

Jahresbericht 2018

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2016

Hamburg, den 11. Januar 2018

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg
Telefon: 040 42823-0
Fax: 040 4273-10570
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1–3
I. Haushalts- und Konzernrechnung 2016	
Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses	4–10
Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs	11–16
Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	17–70
II. Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss	71–94
III. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Soziales	
Auswahl von Trägern im Sozialbereich	95–102
Kontrolle der Verwendungsnachweise bei Zuwendungen	103–130
Sozialraummanagement	131–156
Bildung, Wissenschaft und Kultur	
Pädagogisch-Therapeutisches Fachpersonal an Schulen	157–175
Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen	176–206
Hamburger Volkshochschule	207–226
Vergabe von Aufträgen bei der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg	227–258
Gebühren und Entgelte für Studiengänge (II)	259–273
Erlöse in öffentlichen Kultureinrichtungen	274–304
Betriebe und öffentliche Unternehmen	
Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer	305–334
Hamburgisches Friedhofswesen	335–371
Bilanzanalyse Dataport 2016	372–382
hsh portfoliomanagement AöR	383–396

Textzahlen

Bauen und Erhalten

Baumaßnahmen im Mieter-Vermieter-Modell	397–403
Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures	404–448
Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg	449–487
Neubau der Opernwerkstätten und -fundi	488–535
Kostenstabiles Bauen	536–547
Veranschlagung und Monitoring von Baumaßnahmen	548–581
Technische Aufsicht	582–598
Umbauzuschläge im Straßenbau	599–602
Harburger Hafenschleuse	603–639
Neubau von zwei Stadtteilschulen	640–657
Öffentliche Beleuchtung	658–675
Energiekosten des Verwaltungsneubaus in Wilhelmsburg	676–688

Inneres, Justiz und interne Verfahren

Unterbringung in und nach dem Asylverfahren	689–715
Gerichtskosten	716–720
Wirtschaftlichkeit der zentralen Beschaffung von Waren und Dienstleistungen	721–733
Bearbeitung der Reisekostenentschädigungen	734–748
IT in der Behörde für Kultur und Medien	749–761
IT im UKE	762–768

Finanzen und Steuern

Zusammenführung von Finanzämtern an zentralen Standorten	769–791
Grundsteuer	792–813
Umsatzsteuer der Freien und Hansestadt Hamburg (Nachschau)	814–836
Beitreibung von Geldforderungen	837–854

	Textzahlen
Derivative Finanzinstrumente	855–867
Leistungszwecke im SNH	868–877
Veranschlagung und Bewirtschaftung von Landesbetrieben im SNH	878–892
Gebührenerhebung für Niederschlagswasser	893–901
Kennzahlen	
Kennzahlen – Bezirksamter	902–916
Kennzahlen – Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz	917–932
Kennzahlen – Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation	933–942
Kennzahlen – Personalamt	943–949
Kennzahlen – Dataport	950–961

Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
AHO	Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V.
AiB	Anlage im Bau
AMD	Arbeitsmedizinischer Dienst
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AU-Bau	Ausführungsunterlage-Bau
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BestHKR	Bestimmungen zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
BewG	Bewertungsgesetz
BfH	Beauftragte/r für den Haushalt
BgA	Betrieb(e) gewerblicher Art
BGF	Bruttogrundfläche
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BKM	Behörde für Kultur und Medien
BS	Beschaffungsstelle(n)
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
BUE	Behörde für Umwelt und Energie
BWFG	Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
CHYN	Center for Hybrid Nanostructures
DV	Dienstvorschrift
eBW	elektronisches Bestellwesen
EGHGB	Einführungsgesetz zum HGB
EU	Europäische Union
FB	Finanzbehörde
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
f & w	f & w fