auch wenn das Gesamtbudget der Maßnahme letztlich eingehalten wurde, ergaben sich Nachträge⁵ in Höhe von rund 2,4 Mio. Euro; dies entspricht rund 27 % der ursprünglichen Auftragssumme. *Nachträge in Höhe von rund 2,4 Mio. Euro*
506. Leistungen sind eindeutig und erschöpfend zu beschreiben (§9 Nr. 1 VOB/A 2006). Außerdem bestimmt § 16 Nr. 1 VOB/A 2006, dass erst dann ausgeschrieben werden soll, wenn alle Verdingungsunterlagen fertiggestellt sind.
507. Aufgrund der vielen zusätzlichen Nachträge wurden Bauleistungen von insgesamt über 2,4 Mio. Euro dem Wettbewerb vorenthalten. Erfahrungsgemäß sind im Wettbewerb und bei größeren Mengen günstigere Preise zu erzielen. Nach überschlägiger Berechnung sind durch die Entkoppelung vom Wettbewerb vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rund 160.000 Euro entstanden. *Rund 160.000 Euro vermeidbare Mehrkosten durch Entkoppelung vom Wettbewerb*

² Überwiegend Umbau und Sanierung.

³ Zum Beispiel ohne Ver- und Entsorgungsleistungen.

⁴ Voraussetzung für die Förderung des Bundes in Höhe von rund 12,5 Mio. Euro war die vollständige Fertigstellung und Abrechnung der Maßnahme bis zum 31. Dezember 2011.

⁵ Bei den Kostengruppen 200 bis 500.

508. Der Rechnungshof hat die nicht ausreichende Ausschreibungsreihe der Maßnahme und den Verstoß gegen Vergabebestimmungen beanstandet.

Umsetzung des Gesamtprojekts am Standort

509. Der Neubau ist Bestandteil einer von der BWF und der UHH geplanten Gesamtmaßnahme (vgl. Tz. 493). Er wurde in 2009 separat vorab begonnen, um die für die UHH dringend benötigten Flächen im Rahmen des Bundeskonjunkturpakets II zu erstellen. Die für den Umzug der Zoologie in die Bestandsgebäude des Biozentrums erforderlichen Umbau- und Sanierungsmaßnahmen der Bestandsgebäude sind zwar weiterhin in der Planung, jedoch noch nicht konkret festgelegt.
510. Die von BWF und UHH angestrebten Einspar- und Synergieeffekte für den Lehr- und Forschungsbetrieb sind abhängig von der Umsetzung der Gesamtmaßnahme. Solange der Neubau lediglich durch Umzüge aus den Bestandsgebäuden derselben Liegenschaft gefüllt wird, die frei werdenden Flächen ohne die erforderlichen Umbauten und Sanierungen leer stehen oder durch andere Abteilungen zwischengenutzt werden sowie die Zoologie unverändert die Liegenschaft am Martin-Luther-King-Platz nutzt, entstehen statt der angestrebten Vorteile erhöhte Kosten.

511. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, die vollständige Umsetzung der Gesamtmaßnahme zügig voranzutreiben.
- Umsetzung
der Gesamtmaß-
nahme zügig
vorantreiben*

Stellungnahme der Verwaltung

512. Die BWF, die BSU und die UHH haben alle Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und wollen den Forderungen und Empfehlungen nachkommen.

Kampfmittelräumung auf Verdachtsflächen

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

Die Neuordnung der Kampfmittelräumung ist nicht auf ihre Wirtschaftlichkeit untersucht worden. Einsparungen beim Kampfmittelräumdienst stehen Mehrausgaben an anderer Stelle der Verwaltung gegenüber.

Die Baudienststellen verfügen nicht über die spezielle Fachkunde, um den Aufwand bei der Sondierung von städtischen Grundstücken auf das Notwendige begrenzen zu können.

513. Seit dem Jahr 2005 verpflichtet die Kampfmittelverordnung die hamburgischen (Bau-)Dienststellen in gleicher Weise wie private Grundeigentümer, vor Eingriffen in den Baugrund Verdachtsflächen¹ sondieren zu lassen. Bevor der Kampfmittelräumdienst eine Fläche zur Bebauung freigibt, kontrolliert er, ob im notwendigen Umfang sondiert wurde und fordert gegebenenfalls ergänzende Untersuchungen; daraus ergibt sich ein Abstimmungsverfahren zwischen den Baudienststellen und dem Kampfmittelräumdienst.
514. Art und Umfang der durch private Firmen durchgeführten Sondiermaßnahmen sind sehr unterschiedlich und kostenintensiv². Seit 2007 besteht zwar eine Vereinbarung zwischen der Finanzbehörde und der damaligen Behörde für Inneres über umfassende Hilfestellungen durch den Kampfmittelräumdienst, allerdings begrenzt auf Sondierungen im Zusammenhang mit der Veräußerung von hamburgischen Grundstücken. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser ressourcenschonenden Hilfe besteht allerdings nicht für die Baudienststellen bei der Durchführung von Baumaßnahmen.

Mangels Fachkunde können die Baudienststellen in der Regel nicht feststellen, ob die von ihnen beauftragten Firmen die Arbeiten im Sinne einer sparsamen Haushaltsführung auf den notwendigen Umfang begrenzt haben. Auch eine Vergabe der Planung und Beratung an freiberuflich tätige Fachingenieure löst dieses Problem aufgrund des fehlenden eigenen Sachverständs nicht. Verzögerun-

*Mehrkosten
durch fehlende
Fachkunde*

¹ Gemäß § 1 Absatz 4 der Verordnung zur Verhütung von Schäden durch Kampfmittel (Kampfmittelverordnung – KampfmittelVO) vom 13. Dezember 2005 (HmbGVBl. 2005, S. 557) sind Verdachtsflächen Grundstücke, auf denen sich nach den Erkenntnissen der zuständigen Behörde Kampfmittel befinden oder befinden können.

² Der Umfang der Ausgaben betrug zum Beispiel in 2011 rund 6,5 Mio. Euro ohne behördlichen Personalaufwand.

gen im nunmehr erforderlichen Abstimmungsverfahren (Tz. 513) zwischen den Baudienststellen und dem Kampfmittelräumdienst zur abschließenden Testierung über die Freigabe sondierter Flächen haben zudem zu vermeidbaren Kosten und Zeitverlusten geführt.

- Neuordnung ohne Erfolgskontrolle*
515. Den dargestellten Defiziten und Kosten für die Sondierung von Kampfmittelverdachtsflächen steht das damals vom Senat bezweckte Ziel der Neuordnung, im Bereich der Kampfmittelräumung eine strukturelle Einsparung von 1,2 Mio. Euro zu erbringen, gegenüber. Obwohl es sich um eine finanziell bedeutsame Maßnahme nach § 7 Absatz 4 LHO handelt, wurden Daten zu möglichen Folgewirkungen der Neuordnung im Sinne einer Gesamtwirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht erhoben. Damit fehlten die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle. In der Folge wurde auch die Neuordnung nicht auf Zielerreichung, Wirksamkeit oder Wirtschaftlichkeit überprüft. Letztlich ist derzeit nicht konkret feststellbar, inwieweit den Kosteneinsparungen beim Kampfmittelräumdienst Mehrausgaben an anderer Stelle gegenüberstehen.

Der Rechnungshof hat dies kritisiert.

516. Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und darauf verwiesen, dass das Ziel der Neuordnung, im Bereich der Kampfmittelräumung die Einsparung von 1,2 Mio. Euro zu erbringen, zwar erreicht worden sei. Allerdings habe man die fehlende Vernetzung innerhalb der hamburgischen Verwaltung und den mit der Neuordnung verbundenen finanziellen Mehraufwand bislang nicht ausreichend berücksichtigt.

Diese Stellungnahme zeigt, dass Einsparungen beim Kampfmittelräumdienst zu Mehrkosten im Bereich der Tätigkeiten der Baudienststellen geführt haben.

517. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, zusammen mit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation sowie der Bezirksverwaltung zu untersuchen, mit welchen organisatorischen Maßnahmen die geschilderten Defizite behoben werden können, und in diesem Rahmen die notwendige Erfolgskontrolle nachzuholen.

Die BIS will dem folgen.

Solarthermische Anlagen

Behörde für Inneres und Sport/Behörde für Stadtentwicklung
und Umwelt/Finanzbehörde/Bezirksamt Wandsbek

Die Behörde für Inneres und Sport hat im Zuwendungsverfahren die haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht hinreichend beachtet.

Die solarthermische Anlage im Bezirksamt Wandsbek wurde trotz fehlender Wirtschaftlichkeitsvoraussetzung gefördert. Für diese Anlage wurde die geforderte Erfolgskontrolle nicht durchgeführt und dadurch auch auf eine nachträgliche Optimierung verzichtet.

518. Der Rechnungshof hat im Rahmen von Prüfungen zur Nutzung regenerativer Energien¹ zwei für die Trinkwassererwärmung eingesetzte solarthermische Anlagen (ST-Anlagen)² geprüft.

Zuwendungsverfahren

519. Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) hat 2008 für die energetische Sanierung von fünf Polizei- und Feuerwehrwachen insgesamt 3,8 Mio. Euro im Rahmen einer Zuwendung an die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH³ zur Verfügung gestellt. Bestandteil des Maßnahmenpakets war u. a. eine ST-Anlage für die Polizei- und Feuerwehrwache Sedanstraße (ST-Anlage Sedanstraße).
520. Das Zuwendungsverfahren nach §§ 23, 44 LHO für die Förderung der ST-Anlage Sedanstraße ist mit Mängeln behaftet. Die Behörde hat die Förderung bewilligt, obwohl die erforderlichen Antragsunterlagen nicht vorlagen. Zudem hat sie den Verwendungszweck nicht eindeutig und detailliert festgelegt. So ist dem Zuwendungsbescheid nicht zu entnehmen, für welchen Teil in Art und Ausmaß der Gesamtmaßnahme die Zuwendung gilt, wodurch auch eine verlässliche Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle fehlt. Die Behörde hat im Übrigen den Verwendungsnachweis noch nicht geprüft sowie keine Erfolgskontrolle durchgeführt.
521. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, künftig die entsprechenden haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten, in dem sie u. a. eindeutig und detailliert den Verwendungszweck festlegt.

*Zuwendungs-
vorschriften nicht
beachtet*

¹ Jahresbericht 2011, „Photovoltaik-Anlagen“, Tzn. 553 bis 562; Jahresbericht 2012, „Energiemanagement der Justizvollzugsanstalten“, Tzn. 177 bis 179; Jahresbericht 2012, „Nachhaltiges Bauen“, Tz. 222.

² Solarthermische Anlagen sind Solaranlagen, die Wärme aus der Sonnenstrahlung mittels auf dem Dach eines Gebäudes installierter Kollektoren nutzbar machen. Im Haustechnikbereich wird die gewonnene Wärme häufig zur Warmwasserbereitung oder für die Unterstützung der Heizung eingesetzt.

³ Eigentümerin der Hamburger Polizei- und Feuerwehrwachen.

Die Behörde hat Beanstandung und Forderung anerkannt und will zudem den Verwendungsnachweis nunmehr prüfen.

Wirtschaftlichkeit und Erfolgskontrolle

522. Das Bezirksamt Wandsbek hat auf einem Gebäude des Betriebs- hofs Rahlau im Jahr 2008 eine ST-Anlage errichtet. Die damals für das Energiemanagement öffentlicher Gebäude zuständige Behör- de⁴ hat die ST-Anlage bei geplanten Baukosten von 30.500 Euro nach Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem sogenannten Rückstellungstitel für Heizenergie und Strom sparen- de Maßnahmen⁵ mit 21.000 Euro bezuschusst.
- Wirtschaft- 523. Die Behörde hat bei der von ihr im Rahmen der Überprüfung der lichkeitsunter- Förderfähigkeit mittels Kostenvergleichsrechnung durchgeführten suchung fehlerhaft Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegen die Verpflichtung versto- ßen, die Kosten vollständig zu berücksichtigen (Verwaltungsvor- schrift Nr. 2.2.1 zu §7 LHO). Da die Maßnahme bei Ansatz der Unwirtschaftliche vollständigen Kosten die „2/3-Wirtschaftlichkeit“ nicht erreicht, lag Maßnahme gefördert die maßgebliche Fördervoraussetzung nicht vor.*
- Fehlende Erfolgs- 524. Das Bezirksamt Wandsbek hatte die erforderliche Erfolgskontrolle kontrolle für die Maßnahme nicht durchgeführt und damit § 7 Absatz 4 LHO nicht beachtet. Dadurch lagen auch keine verwertbaren Erkennt- nisse (zum Beispiel über die Einsparergebnisse und die Funktions- fähigkeit) vor, die zur Optimierung der Anlage beitragen können bzw. die für die Planung weiterer ST-Anlagen nutzbar sind.*
524. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die jetzt zuständige Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) aufgefordert, die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO mit den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften sicherzustellen. Im Rahmen der Feststellung der Förderfähigkeit sind in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen künftig sämtliche Bau- kosten einzubeziehen. Das Bezirksamt Wandsbek hat er aufgefor- dert, die ausstehende Erfolgskontrolle durchzuführen.
525. Die BSU und das Bezirksamt Wandsbek haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt. Die BSU will den Forderungen nachkommen. Das Bezirksamt Wandsbek hat zwischenzeitlich ei- ne Erfolgskontrolle eingeleitet und einen Wärmemengenzähler nachgerüstet.
- Damit können jetzt valide Daten für eine künftige Optimierung der ST-Anlage erhoben und auf dieser Basis die Erfolgskontrolle abge- schlossen werden.

⁴ Behörde für Wirtschaft und Arbeit.

⁵ Titel 7200.791.01: „Maßnahmen zur Reduzierung von Verbrauch und Kosten der Versorgung öffentlicher Einrichtungen mit Heizenergie und Strom“. Aus diesem Titel durften Energie- und Klimaschutzmaßnahmen gefördert werden, die mindestens die sogenannte „2/3-Wirtschaftlichkeit“ erreichen, d. h. eine Maßnahme ist auch dann als wirtschaftlich zu werten, wenn ihre Kosten zwar nicht vollständig, aber mindestens zu zwei Dritteln durch die damit zu erzielenden Energieko- steneinsparungen gedeckt werden.

Baufachliche Aufgaben im Zuwendungsverfahren

Kulturbehörde

Die Erledigung baufachlicher Aufgaben durch einen beauftragten Dritten war mangelhaft und hat für die Freie und Hansestadt Hamburg zu finanziellen Nachteilen geführt. Mit dem externen Prüfer ist über eine Erstattung seiner Vergütung zu verhandeln, zumal deren Höhe auch ungeachtet der Mängel nicht angemessen war.

526. Der Kulturetat sieht regelmäßig hohe Zuwendungen für Baumaßnahmen vor. Die Kulturbehörde verfügt nach eigenen Angaben nicht ausreichend über fachkundige Personalkapazität, um die ihr als Zuwendungsgeberin obliegenden baufachlichen Aufgaben selbst wahrzunehmen. Sie vergibt diese daher regelmäßig an einen externen Ingenieur.

Der Rechnungshof hat Vergabe und Qualität der baufachlichen Leistungen exemplarisch bei einem geförderten Bauvorhaben geprüft. An den Gesamtkosten von rund 20 Mio. Euro beteiligte sich die Freie und Hansestadt Hamburg mit einer Zuwendung von 7,5 Mio. Euro, von denen wiederum ein Anteil von 5,6 Mio. Euro aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes finanziert wurde.

Vergabe

527. Die Kulturbehörde hat die baufachliche Beratung und Zuwendungsprüfung ohne die zugleich erforderliche vertragliche Grundlage vergeben. Ein schriftlicher Vertrag wurde erst fünf Monate, nachdem der externe Prüfer seine Tätigkeit aufgenommen hatte, geschlossen. Zudem fehlte dabei die Unterschrift einer zweiten zur Vertretung Hamburgs befugten Person.¹

Vertragsschluss zu spät und fehlerhaft

Die mit dem Prüfer vereinbarte Vergütung von insgesamt rund 64.000 Euro basierte abweichend von dem Vertragsmuster der VV-Bau nicht auf dem nachzuweisenden oder geschätzten Zeitbedarf für die jeweiligen Einzelleistungen. Sie war zudem gemessen an der sogenannten Bremer Tabelle – einer Vergütungsregelung, die als Maßstab für Honorarermittlungen von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) empfohlen wird – überhöht. So sieht die Bremer Tabelle für die Einzelleistung „Prüfung des Verwendungsnachweises“ eine Vergütung von rund 11.000 Euro² vor, vereinbart wurden demgegenüber rund 28.000 Euro (+160 %).

Keine regelkonforme Bemessung der Vergütung

¹ Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. April 2001 (Amtl. Anz. S. 1433).

² Inklusive 19 % Umsatzsteuer.

528. Verträge zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und Auftragnehmern müssen rechtzeitig und rechtssicher geschlossen werden. Zudem darf die Freie und Hansestadt Hamburg entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit finanzielle Verpflichtungen nur in dem jeweils notwendigen Umfang eingehen.

529. Der Rechnungshof hat den verspäteten Vertragsabschluss sowie die unzureichende Unterzeichnung beanstandet. Die Kulturbehörde muss sicherstellen, dass in ihrem Geschäftsbereich die Vorschriften zur Abgabe von Verpflichtungserklärungen Beachtung finden.

Der Rechnungshof hat ferner die nicht regelkonforme Vergütung beanstandet und die Kulturbehörde aufgefordert, künftig Vergütungsvereinbarungen grundsätzlich entsprechend dem Vertragsmuster der VV-Bau sowie der Bremer Tabelle zu treffen und gegebenenfalls erforderliche Abweichungen nachvollziehbar zu begründen.

530. Die Kulturbehörde hat eine regelkonforme Beauftragung Dritter für die Zukunft zugesagt. Die Einzelvergütungen seien auf der Grundlage früherer Empfehlungen der BSU zur Ermittlung von Honoraren für die fachliche Zuwendungsprüfung vereinbart worden. Insofern sei sie von der Angemessenheit der Vergütung ausgegangen. Die Anwendung der Bremer Tabelle sei ihr von der BSU erst nach Vertragsabschluss empfohlen worden, würde von ihr aber mittlerweile bei sämtlichen Vergütungsvereinbarungen zugrunde gelegt.

Erfüllung vertraglicher Leistungen

531. *Externe Prüfung nur eingeschränkt brauchbar*

Die Beratungs- und Prüfergebnisse des externen Prüfers waren fehlerhaft und haben für die Freie und Hansestadt Hamburg zu finanziellen Nachteilen geführt. Sie waren damit nur sehr eingeschränkt brauchbar, um der Verantwortung der Kulturbehörde als Zuwendungsgeberin gerecht werden zu können:

Kein Nachweis über Umfang der Beratungsleistungen

– Es besteht keine Klarheit darüber, ob bzw. in welchem Umfang der externe Prüfer seine vertraglichen Beratungspflichten erfüllt hat, weil es den im Vertragsmuster der VV-Bau geforderten Nachweis über die im Einzelnen erbrachten Beratungsleistungen nicht gibt.

Beratungsleistungen mangelhaft erbracht

– Mangelhafte Beratung durch den Externen hat u. a. dazu geführt, dass der Projektmanager mit Leistungen beauftragt wurde, die aufgrund des Projektfortschritts nicht mehr erforderlich waren. Zudem hat der externe Prüfer die Nebenkosten, die über den Höchstgrenzen der VV-Bau lagen, mit der Begründung der Komplexität des Bauvorhabens anerkannt, obgleich diese Besonderheit des Bauprojekts bereits mit der Zuordnung in eine entsprechende Honorarzone berücksichtigt war.

- Die Prüfung der Bau- und Kostenunterlage durch den Externen war unzureichend: Er hat die Kulturbehörde bei der Anerkennung der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht darauf hingewiesen, dass die später von ihr als verbindlich anerkannte Bau- und Kostenunterlage Positionen enthielt, die für die Realisierung des Zuwendungszwecks nicht zwingend notwendig waren. Die Baunebenkosten waren nicht prüfbar, wurden aber von ihm dennoch als plausibel eingeschätzt. Offensichtlich falsche Angaben in der Berechnung der Hauptnutzflächen hat er nicht erkannt.
- Seine spätere Verwendungsnachweisprüfung wurde in wesentlichen Teilen den zuwendungsrechtlichen und vertraglichen Anforderungen nicht gerecht. Offensichtliche Hinweise auf eine Reduzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben wurden nicht oder nicht mit der erforderlichen Sorgfalt verfolgt, ein Erstattungsanspruch von rund 13.000 Euro dadurch nicht erkannt.

Bau- und Kostenunterlagen unvollständig geprüft

Erstattungsanspruch nicht erkannt

Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, mit dem externen Prüfer unter Hinweis auf seine vertragliche Gewährleistungspflicht über eine Erstattung seiner Vergütung zu verhandeln.

532. Die Kulturbehörde hat eine entsprechende Prüfung zugesagt und erklärt, sie wolle den vom Rechnungshof festgestellten Erstattungsanspruch gegenüber dem Zuwendungsempfänger in Höhe von rund 13.000 Euro ebenfalls prüfen.
533. Zudem hat der Rechnungshof beanstandet, dass die Kulturbehörde es versäumt hat, sich von der vollständigen und richtigen Leistungserbringung durch den externen Prüfer in angemessener Weise zu überzeugen. Rechnerische Unstimmigkeiten bzw. Abweichungen hätte sie auch ohne spezielle baufachliche Vorkenntnisse schon im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung feststellen können.

Mangelnde Vertragserfüllung nicht erkannt

Unabhängig von der Verantwortung der Kulturbehörde als Bewilligungsbehörde sieht es der Rechnungshof als ihre selbstverständliche Verpflichtung an, die Erfüllung von Verträgen mit Dritten zu überprüfen. Er hat sie deshalb aufgefordert, sich künftig im Rahmen eines notwendigen Vertragscontrollings von der vertragsgemäßen Leistungserbringung in angemessener Weise zu überzeugen.

534. Die Kulturbehörde hat mitgeteilt, sie habe die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass genommen, die interne Abwicklung von Baumaßnahmen zu hinterfragen und gegebenenfalls eine Neuorganisation zu veranlassen.

Inneres

Reiterstaffel

Behörde für Inneres und Sport

Die Behörde hat weder vor der Einführung der Reiterstaffel die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch danach eine anforderungsgerechte begleitende Erfolgskontrolle vorgenommen.

Bevor die Behörde die Reiterstaffel erweitert, muss sie die Erfolgskontrolle nachholen sowie die bestehenden Probleme bei der Beschaffung geeigneter Pferde und bei der personellen Kontinuität lösen.

535. Im August 2009 gab die Behörde für Inneres und Sport (BIS) bekannt, wieder eine Reiterstaffel einzuführen, und richtete diese ab Februar 2010 mit einer Sollstärke von zehn Polizeibeamten und acht Polizeipferden am Standort Osdorf ein. Die Bürgerschaft hat den Senat im November 2011 ersucht, im Rahmen einer Aufgabekritik die Betriebskosten und die fachliche Notwendigkeit der Reiterstaffel der Hamburger Polizei umfassend zu prüfen.¹
536. In diesem Zusammenhang hat die BIS unter Bezugnahme auf ihr Rahmenkonzept vom Januar 2010 einen Erfahrungsbericht und eine Kostenbetrachtung erstellt. Der Rechnungshof hat die Wiedereinführung und den Betrieb der Reiterstaffel unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten geprüft.

Feststellungen

537. *Keine vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung* Die BIS hat die Entscheidung, die Reiterstaffel wieder einzuführen, ohne die hierfür zuvor erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffen. Die Ziele der Reiterstaffel hat sie erst später im Rahmenkonzept festgelegt.
538. *Keine anforderungsgerechte Erfolgskontrolle* Nach Wiedereinführung der Reiterstaffel hat die BIS keine anforderungsgerechte Erfolgskontrolle durchgeführt. Erfolgskontrollen stellen das geeignete Instrument dar, um Informationen über den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu geben, und bilden damit die unverzichtbare Grundlage für die sachgerechte Entscheidung über deren Fortführung oder Einstellung. Weil ihr ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei Einführung der Reiterstaffel Vergleichsdaten fehlten und der Erfahrungsbericht sowie die Kostenbetrachtung, die sie im Rahmen ihrer späteren behördeninternen Untersuchung erstellt hat, den Anforderungen an eine beglei-

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/2232 vom 23. November 2011.

tende Erfolgskontrolle nicht genügen, konnte und kann die BIS eine Entscheidung über den Bestand der Reiterstaffel nicht auf ausreichende Erkenntnisse stützen.

539. Insbesondere hat die BIS

- keinen belastbaren rechnerischen Vergleich der Reiterstaffel mit anderen Einsatzmitteln,
- keinen Vergleich der Kosten einer eigenen Reiterstaffel mit einer fremden und
- keine belastbare Bewertung nach einzelnen Nutzenkriterien wie zum Beispiel der Verfügbarkeit für konkrete Einsätze (Nutzwertanalyse)

vorgelegt.

540. Bis einschließlich Juni 2012 hat die Reiterstaffel ihre geplante Sollstärke mit zehn Polizeireitern und acht ausgebildeten, einsatzbereiten Pferden noch nicht erreicht. Pferde und Personal der Reiterstaffel wechselten in erheblichem Ausmaß. So hat die Polizei 22 Pferde erprobt, davon neun innerhalb der Probezeit zurückgegeben und für die übrigen Pferde den Kaufpreis (insgesamt 90.700 Euro) gezahlt; gleichwohl mussten einige davon wegen Ungeeignetheit später – regelmäßig mit Verlust – wieder veräußert werden. Auch in Phasen eines relativ stabilen Pferdebestands gab es infolge von Personalwechsel keine Kontinuität von Pferd und Reiter in der Einheit.

Gemessen an den eingesetzten Personalstunden war die Reiterstaffel deshalb selbst mit Aufnahme ihres „Echtbetriebes“ im September 2011 durchschnittlich nur zu etwa 40 % vor Ort im Einsatz. Die Probleme, die Sollstärken bei Pferden und Reitern zu erreichen bzw. dauerhaft zu gewährleisten, wiegen bei einer kleinen Organisationseinheit wie der Reiterstaffel besonders schwer und bewirken damit sowohl Ineffektivität als auch Ineffizienz.

Nur 40 % Einsatzzeit vor Ort

541. Weder in ihrem Erfahrungsbericht noch in der Kostenbetrachtung hat sich die BIS kritisch mit diesen grundlegenden Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Reiterstaffel auseinandergesetzt. Sie ist insbesondere den Ursachen für die geringen Einsatzzeiten der Reiterstaffel und die Fehlquote beim Erwerb von Polizeipferden nicht auf den Grund gegangen. Dies ist aber von wesentlicher Bedeutung auch für künftige Entscheidungen über die Reiterstaffel.

Fehlende Auseinandersetzung mit Wirtschaftlichkeit

542. Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel beanstandet und die BIS aufgefordert zu prüfen, wie sie die tatsächlichen Einsatzzeiten („Personalstunden vor Ort“) im Sinne eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes erhöhen kann. Auch sind bei der Beschaffung geeigneter Pferde größere Sicherheit zu schaffen sowie unvermeidbare Risiken und die daraus resultierenden Mehrkosten in eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen. Der Rech-

nungshof hat ferner gefordert, eine Erfolgskontrolle durchzuführen, die alle Kosten berücksichtigt.

Stellungnahme der BIS

543. Die BIS hat die Beanstandungen des Rechnungshofs weitgehend anerkannt. Sie hat u. a. bislang unberücksichtigt gebliebene Einmal- und Investitionskosten und Kosten einer anderen Reiterstaffel in ihre Kostenvergleichsrechnungen nachträglich einbezogen sowie ihre Nutzwertanalyse teilweise ergänzt. Ferner hat sie eine weitere Optimierung bei Erwerb und Ausbildung der Polizeipferde sowie bei der Personalauswahl in Aussicht gestellt.

Im Übrigen hat sie die Beschränkung des Pferdeinsatzes auf vier Stunden täglich mit Tierschutzerwägungen begründet und daraus bei der gegenwärtigen Einsatzquote auf eine optimale Auslastung der Reiterstaffel geschlossen.

544. Dem Ersuchen der Bürgerschaft hat die BIS im September 2012 entsprochen.² In der Ersuchensantwort hat die BIS nunmehr mitgeteilt, dass sie in Abwägung der Kosten und des Nutzens entschieden hat, die Reiterstaffel beizubehalten. Sie möchte die Sollstärke der Reiterstaffel auf zehn Pferde und zusätzliche Reiter erhöhen. Die Erweiterung der Reiterstaffel ermögliche einen effektiveren Einsatz und minimiere vorhandene Risiken.

Bewertung durch den Rechnungshof

545. Der Rechnungshof sieht auch bei den nachgeholten Untersuchungen und Darlegungen der BIS noch deutliche Defizite:
- Die höhere Wirtschaftlichkeit einer eigenen Reiterstaffel im Vergleich zu einer auswärtigen Reiterstaffel ist noch nicht nachvollziehbar. Die BIS erwartet Mehrkosten bei Einsatz der niedersächsischen Reiterstaffel, hat sie aber nicht belegt.
 - Die Nutzwertanalyse ist nunmehr zwar ergänzt worden, bezieht aber den wesentlichen Vergleich mit alternativen Einsatzmitteln nicht mehr ein.
 - Unabhängig von der Frage, ob das Argument der tierschutzbedingten zeitlichen Einsatzbeschränkung für die Pferde überhaupt tragfähig ist³, macht die damit verbundene Beschränkung der Einsatzzeit auf vier Stunden umso deutlicher, dass unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten der Vergleich mit anderen Einsatzmitteln höherer Verfügbarkeit unverzichtbar ist.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/5391 vom 27. September 2012 mit Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs als Anlage 1 zur Anlage.

³ Sowohl Pferde dieser Reiterstaffel als auch von Reiterstaffeln anderer Länder wurden – auch auf Hamburger Stadtgebiet – bereits länger eingesetzt.

546. Der Rechnungshof hält – insbesondere mit Blick auf die ins Auge gefasste Erweiterung der Reiterstaffel – an seinen Forderungen fest, sich mit den Ursachen festgestellter Mängel zu befassen, sie zu beseitigen und dabei insbesondere sicherzustellen, dass die Mängel bei der Auswahl und beim Erwerb der Pferde sowie bei der Rekrutierung und Führung des Personals behoben werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Personal und Innere Verwaltung

Bearbeitung von Dienstunfällen

Personalamt/Bezirksamt Altona/
Behörde für Justiz und Gleichstellung/
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz/
Behörde für Inneres und Sport/Finanzbehörde/
Hochschule für Musik und Theater/
HafenCity Universität Hamburg

Die Dienstunfallbearbeitung in den Behörden weist erhebliche Mängel auf. Infolge der dezentralen Aufgabenwahrnehmung besteht die Möglichkeit eines Vermögensschadens von bis zu 1,6 Mio. Euro allein in den sechs geprüften Dienststellen.

Die geplante Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung sollte alle Dienststellen umfassen.

547. Erleidet ein Beamter einen Unfall, muss der Dienstvorgesetzte untersuchen, ob es sich um einen Dienstunfall im Sinne des Hamburgischen Beamtenversorgungsgesetzes (HmbBeamtVG) handelt. Ist dies der Fall, hat der Beamte u. a. Anspruch auf Erstattung der Heilverfahrenskosten durch die Freie und Hansestadt Hamburg. Diese Erstattungsregelung nach dem HmbBeamtVG ist gegenüber den ansonsten geltenden Bestimmungen für Heilverfahrenskosten (Beihilfe oder Heilfürsorge) vorrangig. Die Kosten trägt dann allein die Freie und Hansestadt Hamburg, die Krankenversicherung des Beamten ist daran nicht beteiligt. Die Bearbeitung erfolgt durch die jeweiligen Dienststellen.

Bei Vorliegen eines Dienstunfalles muss auch geprüft werden, ob ein Dritter den Unfall verursacht hat und deshalb gegenüber der Freien und Hansestadt Hamburg zum Schadenersatz verpflichtet ist. Der mögliche Schadenersatz umfasst nicht nur die genannten Heilverfahrenskosten, sondern auch die Bezüge des Beamten für die Zeit, in der er durch den Dienstunfall erkrankt war. Die Bearbeitung der Materie ist rechtlich komplex.

Der Rechnungshof hat in sechs Dienststellen die Bearbeitung von Dienstunfällen geprüft, u. a. in der Behörde für Inneres und Sport – Polizei – und in der Behörde für Justiz und Gleichstellung – Strafvollzugsamt¹. Es wurde eine Stichprobe von 181 Fällen aus 1.190 Dienstunfällen² geprüft.

¹ Weitere geprüfte Dienststellen: Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, Finanzbehörde – Steuerverwaltung –, Bezirksamt Altona, Administrative Dienste der Hochschulen (AdHOCH).

² Zeitraum 1. Januar 2009 bis 31. August 2011.

Mängel in der Fallbearbeitung

548. In vielen Fällen sind die Dienstvorgesetzten ihrer Untersuchungspflicht nur unzureichend nachgekommen, indem zum Beispiel die genauen Unfallumstände nicht aufgeklärt wurden. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass Anerkennungen zu Unrecht erfolgt sind. In einem Fall ist dies erkennbar geschehen und der Freien und Hansestadt Hamburg ein Vermögensschaden von knapp 12.000 Euro entstanden.

549. Die Erstattung der Heilverfahrenskosten ist in allen geprüften Dienststellen fehlerbehaftet gewesen. Es sind regelhaft zu hohe Erstattungen und zudem Erstattungen für Behandlungen erfolgt, die mit dem Dienstunfall nicht im Zusammenhang standen. In den geprüften Fällen sind Fehlzahlungen in Höhe von rund 32.000 Euro entstanden.³

Fehlerhafte Erstattungen in allen geprüften Dienststellen

550. Beamte werden nach einem Dienstunfall oft nicht frühzeitig über die in diesem Fall geltende Regelung der Erstattung von Heilverfahrenskosten (Tz. 547) informiert. Dadurch werden von ihnen die Behandlungsrechnungen bei der falschen Stelle (Beihilfe/Krankenversicherung anstatt bei der Personalstelle) eingereicht. Soweit bei der BIS – Polizei – die Vollzugsbeamten statt der Beihilfe Anspruch auf Heilfürsorge haben,⁴ führt die Nichtbeachtung der für Dienstunfälle geltenden Regelung dazu, dass die Kosten in die Gesamtabrechnung der Heilfürsorgeleistungen einfließen und der jeweilige Bezug zu einem Dienstunfall nicht mehr erkennbar ist.

551. In beiden Konstellationen sind die Beträge später nicht in die Berechnung von Schadenersatzansprüchen eingeflossen, weil die Personalstellen keine Informationen über die angefallenen Kosten hatten. Demzufolge ist insgesamt zu wenig Schadenersatz gefordert worden und der Freien und Hansestadt Hamburg ein Vermögensschaden entstanden.

Schadenersatzforderungen zu niedrig

552. In 37 von 181 geprüften Fällen sind Schadenersatzansprüche in Höhe von 225.0000 Euro⁵ gegen Dritte nicht ausreichend untersucht, nicht unverzüglich oder gar nicht geltend gemacht worden.

Soweit Schadenersatzansprüche geltend gemacht worden sind, sind die anteiligen Dienstbezüge in allen Dienststellen fehlerhaft berechnet worden.

Bei allen geprüften Fällen sind die Ansprüche noch nicht verjährt gewesen; die geprüften Dienststellen haben die Fälle nachbearbeitet.

³ Die Fehlzahlungen führen nicht in allen Fällen zu Vermögensschäden, wenn zum Beispiel die Versicherung eines Unfallverursachers die geltend gemachten Rechnungsbeträge voll erstattet oder für einen Anteil der Rechnungsbeträge Beihilfeanspruch bestanden hätte.

⁴ Dies betrifft bis zum 31. Dezember 2004 eingestellte Beamte.

⁵ Für die Erstattung von Heilverfahrenskosten und anteiligen Dienstbezügen.

553. Die festgestellten Mängel haben zur Folge, dass der Freien und Hansestadt Hamburg Vermögensschäden in nicht abschließend feststellbarer Höhe entstanden sind. Allein durch die fehlerhafte Dienstunfallanerkennung und unzureichend geltend gemachte Schadenersatzansprüche ist ein Vermögensschaden von rund 240.000 Euro entstanden. Hochgerechnet auf die Grundgesamtheit von 1.190 Fällen aus 32 Monaten besteht die Möglichkeit eines Vermögensschadens von bis zu 1,6 Mio. Euro allein in den sechs geprüften Dienststellen.

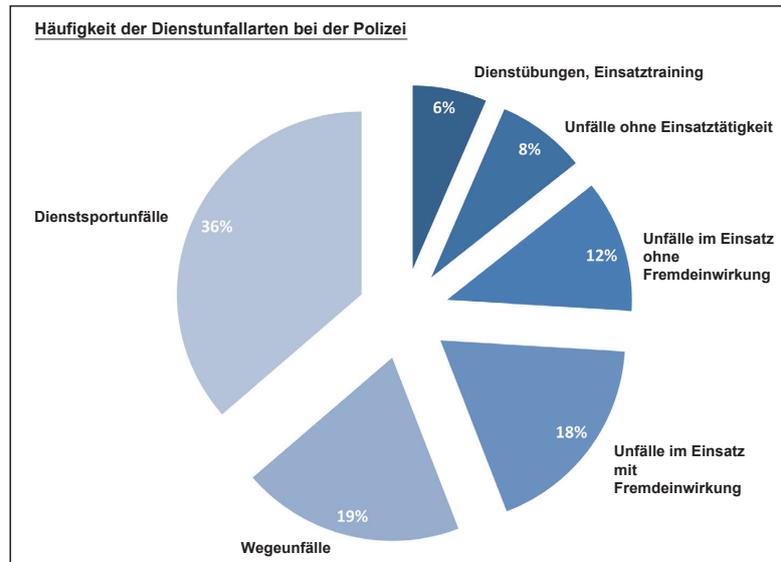
Neuorganisation der Dienstunfallbearbeitung

554. Die vorgefundenen Mängel haben ihre Ursache insbesondere darin, dass die Bearbeitung von Dienstunfällen Spezialkenntnisse verlangt, die im normalen Tagesgeschäft der Personalstellen nicht gefordert werden. Die Bearbeitung der Heilverfahrenskostenerstattung erfordert zudem Erfahrung in der Prüfung und Beurteilung von medizinischen Abrechnungsunterlagen, die regelhaft in den Personalstellen nicht vorhanden ist. Der Rechnungshof hält zur Vermeidung weiterer Vermögensschäden eine Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung mit entsprechender Spezialisierung der Sachbearbeiter für zwingend erforderlich.

555. Das vom Personalamt betriebene Projekt ePers zur Modernisierung der Personalverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg plant, im Zuge der Neuausrichtung der IT-Unterstützung von Personalmanagementaufgaben die Dienstunfallbearbeitung zu zentralisieren. Die BIS – Polizei – hat gegenüber dem Projekt ePers geäußert, dass eine Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung aufgrund der Besonderheiten des Polizeivollzugsdienstes und der Besonderheiten der Dienstunfälle schon aus fürsorgerischen Gründen nicht angezeigt sei. Es ist geplant, die Zentralisierung nun ohne die BIS – Polizei – umzusetzen.

*Zentralisierung
ohne BIS
– Polizei – geplant*

556. Die Summe der Schadenersatzansprüche, die nicht ausreichend geprüft oder nicht geltend gemacht worden sind, beläuft sich bei der BIS – Polizei – auf rund 35.000 Euro, was darauf hinweist, dass trotz einer hohen Anzahl von Dienstunfallvorgängen eine fachlich sachgerechte Bearbeitung nicht gewährleistet ist. Hochgerechnet auf die Gesamtfallzahl der BIS – Polizei – liegt der potenzielle Vermögensschaden bei 450.000 Euro.
557. Die Argumentation, die Besonderheiten des Polizeivollzugsdienstes würden aus fürsorgerischen Gründen eine Bearbeitung durch die BIS – Polizei – selbst erfordern, überzeugt nicht. Die Besonderheiten des Polizeivollzugsdienstes spiegeln sich in den Unfällen wider, bei denen im Rahmen der Einsatzfähigkeit Polizeivollzugsbeamte durch Fremdeinwirkung verletzt werden. Dies trifft nach den Feststellungen des Rechnungshofs nur auf 18 % der geprüften Dienstunfälle zu. Die Dienstunfälle in der BIS – Polizei – verteilen sich wie folgt:



Quelle: Eigene Auswertung aus den Stichprobenfällen

558. Der Vergleich mit einem anderen Bereich des Vollzugsdienstes, dem Strafvollzugsamt, zeigt, dass dort 15 % der Dienstunfälle auf den Besonderheiten des Vollzugsdienstes beruhen. Damit entspricht der Anteil nahezu dem der BIS – Polizei –. Das Strafvollzugsamt hat sich für eine Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung ausgesprochen. Seiner Fürsorgepflicht kommt es durch diverse Maßnahmen des Betrieblichen Gesundheitsmanagements nach.
559. Die rechtliche Bearbeitung und finanzielle Abwicklung der Dienstunfälle kann und sollte im Rahmen des Projekts ePers vollständig zentralisiert werden, um der Gefahr des Eintritts weiterer Vermögensschäden entgegenzuwirken. Eine Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung ohne die BIS – Polizei – hält der Rechnungshof für falsch. Die geltend gemachten Besonderheiten rechtfertigen eine Herausnahme aus der Zentralisierung nicht. Ihrer Fürsorgeverpflichtung sollte die BIS – Polizei – durch Maßnahmen der Betrieblichen Gesundheitsförderung nachkommen, wie sie es u. a. durch das Kriseninterventionsteam bereits praktiziert.
560. Der Rechnungshof fordert, die Dienstunfallbearbeitung vollständig zu zentralisieren. Er hat deshalb das Personalamt aufgefordert, durch das Projekt ePers die vollständige Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung einschließlich der BIS – Polizei – voranzutreiben.

Die BIS – Polizei – wurde vom Rechnungshof aufgefordert, die jetzige Organisationsform der Dienstunfallbearbeitung zu überprüfen und den Rechnungshof über das Ergebnis zu unterrichten.

Stellungnahme der Verwaltung

561. Das Personalamt hat mitgeteilt, dass die geforderte Zentralisierung vollinhaltlich unterstützt werde. Für die zentrale Dienstunfallbearbeitung sei ein elektronischer Workflow vorgesehen. Falls die BIS – Polizei – bei der dezentralen Bearbeitung eine technische Unter-

stützung wünsche, sei dies nur mit zusätzlichen, durch die BIS – Polizei – zu tragenden Kosten möglich. Das Projekt ePers sei beim Zentrum für Personaldienste angesiedelt. Das Zentrum für Personaldienste sehe sich als personalwirtschaftlicher Dienstleister aber nicht in der Position, eine Einbeziehung der BIS – Polizei – zu erzwingen. Diese habe auf Nachfrage des Personalamts mitgeteilt, dass sie an ihrer Auffassung festhalte.

Bewertung durch den Rechnungshof

562. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung. Er hält es für nicht hinnehmbar, das Risiko von Vermögensschäden durch eine Insellösung zu verstetigen und zusätzliche Mittel zu deren technischer Unterstützung einzusetzen.

Langzeitarchivierung und Vorgangsbearbeitung

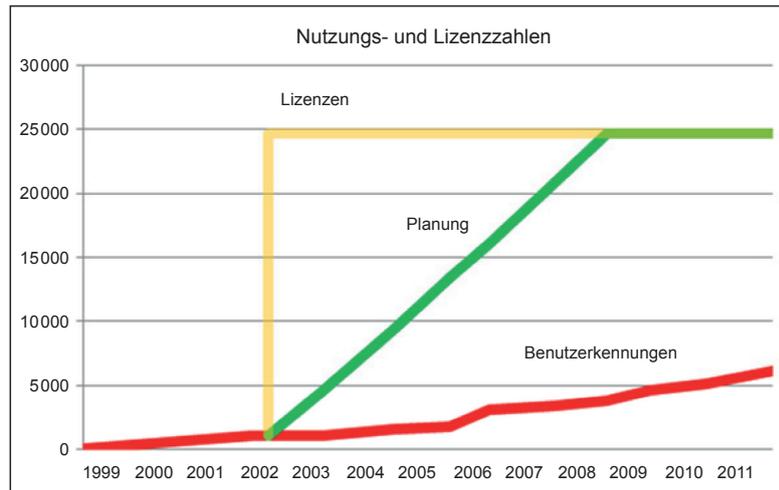
Finanzbehörde

Der im Jahr 2000 von der Stadt als Zielvorgabe für die Verwaltung beschlossene „Abschied von der Papierakte“ durch die Nutzung eines IT-Verfahrens wurde trotz Investitionen in zweistelliger Millionenhöhe für die damit zusammenhängende Infrastruktur bis heute nicht realisiert. Wie auch bei der Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung fehlt es an verbindlichen Vorgaben für die Behörden zur Umsetzung.

Elektronische Dokumenten- bzw. Aktenverwaltung

563. Nachdem der Senat im Jahr 2000 den „Abschied von der Papierakte“ als mittelfristiges Ziel beschlossen hatte, ist in der Finanzbehörde im Dezember 2003 ein Projekt zur Einführung der elektronischen Dokumentenverwaltung mit einer Laufzeit bis September 2005 eingesetzt worden (ELDORADO). Ziele des Projekts waren u. a., die Behörden und Ämter bei der Umsetzung ihrer Einführungsprojekte fachlich zu unterstützen, das stadtweite Vorgehen zu koordinieren sowie die erforderlichen allgemeinen Regelungen für den Einsatz einer elektronischen Dokumentenverwaltung zu erlassen. Seit Oktober 2005 ist die Einführung der stadtweiten elektronischen Aktenführung eine Linienaufgabe in der Finanzbehörde.
564. Das eingesetzte IT-Verfahren kann von den Behörden entweder nur als Übersicht über ein bestehendes Aktenverzeichnis oder als vollständige elektronische Dokumentenverwaltung genutzt werden. Für den Zugriff auf das Verfahren werden Benutzerkennungen eingerichtet. Deren Anzahl ist gemäß der folgenden Abbildung weit unterhalb der Planung (rund 25.000 Arbeitsplätze bis 2008) geblieben.

Nutzung der elektronischen Akte bleibt weit unterhalb der Planungen



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben der Verwaltung

Die Anzahl der aktiven Nutzer der elektronischen Dokumentenverwaltung wird nicht erhoben und liegt nach Schätzungen der Verwaltung noch bis zu 50 % unter der Anzahl der eingerichteten Benutzerkennungen. Auf Basis der Entwicklung der letzten Jahre würde es rechnerisch noch rund 60 Jahre dauern, bis der „Abschied von der Papierakte“ durch die vollständige Nutzung der elektronischen Dokumentenverwaltung vollzogen ist.¹

565. Technische Infrastrukturen entfalten ihren Nutzen typischerweise erst dann voll, wenn sie als Unterbau flächendeckend den Prozessen zugrunde gelegt werden und damit die Zusammenarbeit auch behördenübergreifend unterstützen können. Die elektronische Akte stellt eine solche für die Weiterentwicklung der Verwaltungsprozesse (nicht zuletzt mit Blick auf Themen wie Workflow-Unterstützung, eGovernment oder Transparenzgesetz) sinnvolle bzw. sogar notwendige technische Infrastruktur dar. Diese Bewertung wird von der Finanzbehörde vertreten und vom Rechnungshof geteilt. Der Durchsetzung der elektronischen Akte kommt eine Bedeutung zu, die eine durch alle Behördenleitungen gemeinsam beschlossene verbindliche Einführungsstrategie rechtfertigt. Der Finanzbehörde kommt aufgrund ihrer Aufgabenstellung bei deren Erarbeitung und der Begleitung der Umsetzung eine besondere Rolle zu.

566. Die Einführung der elektronischen Dokumentenverwaltung ist – gemessen an der Planvorgabe des Senats – bislang nicht erfolgreich. Ursache ist insbesondere die zögerliche Umsetzung in den Behörden, die selbst entscheiden, ob und in welchem Umfang sie die Verfahren einführen. Dies ist möglich, weil verbindliche Regelungen zur konsequenten Umsetzung der Einführung in der Stadt fehlen und die Einführung in den einzelnen Bereichen dem Prinzip der Freiwilligkeit folgt.

*Konzept zur
Einführung auf
freiwilliger Basis
nicht erfolgreich*

¹ Auf die zögerliche flächendeckende Einführung der Softwarelösung für die elektronische Dokumentenverwaltung hatte der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 2006, „Elektronische Dokumentenverwaltung“, Tz. 453 ff., hingewiesen.

567. Die nicht vollständige Umsetzung stellt auch die Wirtschaftlichkeit der Infrastruktur der elektronischen Dokumentenverwaltung infrage, was sich u. a. beim Erwerb einer Lizenz zur stadtweiten Nutzung des eingesetzten IT-Verfahrens im Jahr 2002 und einem anschließenden Wartungsvertrag gezeigt hat. Wäre der Erwerb der Lizenzen an der tatsächlichen Entwicklung der Nutzung orientiert gewesen, hätten Kosten in Millionenhöhe vermieden werden können.
- Einsparpotenzial in Millionenhöhe nicht realisiert*
568. Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Verwaltung beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, im Rahmen ihrer Grundsatzzuständigkeit für Organisation und Informationstechnik mit Nachdruck darauf hinzuwirken, dass verbindliche Entscheidungen über Vorgaben für die flächendeckende Einführung einer elektronischen Dokumenten- bzw. Aktenverwaltung geschaffen werden.² Ein derartiger verbindlicher Rahmen kann sodann durch konkrete Entscheidungen der Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit ausgestaltet werden.
569. Eine 2007 von der Finanzbehörde durchgeführte Erfolgskontrolle berücksichtigt Gesamtkosten von rund 14 Mio. Euro, vernachlässigt jedoch weitere Projekt- und Einführungskosten von hochgerechnet bis zu 37 Mio. Euro.
- Erfolgskontrolle nicht vollständig*
- Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, eine aktualisierte Erfolgskontrolle unter Berücksichtigung sämtlicher Kosten (u. a. auch der Kosten der dezentralen Einführungsprojekte) durchzuführen und geeignete Qualitäts- und Quantitätskennzahlen zu entwickeln.
570. Die Finanzbehörde hat – allein bezogen auf die Laufzeit des Wartungsvertrags 2009 bis 2011 – Investitionsmittel in Höhe von rund 3 Mio. Euro für laufende Ausgaben verwendet. Die Mittel wurden daher nicht für den im Haushaltsplan bezeichneten Zweck verwendet.
- Laufende Kosten aus Investitionsmitteln finanziert*
- Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung beanstandet, die dadurch entstandene Intransparenz bemängelt und die Finanzbehörde aufgefordert, die Zweckbindung zu beachten.

Projekt Hamburger Informationsmanagement

571. Das Projekt Hamburger Informationsmanagement (HIM) beinhaltet den Aufbau eines elektronischen Dokumentenmanagements in den Behörden und Ämtern bis 2012 unter Einbeziehung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung.
572. Die Finanzbehörde betreibt die Einführung vom HIM – ähnlich wie bei der elektronischen Akte – durch Angebote und auf der Basis einer freiwilligen Nutzung.

² Vgl. Jahresbericht 2006, „Elektronische Dokumentenverwaltung“, Tz. 462 f.

Entsprechend bestehen aufgrund des bisherigen Verlaufs der Einführung der elektronischen Dokumentenverwaltung erhebliche Zweifel, dass die Einführung von HIM zu einer erfolgreichen, zeitnahen und annähernd vollständigen Nutzung in der Verwaltung führen wird.

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde eine stärkere zentrale Steuerung bei der Einführung einer integrierten Vorgangsbearbeitung empfohlen.

573.
*Verstöße gegen
das Haushalts-
recht*

Wie bei der Einführung der elektronischen Dokumentenverwaltung sind Betriebsaufwände aus Investitionsmitteln geleistet worden (Tz. 570). Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Nutzung von Investitionsmitteln für laufende Betriebsausgaben beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, die Verstöße gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung abzustellen.

574. Die intensive Einbeziehung externen Personals (mit Ausgaben bis 2012 von rund 3 Mio. Euro) erfolgte auch für Auftraggeberkernleistungen wie zum Beispiel das Projektmanagement.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, vor einer Vergabe von Leistungen an Externe eine dokumentierte und belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einem Vergleich zu verwaltungsinternen Personalkosten durchzuführen.

Stellungnahme der Verwaltung

575. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass mit der Einführung der elektronischen Dokumentenverwaltung in nahezu allen Bereichen Missstände bei der Dokumentation des Verwaltungshandelns offenkundig geworden seien. Dies habe die Finanzbehörde darin bestärkt, dass das Ziel einer einheitlichen elektronischen Dokumentenverwaltung alternativlos sei. In diesem Zusammenhang müssten auch Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit betrachtet werden, da es bei der Einführung der elektronischen Dokumentenverwaltung in der Regel nicht darum gehe, eine funktionierende Papieraktenführung und -verwaltung abzulösen, sondern eher darum, eine ordnungsgemäße Aktenhaltung wiederherzustellen bzw. erstmalig einzuführen.

In diesem Umfeld erscheine es der Finanzbehörde nicht sachgerecht, zusätzlich zu den ergriffenen Maßnahmen verbindliche Entscheidungen über die flächendeckende Einführung einer elektronischen Dokumenten- und Aktenverwaltung vom Senat einzuholen. Vielmehr halte sie es für notwendig, die Behörden und Ämter auf die Erfüllung ihrer Pflicht zur Dokumentation des Verwaltungshandelns in Akten – wie zum Beispiel über den Erlass einer Musteraktenordnung – hinzuweisen.

Mit dem in 2000 ins Leben gerufenen Programm „Abschied von der Papierakte“ sei bewusst kein Zeitpunkt für einen vollständigen Vollzug des Umstieg in allen Verwaltungsbereichen vorgegeben worden. Insofern sehe die Finanzbehörde – auch unter Berücksich-

tigung der von den Behörden und Ämtern im Rahmen von zu leistenden Aufgaben und anfallenden Kosten – keinen Grund, weitere Entscheidungen des Senates über die flächendeckende Einführung elektronischer Akten herbeizuführen.

576. Zur beanstandeten Einführungskonzeption von HIM hat die Finanzbehörde erklärt, sie wolle der Empfehlung des Rechnungshofs nach einer stärkeren zentralen Steuerung folgen. Die Kosten der Einführungsprojekte in den Behörden seien in der Kosten-Nutzen-Betrachtung und in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigt worden.

Zu den bei der Einführung der elektronischen Dokumentenverwaltung und HIM festgestellten Haushaltsverstößen hat die Verwaltung erklärt, sie werde die haushaltsrechtlichen Vorschriften künftig beachten.

577. Hinsichtlich der Aufforderung, eine aktualisierte Erfolgskontrolle zur Einführung der elektronischen Dokumenten- und Aktenverwaltung durchzuführen, wolle sie die Kennzahlen vervollständigen.

Bewertung durch den Rechnungshof

578. Die Argumentation der Finanzbehörde ist insofern nicht geeignet, den Verzicht auf verbindliche Senatsvorgaben zu rechtfertigen, als die angeführte schlechte Ausgangssituation hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Aktenverwaltung in manchen Behörden gerade die Notwendigkeit übergreifender Steuerung verdeutlicht. Ihre Auffassung, statt verbindlicher Entscheidungen auf Hinweise an die Behörden zu setzen, überzeugt nicht, weil mit der bisher praktizierten Vorgehensweise in dem seit 2003 laufenden Projekt die selbstgesetzten Ziele offenkundig nicht erreicht worden sind.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzen und Steuern

Vollzugsziele für die Steuerverwaltung

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Die Vereinbarung von Vollzugszielen mit dem Bundesministerium der Finanzen schlägt sich nicht im Produkthaushalt nieder. Die Straffung des Katalogs der Kennzahlen im Produkthaushalt der Steuerverwaltung hat zu aggregierten Kennzahlen ohne Steuerungsrelevanz geführt.

Die mit dem Bund vereinbarten Vollzugsziele und der Produkthaushalt werden in den Leistungsvereinbarungen mit den Finanzämtern nur unvollkommen berücksichtigt.

Vereinbarung von Vollzugszielen mit dem Bund

579. Die Steuerverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg wird im Auftrag des Bundes tätig, soweit sie, wie im Fall der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer, Steuern verwaltet, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen (Bundesauftragsverwaltung).¹ Nachdem der Bund mit seinem Vorhaben gescheitert war, die Landessteuerverwaltungen in eine Bundessteuerverwaltung zu überführen, wurde 2006 mit dem Begleitgesetz zur Föderalismusreform eine Regelung in das Finanzverwaltungsgesetz aufgenommen, die es dem Bund erleichtern soll, auf den Vollzug der Steuergesetze Einfluss zu nehmen. Ursprünglich sollten sich Bund und Länder auf gemeinsame Vollzugsziele verständigen. Seit 2009 wird nach entsprechender Rechtsänderung ein System bilateraler Vereinbarungen zwischen dem Bund und den jeweiligen Landessteuerverwaltungen entwickelt. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat sich an der Erprobung von Anfang an beteiligt.
580. Jedem Geschäftsbereich der Steuerverwaltung werden strategische Ziele zugeordnet, die durch Vollzugsziele konkretisiert werden. Leistungskennzahlen dienen dazu, die Vollzugsziele messbar zu machen. Die Leistungskennzahlen, auf deren Grundlage konkrete Zielwerte vereinbart werden, sind in einem noch in der Entwicklung befindlichen Rahmenkatalog zusammengestellt worden. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat sich für die Jahre 2011 und 2012 auf jeweils sieben Zielwerte zur Veranlagungstätigkeit und einen Zielwert zur Effizienz der Betriebsprüfung festgelegt.

¹ Artikel 108 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

Produkthaushalt

Darstellung der mit dem Bund vereinbarten Ziele

581. Der Haushaltsplan 2013/2014 enthält für die Produktgruppe 281.02 (Finanzämter) Ziel- bzw. Planwerte zu 31 Kennzahlen, von denen 24 ganz oder teilweise die im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern betreffen. Diese Kennzahlen sind nicht mit denjenigen Kennzahlen abgestimmt, die den Vereinbarungen mit dem Bund zugrunde liegen. Nur eine Kennzahl, nämlich die sogenannte Durchlaufzeit von Steuererklärungen der als Arbeitnehmer geführten Steuerpflichtigen, spielt sowohl in den Vereinbarungen mit dem Bund als auch im Produkthaushalt eine Rolle. Auch enthält der Produkthaushalt 2013/2014 keinen Hinweis auf die mit dem Bund getroffenen Vereinbarungen.

Unterschiedliche Kennzahlen im Produkthaushalt und den Zielvereinbarungen mit dem Bund

582. Die den Vereinbarungen mit dem Bundesministerium der Finanzen zugrunde liegenden Kennzahlen wie auch die hinsichtlich dieser Kennzahlen vereinbarten Zielwerte sind für den Senat und die Bürgerschaft steuerungsrelevant. Denn sie beinhalten ein Leistungsversprechen der Steuerverwaltung gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen, das wegen des auf Bund-Länder-Ebene abgestimmten Zeitplans in der Regel zwar erst nach dem Haushaltsbeschluss der Bürgerschaft abgegeben wird, gleichwohl aber insbesondere hinsichtlich der Personalkosten durch entsprechende Mittel hinterlegt sein muss. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, alle Kennzahlen, die den Zielvereinbarungen mit dem Bund zugrunde liegen, auch in den Produkthaushalt aufzunehmen und mit Plandaten zu unterlegen. Außerdem sollten die mit dem Bund getroffenen Vereinbarungen im Vorwort zur Produktgruppe thematisiert werden.

Zielvereinbarungen mit dem Bund im Produkthaushalt offenlegen

Ob nach Abschluss der Zielvereinbarung mit dem Bund aus parlamentarischer Sicht eine nachträgliche Aktualisierung dieser Plandaten erforderlich ist, wäre mit den für die strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens zuständigen Gremien der Bürgerschaft zu erörtern.

583. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – sieht insoweit keinen Handlungsbedarf. Nach der Unterrichtung der Bürgerschaft über das Verfahren der Vereinbarung von Vollzugszielen mit dem Bund im Rahmen des Produkthaushalts 2011/2012 habe es hinsichtlich der Basis der Vereinbarungen keine Veränderungen gegeben. Außerdem sei über die Vereinbarungen in den Sitzungen der Finanzdeputation informiert worden. Bei einer grundlegenden Veränderung künftiger Zielvereinbarungen mit dem Bundesministerium der Finanzen werde die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – erneut informieren. Außerdem hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – darauf hingewiesen, dass es nicht den Zielsetzungen des Produkthaushalts entspreche, die operative Steuerung der Verwaltung darin vollumfänglich abzubilden.

584. Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – nicht. Gerade weil der Produkthaushalt die für die politische Steuerung von Verwaltungsleistungen relevanten

Kennzahlen zu enthalten hat, ist die Darstellung der mit dem Bund vereinbarten Leistungsziele von Bedeutung. Denn sie wirken sich auf die Handlungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers aus.

Die abstrakte Unterrichtung über Vereinbarungen mit dem Bund im Rahmen eines früheren Produkthaushalts ersetzt eine aktuelle und konkrete Information des Haushaltsgesetzgebers ebenso wenig wie Mitteilungen an die Finanzdeputation. Die Deputationen in den Behörden sind Organe der Mitwirkung des Volkes bei der Verwaltung, deren Mitglieder zwar von der Bürgerschaft gewählt werden, aber nicht Teil derselben sind.²

Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest.

Aggregation von Kennzahlen

585. *Fehlende Steuerungseignung aufsummierter Daten zu den Außenprüfungsdiensten*
- Anlässlich ihrer Forderung nach einer strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens hatte die Bürgerschaft den Senat gebeten, sich im Produkthaushalt auf die Darstellung der für Senat und Bürgerschaft steuerungsrelevanten Ziele und Kennzahlen zu beschränken.³ Die damit einhergehende Vorgabe, die Zahl der Kennzahlen deutlich zu reduzieren, hat im Produkthaushalt der Steuerverwaltung dazu geführt, dass Betriebsprüfung, Lohnsteuer-Außenprüfung und Umsatzsteuer-Sonderprüfung hinsichtlich der Bildung von Kennzahlen zusammengefasst worden sind, obgleich weder aufsummierte Daten zur Zahl der prüfbaren Fälle (Nr. 14) noch aufsummierte Daten zum Personaleinsatz (Nr. 21) eine Steuerung der voneinander unabhängigen Prüfungsdienste ermöglichen.
586. *Prüfungsturnus als Kennzahl für die Effektivität der Betriebsprüfung*
- Der Rechnungshof hat empfohlen, im Produkthaushalt künftig zwischen den drei Prüfungsdiensten zu unterscheiden und für die Betriebsprüfung auch den Prüfungsturnus als Kennzahl aufzunehmen, weil die statistische Zeitspanne zwischen zwei Prüfungen – am zuverlässigsten bei Mittel- und Kleinbetrieben – angibt, in welchem Maße Verifikation und Prävention als die beiden zentralen Ziele der Betriebsprüfung erreicht werden. Darüber hinaus hat der Rechnungshof hinsichtlich der Kennzahl „Mehrergebnis der Betriebsprüfungen“ (Nr. 16) problematisiert, dass die derzeit ausgewiesenen Ist-Werte angesichts des erheblichen Einflusses einzelner Großfälle keine seriöse und zur Steuerung nutzbare Prognose künftiger Mehrergebnisse ermöglichen. Der Rechnungshof hat verschiedene Methoden vorgeschlagen, mit Hilfe derer die rechnerische Auswirkung einzelner Großfälle vermindert werden kann.
587. *Prognose künftiger Mehrergebnisse methodisch verbessern*
- Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hält die Kritik an der Datenaggregation für unberechtigt, weil sie keine andere Wahl gehabt habe, den Vorgaben gerecht zu werden. Weitergehende Informationen seien mit Hilfe anderer parlamentarischer Instrumente abrufbar. Der Prüfungsturnus sei weder steuerungsrelevant noch ein brauchbarer Maßstab zur Beurteilung der Effektivität der Betriebs-

² Siehe im Einzelnen David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2003 (2. Aufl.), Rdnr. 31 zu Artikel 56 sowie Rdnr. 38 ff. zu Artikel 57.

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/2363 vom 23. November 2011.

prüfung. Aussagen zur statistischen Häufigkeit von Prüfungen berücksichtigten hinsichtlich der geprüften Fälle weder den konkreten Verifikationsbedarf noch die von der jeweiligen Prüfung ausgehende Präventivwirkung. Eine rechnerische Aufbereitung des Ist-Wertes für das Mehrergebnis der Betriebsprüfungen verschleierte das Faktum, dass die realen Mehrergebnisse im Zeitverlauf starken Schwankungen unterlägen und insofern auch die Planwerte mit erheblichen Unsicherheiten behaftet seien.

588. Der Rechnungshof hält an seiner Kritik fest. Auch die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat nicht bestritten, dass die aggregierten Daten ohne Steuerrelevanz sind. Insoweit wäre, um Sinn und Zweck der Kennzahlen im Produkthaushalt gerecht zu werden, eine differenzierte Form der Darstellung angezeigt. Dass der Prüfungsturnus nicht zugleich die Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes im Einzelfall misst, spricht nicht gegen seine Tauglichkeit als Maßstab für die Effektivität der Betriebsprüfung. Die Kontrollichte ist entscheidend dafür, in welchem Maß Verifikation und Prävention insgesamt gewährleistet sind. Hinsichtlich der Mehrergebnisse der Betriebsprüfungen sollte der Senat im Interesse einer möglichst verlässlichen Prognose bestrebt sein, statistische Sondereffekte soweit wie möglich zu eliminieren.

Leistungsvereinbarungen mit den Finanzämtern

589. Entsprechend den Grundsätzen des Neuen Steuerungsmodells vereinbart die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – mit den Finanzämtern seit Jahren konkrete Leistungsziele. Diesen Leistungsvereinbarungen liegen Kennzahlen zugrunde, die nur teilweise mit denjenigen Kennzahlen übereinstimmen, auf denen die Vereinbarung von Zielwerten mit dem Bund aufbaut. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die mit dem Bund getroffene Vereinbarung nur dann sachgerecht umgesetzt wird, wenn festgelegt wird, welches Finanzamt welchen Beitrag zu dem von der Hamburger Steuerverwaltung im Ganzen angestrebten Leistungsziel beitragen soll. Dies gilt sinngemäß auch für die Kennzahlen des Produkthaushalts, soweit sie die Grundlage von Leistungsversprechen gegenüber Bürgerschaft und Senat sind.
590. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf verwiesen, dass die Vorsteherinnen und Vorsteher der Finanzämter in ihren regelmäßig stattfindenden Besprechungen über die haushaltsrelevanten Plandaten informiert würden. Eine Aufteilung der Einzelwerte auf die Finanzämter führe nicht zu besseren Steuerungserfolgen.
591. Um Unstimmigkeiten zwischen den Vereinbarungen zu vermeiden und die Übersichtlichkeit zu verbessern, hält der Rechnungshof eine Integration der für die Hamburger Steuerverwaltung maßgeblichen Planwerte in die Leistungsvereinbarungen mit den Finanzämtern für vorzugswürdig.

*Leistungsziele der
Hamburger
Steuerverwaltung
als Summe der
mit den Ämtern
vereinbarten
Leistungsziele*

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Besteuerung von Körperschaften

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Eingehende Erklärungen zur Körperschaftsteuer werden hinsichtlich der zu erwartenden Abschlusszahlungen und der daraus resultierenden Bearbeitungsprioritäten nicht systematisch analysiert. Erkenntnismöglichkeiten zur nachträglichen Anpassung von Vorauszahlungen sind nicht durchgehend genutzt worden.

Die Veranlagungstätigkeit wird durch eine unzweckmäßige Vordruckgestaltung erschwert. Sachverhalte, die zu einer Beschränkung des Verlustabzugs hätten führen müssen, sind nicht erkannt worden. Die Aufklärung der Beteiligungsverhältnisse ist verbesserungsbedürftig.

592. Die Körperschaftsteuer ist eine Gemeinschaftsteuer, deren Aufkommen je zur Hälfte dem Bund und dem jeweiligen Land zusteht. Ihr unterliegen juristische Personen des privaten Rechts, insbesondere Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, sowie bestimmte Personenvereinigungen und Vermögensmassen. Der Freien und Hansestadt Hamburg verblieb 2011 unter Berücksichtigung zerlegungsbedingter Ausgleichszahlungen ein Betrag von rund 237 Mio. Euro.
593. Für Unternehmen mit Umsatzerlösen von mehr als 500 Mio. Euro pro Jahr ist das Finanzamt für Großunternehmen zuständig.¹ Die übrigen Unternehmen werden im jeweils zuständigen Regionalfinanzamt zur Körperschaftsteuer veranlagt. Von den mehr als 46.000 Körperschaften werden etwa 44.000 in den elf Regionalfinanzämtern geführt. In zwei Regionalfinanzämtern hat der Rechnungshof geprüft.

Festsetzung von Vorauszahlungen

594. Die Höhe der Steuervorauszahlungen richtet sich nach der zuletzt festgesetzten Steuer. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass eine Körperschaft einen höheren Gewinn erwirtschaften wird als ursprünglich angenommen, sind die Vorauszahlungen entsprechend anzupassen. Gegebenenfalls muss nachträglich eine zusätzliche Vorauszahlung festgesetzt werden. Maschinell generierte Prüfhinweise oder Kontrollmaterial anderer Dienststellen sind in dieser Hinsicht auszuwerten.

¹ Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und die in der Freien und Hansestadt Hamburg ansässigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts fallen unabhängig von bestimmten Mindestwerten in die Zuständigkeit des Finanzamts für Großunternehmen.

595. Der Rechnungshof hat in einigen finanziell gewichtigen Einzelfällen Versäumnisse festgestellt, aufgrund derer die Ansprüche des Fiskus erst mit erheblicher Verspätung realisiert wurden. So wurde Erkenntnissen über steuerpflichtige Veräußerungserlöse keine Aufmerksamkeit geschenkt und Anträgen auf Herabsetzung der Vorauszahlungen ohne hinreichende Prüfung stattgegeben. Die jeweiligen Abschlusszahlungen beliefen sich auf bis zu 2,5 Mio. Euro. Hinzu kamen nachträgliche Vorauszahlungen für das Folgejahr von nochmals bis zu 3,0 Mio. Euro.

Versäumnisse bei der Bearbeitung vorauszahlungsrelevanter Prüfhinweise

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Kritik des Rechnungshofs akzeptiert und eine Erörterung mit den Hauptsachgebietsleitungen der Finanzämter zugesagt.

Verfahrensbeschleunigung

596. Soweit die festgesetzte Jahressteuer die vierteljährlichen Vorauszahlungen übersteigt, muss der Steuerpflichtige eine Abschlusszahlung leisten. Der Rechnungshof hat hinsichtlich der Körperschaftsteuer insgesamt 32 Steuerfestsetzungsverfahren überprüft, in denen es zu Abschlusszahlungen von jeweils mehr als 100.000 Euro gekommen war. Er hat 19 Verfahren beanstandet, weil zwischen Erklärungseingang und Steuerfestsetzung trotz der Höhe der jeweiligen Abschlusszahlung mehr als 30 Tage lagen. In Einzelfällen war dieser Zeitraum um 172, 226 oder gar 408 Tage überschritten worden. Betroffen waren Abschlusszahlungen im Gesamtumfang von 9,8 Mio. Euro.

Keine Verfahrensbeschleunigung trotz hoher Abschlusszahlungen

Zur zielgerichteten Verkürzung der Bearbeitungszeit ist es notwendig, frühzeitig diejenigen Fälle zu ermitteln, in denen voraussichtlich hohe Abschlusszahlungen anfallen. Der Rechnungshof hat hinsichtlich der nötigen Vorschau auf die voraussichtliche Höhe der jeweiligen Abschlusszahlung auf Möglichkeiten eines Datenabgleichs bei Eingang der Steuererklärung² hingewiesen und ange-regt, verbindliche Regelungen zu treffen.

Möglichkeiten des Datenabgleichs bei Erklärungseingang nutzen und verbindlich regeln

597. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat zugesagt, die Sachgebietsleiter erneut auf den erforderlichen Datenabgleich aufmerksam zu machen. Konkrete Vorgaben seien nicht erforderlich, weil die Bearbeitungsnotwendigkeiten bekannt seien.

Der Rechnungshof hält an seiner Anregung fest, weil eine verbindliche Regelung mit klaren Kriterien die Bearbeiter von fallbezogenen Entscheidungen für oder gegen den Datenabgleich entlasten würde.

² Die Körperschaft hat in der Steuererklärung das zu versteuernde Einkommen und die sich daraus ergebende Körperschaftsteuer anzugeben. Dieser Wert kann mit den für die Veranlagungszeiträume geleisteten Vorauszahlungen abgeglichen werden.

Prüfungsdokumentation

598. Bei Körperschaften bleibt der Gewinn aus der Veräußerung einer Beteiligung an einer anderen Körperschaft im Regelfall steuerfrei.³ Von diesem Grundsatz gibt es Ausnahmen. Der Bearbeiter wird deshalb maschinell aufgefordert, anhand eines Vordrucks zu überprüfen, ob der Regel- oder der Ausnahmefall gegeben ist. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dies nicht durchgängig geschieht, weil das Verfahren aufwendig ist. Vor allem bei bevorstehenden Betriebsprüfungen, aber auch in Fällen „eindeutiger“ Steuerfreiheit wird – in der Sache nachvollziehbar – auf die Nutzung des Vordrucks verzichtet. Der Rechnungshof hat angeregt, die Bearbeiter von ineffektiver Arbeit zu entlasten und in geeigneten Fällen eine vereinfachte Dokumentation der Prüfung zuzulassen.

Dokumentationsaufwand reduzieren

599. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass die selektive Nutzung des Vordrucks mit den Finanzämtern erörtert werde. Außerdem werde der nach den Feststellungen des Rechnungshofs veraltete Vordruck dem geltenden Recht angepasst.

Unterrichtung der Finanzämter der Anteilseigner

600. Bei Gründung einer Kapitalgesellschaft, einer Kapitalerhöhung sowie bei einem Erwerb oder einer Veräußerung von Anteilen muss das für die Gesellschaft zuständige Finanzamt die Finanzämter der Anteilseigner unterrichten. Der zu verwendende Vordruck umfasst zwölf Seiten und gliedert sich in acht Sachbereiche. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in 34 geprüften Fällen Anteile veräußert worden waren, ohne dass in einem einzigen Fall eine regelkonforme Unterrichtung der Finanzämter der Anteilseigner stattgefunden hatte. Die für die Gesellschaften zuständigen Finanzämter übersandten entweder formlos Kopien der Übertragungsverträge oder verzichteten auf jegliche Information, wenn sie nach ihrer Einschätzung steuerrechtlich irrelevant war.

Keine regelkonforme Unterrichtung über Anteilsveräußerungen

601. Der Rechnungshof hat die regelwidrige Praxis beanstandet, zugleich aber angeregt, den im Tagesgeschäft kaum handhabbaren Vordruck neu zu gestalten und durch ein Baukastenprinzip hinsichtlich der verschiedenen Sachverhaltsvarianten deutlich zu verkürzen.

Verfahrens-entlastung durch Optimierung des Mitteilungs-vordrucks

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass sie auf Bund-Länder-Ebene entsprechende Änderungen vorgeschlagen habe.

³ § 8b Absatz 2 Körperschaftsteuergesetz (KStG).

Vordrucke für Steuererklärungen

602. In verschiedenen Zusammenhängen hat der Rechnungshof festgestellt, dass sich eine unzumutbare Gestaltung der Erklärungsvordrucke nachteilig auf das Besteuerungsverfahren ausgewirkt hat. Als fehleranfällig hat sich beispielsweise ein Eintragungsfeld erwiesen, das vom Steuerpflichtigen eine Eintragung nur dann verlangt, wenn zuvor hinsichtlich der gewerbsteuerrechtlichen Hinzurechnungs- und Kürzungstatbestände⁴ ein kompliziertes Regel-Ausnahme-Verhältnis abgeprüft worden ist. Wenn hier Feldbeschreibung und Erläuterung nicht exakt gelesen werden, kann es zu folgenschweren Fehleintragungen kommen, die im Besteuerungsverfahren in der Regel nicht aufgedeckt werden. Der Rechnungshof ist auf mehrere Fälle gestoßen, die im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nur noch teilweise korrigiert werden konnten. Er hat empfohlen, den konkret bemängelten Vordruck so zu ändern, dass die Ausgangsgrößen der Berechnung anzugeben sind, um der Steuerverwaltung eine substantiierte Prüfung zu ermöglichen.

Fehleintragungen wegen unzumutbarer Gestaltung von Erklärungsvordrucken

Prüfungsmöglichkeiten des Finanzamts verbessern

Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat entsprechende Änderungsvorschläge an das auf Bund-Länder-Ebene zuständige Gremium herangetragen.

Erklärung steuerschädlicher Beteiligungserwerbe

603. Verluste von Körperschaften können, soweit sie sich im Jahr ihrer Entstehung nicht ausgewirkt haben und bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt sind, bei der Einkommensermittlung des Vorjahres oder der Folgejahre abgezogen werden.⁵ Um zu verhindern, dass die Möglichkeit des Verlustabzugs als Steuersparmodell genutzt wird, gibt es seit geraumer Zeit Bestimmungen, deren ursprüngliches Ziel es war, den Verlustabzug einzuschränken, wenn die Verluste aus Firmenmänteln stammten, die primär der Verluste wegen erworben worden waren („schädlicher Beteiligungserwerb“).
604. In mehreren Fällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Finanzämter diesen schädlichen Beteiligungserwerb nicht erkannt hatten und Verlustkürzungen unterblieben waren. Das lag zum einen an Regelverstößen hinsichtlich des vorgegebenen Bearbeitungsstandards (Verzicht auf Intensivbearbeitung), zum anderen aber auch daran, dass entsprechende Angaben in den Steuererklärungen fehlten.
605. Der Rechnungshof hat auch in diesem Zusammenhang die Vordruckgestaltung kritisiert. Anstatt die Tatbestandsmerkmale der einschlägigen Norm abzufragen und so dem Finanzamt die Subsumtion zu ermöglichen, beschränkt sich der Vordruck darauf, dass die steuerpflichtige Körperschaft den nicht berücksichti-

Schädliche Beteiligungserwerbe nicht erkannt

Problematischer Verzicht auf Angaben zu den Tatbestandsmerkmalen

⁴ Die gewerbsteuerrechtlichen Hinzurechnungs- und Kürzungstatbestände sind für die Transformation des Gewinns in den gewerbsteuerlich maßgeblichen Gewerbeertrag von Bedeutung.

⁵ § 8 Absatz 1 KStG in Verbindung mit § 10d Einkommensteuergesetz (EStG).

Erklärungsvordrucke optimieren

gungsfähigen Verlust als Zahlenwert angibt. Der Sachbearbeiter erhält nicht gezielt die für die Prüfung eines schädlichen Beteiligungserwerbs nötigen Informationen, sondern muss Ausschau halten, ob die Steuerakte an anderer Stelle Informationen enthält, die hierfür genutzt werden könnten. Der Rechnungshof hat gefordert, die Erklärungsvordrucke zu überarbeiten, um die Gefahr unvollständiger Erklärungen zu minimieren und dem Sachbearbeiter die Suche nach anderweitigen Anhaltspunkten zu ersparen.

606. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat die Forderung des Rechnungshofs an die zuständige Bund-Länder-Arbeitsgruppe herangetragen. Darüber hinaus haben die Finanzämter im Rahmen ihrer verfahrensrechtlichen Möglichkeiten einzelne Verlustfeststellungen korrigiert, die der Rechnungshof beanstandet hatte. In zwei Fällen wurden sowohl die körperschaftsteuerlichen Verlustvorträge als auch die vortragsfähigen Gewerbeverluste um jeweils mehr als 600.000 Euro gemindert. Ein dritter Fall mit fehlerhafter Verlustberücksichtigung im Umfang von jeweils 120.000 Euro konnte nicht mehr berichtet werden.

Fallbearbeitung bei verbundenen Unternehmen*Informationen nicht weitergeleitet und Beteiligungsverhältnisse nicht aufgeklärt*

607. Bei einer Sacheinlage durch Anteilstausch⁶ ist es zu gravierenden Fehlern bei der Besteuerung der Beteiligten gekommen. Entscheidenden Anteil hatte der Umstand, dass steuerrelevante Informationen nicht in dem dafür vorgesehenen Verfahren an die zuständigen Stellen weitergeleitet worden sind. Darüber hinaus hätte ein Teil der Fehlentwicklung vermieden werden können, wenn das Finanzamt unvollständige Angaben der Kapitalgesellschaft beanstandet und hinsichtlich der Namen und der Anschriften der Eigner steuerverstrickter Anteile⁷ um Ergänzung gebeten hätte. Schließlich hat die programmtechnisch „unsaubere“ Erfassung von Daten⁸ zum Leerlauf programmtechnischer Sicherungsmaßnahmen geführt.

Leerlauf programmtechnischer Sicherungsmaßnahmen

608. Hinsichtlich des Einzelfalls hat der Rechnungshof auf die festgestellten Mängel hingewiesen und Anregungen zum weiteren Vorgehen gegeben. Daraufhin ist beim Anteilseigner ein steuerpflichtiger Einbringungsgewinn in Höhe von mehr als 3 Mio. Euro ermittelt worden, der zu einer Einkommensteuer- und Zinsnachforderung in Höhe von fast 1,3 Mio. Euro geführt hat. Darüber hinaus sind bei der Kapitalgesellschaft die körperschaftsteuerlichen Verlustvorträge im Umfang von fast 4 Mio. Euro und die vortragsfähigen Gewerbeverluste um mehr als 3,6 Mio. Euro gekürzt worden. Hieraus wird sich ein Mehr an Körperschaft- und Gewerbesteuer im Umfang von rund 1,2 Mio. Euro ergeben.

⁶ A beteiligt sich an der B-GmbH und erbringt seine Einlage dadurch, dass er der B-GmbH seine Aktien der C-AG überträgt. Im Ergebnis erhält er für die Aktien der C-AG Gesellschaftsanteile der B-GmbH.

⁷ Steuerverstrickte Anteile sind Anteile, derentwegen steuerliche Folgen vom späteren Eintritt einer Bedingung anhängen (zum Beispiel Nachversteuerung eines zunächst steuerfrei gebliebenen Einbringungsgewinns bei Weiterveräußerung der Anteile innerhalb einer bestimmten Frist).

⁸ Erfassung zur unrichtigen IT-Kennziffer.

609. Der Rechnungshof hat die gravierenden Versäumnisse als Indiz für strukturelle Sorgfaltsdefizite sowohl hinsichtlich der korrekten Datenerfassung als auch hinsichtlich der Sachaufklärung und des Informationsaustausches gewertet und insoweit Veränderungen gefordert.

Unabhängig davon, dass die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ein generelles Problem verneint, will sie angesichts der Feststellungen des Rechnungshofs auf eine Sensibilisierung der Mitarbeiter in den Finanzämtern hinwirken.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Einsatz von Betriebswirten zur Entlastung der Betriebsprüfung

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Der Einsatz von fünf Betriebswirten entlastet die Betriebsprüfer nicht in dem Umfang, der angesichts der deutlich gestiegenen Zahl zu prüfender Großbetriebe erforderlich wäre. Es fehlt an einem Konzept zur Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben.

Grundentscheidung

610. Noch bevor der Rechnungshof darüber berichtete, dass mehr als 100 der Betriebsprüfung zugeordnete Stellen im Innendienst der Finanzämter genutzt würden¹, war der Senat durch Beschluss der Bürgerschaft vom 23. Juni 2011 aufgefordert worden, ein Konzept zur Stärkung der steuerlichen Betriebsprüfung zu erarbeiten. Dieses Konzept sollte im Interesse eines noch effizienteren Einsatzes der Betriebsprüfer auch auf die Verwendung von Spezialisten für Unternehmensbewertung eingehen. Der Senat hat sein Konzept im Dezember 2011 vorgelegt und darauf hingewiesen, dass Effizienzgewinne durch den gezielten Einsatz von Spezialprüfern erreicht werden könnten.² Hinsichtlich des Einsatzes sogenannter Bewertungsfachprüfer bezog sich der Senat auf ein gesondertes Fachprüferkonzept der Steuerverwaltung, das die Einstellung von fünf externen Betriebswirten empfahl, um die Bewertung von Unternehmen bei steuerlich relevanten Betriebsübergängen, Konzernumstrukturierungen, Unternehmensverkäufen u. ä. besser überprüfen zu können.

611. *Keine Erhebungen zum Nutzen von Bewertungsfachprüfern in anderen Ländern* Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war der Einsatz von Bewertungsfachprüfern in der Finanzbehörde bereits im April 2011 eine konkrete Option. In der Folgezeit informierte sich die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – bei den Finanzministerien anderer Länder nur noch über technische Details des Einsatzes von Bewertungsfachprüfern, ohne die vorrangige Frage zu klären, ob sich der Einsatz dort als nützlich erwiesen hatte, oder bei Ländern ohne Bewertungsfachprüfer nach dem Grund der Zurückhaltung zu fragen. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass relevante Fakten nicht erhoben worden sind, und empfohlen, dies nachzuholen.

612. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat zugesagt, einen bevorstehenden Erfahrungsaustausch mit anderen Steuerverwaltungen für die Nacherhebung zu nutzen.

¹ Jahresbericht 2012, „Ermittlung des Personalbedarfs Hamburger Finanzämter“, Tz. 759 ff. (774 ff.)

² Bürgerschaftsdrucksache 20/2509 vom 6. Dezember 2011.

Personalwirtschaftliche Überlegungen

613. Soweit andere Länder Bewertungsfachprüfer einsetzen, handelt es sich regelmäßig um Steuerbeamte, die sich die erforderlichen Kenntnisse entweder selbst oder durch Wahrnehmung von Fortbildungsangeboten angeeignet haben. Der Senat hält dieses Modell für ungeeignet, weil auf diese Weise nur schwer ein Kenntnisstand zu erreichen sei, mit dem die Steuerverwaltung den für die Steuerpflichtigen agierenden Diplom-Kaufleuten wirksam entgegenreten könne.³

614. Auf die Kritik des Rechnungshofs, dass diese Einschätzung nirgendwo substantiiert worden ist und es auch insoweit an einer systematischen Auswertung der in den anderen Ländern gemachten Erfahrungen fehlt, hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – entgegnet, dass die Richtigkeit ihrer Entscheidung auf der Hand liege. Angesichts der knappen Personalressourcen in der Betriebsprüfung sei es nicht vorteilhaft, Betriebsprüfer für eine Aufgabe einzusetzen, die ebenso gut, wenn nicht sogar besser, von zusätzlich eingestellten Betriebswirten erledigt werden könnte.

Festlegung auf Betriebswirte ohne Abwägung gegen qualifizierte Betriebsprüfer

Hieraus ergibt sich, dass die Entscheidung für die Einstellung von externen Betriebswirten primär von personalwirtschaftlichen Motiven getragen war.

615. Das ist bereits bei der parlamentarischen Erörterung des Senatskonzepts deutlich geworden. Ausgangspunkt für das Vorhaben „Bewertungsfachprüfer“ sei – so die Senatsvertreter – die Feststellung gewesen, dass sich die Zahl der Großbetriebe von 6.050 im Prüfungsturnus 2007 bis 2009 auf 6.750 im Prüfungsturnus 2010 bis 2012 erhöht habe. Da zusätzliche Betriebsprüfer nicht eingestellt werden könnten, sondern selbst ausgebildet werden müssten, und auch nur 15 bis 20 % eines Ausbildungsjahrgangs später für die Groß- und Konzernbetriebsprüfung geeignet seien, sei das Potenzial, mit eigenen Leuten nachsteuern zu können, gering. Deshalb sei man auf die Idee gekommen, die vorhandenen Betriebsprüfer von Unternehmensbewertungen zu entlasten und für diese Aufgabe kurzfristig verfügbare Mitarbeiter ohne spezielle steuerfachliche Ausbildung einzustellen.⁴

616. Der Rechnungshof hat bezweifelt, dass eine einmalig wirkende Maßnahme wie der Einsatz von fünf Bewertungsfachprüfern eine adäquate Reaktion auf die Herausforderung einer gestiegenen Zahl von Großbetrieben darstellt. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – muss vielmehr ein schlüssiges Konzept vorlegen, wie sie angesichts des bisherigen Anstiegs der Fallzahlen sowie unter Berücksichtigung künftiger Entwicklungen über den mit den Bewertungsfachprüfern angestrebten Entlastungseffekt hinaus die ordnungsgemäße Prüfung von 700 zusätzlichen Großbetrieben sicherstellen will.

Einsatz von fünf Bewertungsfachprüfern unzureichende Antwort auf den Fallzahlenanstieg

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/2509 vom 6. Dezember 2011, S. 3.

⁴ Bericht des Haushaltsausschusses über die Beratung der Drucksachen 20/2187 und 20/2509, Bürgerschaftsdrucksache 20/3493 vom 7. März 2012.

617. Hierzu hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ausgeführt, dass nur bestimmte Großbetriebe lückenlos zu prüfen seien. Bei kleineren Großbetrieben könne sich die Prüfung am steuerlichen Risiko ausrichten und eine Anschlussprüfung gegebenenfalls unterbleiben. Ein nur auf ein „Erhöhungspotenzial“ bezogenes Konzept erscheine nicht zielführend. Es müsse stets der gesamte Prüfungsbereich in die Betrachtung einbezogen werden.
618. Der Rechnungshof weist auf die geltenden Bestimmungen⁵ hin, denen zufolge der jeweils aktuelle Prüfungszeitraum bei Großbetrieben an den vorhergehenden Prüfungszeitraum anschließen soll. Damit wird im Regelfall die Anschlussprüfung vorgeschrieben. Es ist insofern unzulässig, für ganze Fallgruppen die Anschlussprüfung zur Disposition zu stellen. Warum es „nicht zielführend“ sein soll, für ein konkretes Problem ein konkretes Lösungskonzept zu erarbeiten, hat sich dem Rechnungshof nicht erschlossen.
- Anschlussprüfung bei Großbetrieben nicht für ganze Fallgruppen zur Disposition stellen*

Finanzierung der Stellen und Evaluation

619. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – beabsichtigt, die Angestelltenstellen für die Bewertungsfachprüfer vorerst aus Haushaltsresten zu finanzieren.⁶ Bewähre sich der Einsatz von Bewertungsfachprüfern, sei geplant, im Rahmen des Doppelhaushalts 2015/2016 eine dauerhafte Finanzierung aus dem Personalkostenbudget anzustreben.
620. Auch wenn die Finanzierung der Bewertungsfachprüfer aus übertragenen Haushaltsresten rechtlich nicht zu beanstanden ist, bewegt sich die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – damit auf einem hinsichtlich der Haushaltsführung im Allgemeinen und der Notwendigkeit der Rückführung der jährlichen Nettoneuverschuldung im Besonderen nicht unproblematischen Terrain. Der Rechnungshof hat die Höhe der Ausgabenreste und ihre in der Regel offene Finanzierung bereits mehrfach problematisiert.⁷
621. Hinsichtlich der Evaluation des Einsatzes der Bewertungsfachprüfer hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass mit der Aufstellung des Haushalts 2015/2016 bereits im Frühjahr 2014 begonnen wird. Da die Bewertungsfachprüfer frühestens ab 1. Januar 2013 zur Verfügung stehen, bleibt nur etwas mehr als ein Jahr, um Erfahrungen zu sammeln und zu bewerten. Das ist für eine seriöse Evaluation zu wenig. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Evaluation der Bewertungsfachprüfung frühestens nach zwei Jahren abzuschließen, um eine hinreichend große Anzahl von Prüfungen berücksichtigen zu können. Auch wenn die Fachprüferstellen bereits aus dem Personalkostenbudget finanziert werden, bleibt es möglich, auf negative Evaluationsergebnisse zu reagieren. Die Eva-
- Problematische Stellenfinanzierung aus Haushaltsresten*
- Sinnvolle Evaluation frühestens nach zwei Jahren möglich*

⁵ §4 Absatz 2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung – Betriebsprüfungsordnung – (BpO 2000).

⁶ Die rechnerischen Haushaltsreste aus dem Jahr 2011 betragen für den Auswahlbereich 137 (Steuerwesen) fast 16,4 Mio. Euro. Siehe dazu Bürgerschaftsdrucksache 20/4534 vom 26. Juni 2012 (Einzelplan 9.1).

⁷ Siehe Bericht nach §99 LHO zur Haushaltslage 2011 vom 3. März 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 20/51 vom 14. März 2011), Tz. 49 mit weiteren Nachweisen.

lation muss nicht schon im Zeitpunkt der Umstellung der Stellenfinanzierung abgeschlossen sein.

622. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat der Empfehlung des Rechnungshofs zugestimmt, hält es aber unter bestimmten Voraussetzungen für vertretbar, schon nach einem Jahr Schlüsse hinsichtlich der weiteren Beschäftigung der Bewertungsfachprüfer zu ziehen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2011

Finanzbehörde

623. Der Senat hat den Geschäftsbericht 2011 der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem
- zusammengefassten Lagebericht und Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2011,
 - Jahresabschluss 2011 (bestehend aus Bilanz auf den 31. Dezember 2011, Ergebnisrechnung 2011 und Anhang) und
 - Konzernabschluss 2011 (bestehend aus Konzernbilanz auf den 31. Dezember 2011, Konzern-Ergebnisrechnung 2011 und Anhang)

am 4. Dezember 2012 veröffentlicht.

Über das zusammengefasste Ergebnis seiner Prüfung wird der Rechnungshof gesondert in einer Ergänzung zum Jahresbericht 2013 berichten.

Hamburg, den 10. Januar 2013

Dr. Stefan Schulz Michael Otto-Abeken Joachim Mose

Philipp Häfner Rolf Gläßner Birgit Carstens-Wähling

Herr Dr. Schulz hat an den hier wiedergegebenen Prüfungsergebnissen zu den Beiträgen „Durchsetzung der Schulpflicht“, „Maßnahmen zur Vermeidung strafbarer Handlungen junger Menschen“, „Maßnahmen nach strafbaren Handlungen junger Menschen“, „Reiterstaffel“ und „Kampfmittelräumung auf Verdachtsflächen“ gemäß § 9 Gesetz über den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (RGH) nicht mitgewirkt.

Frau Carstens-Wähling hat bei allen Entscheidungen über die hier wiedergegebenen Prüfungsergebnisse gemäß § 11 RHG in Verbindung mit § 13 Geschäftsordnung des Rechnungshofs beratend mitgewirkt.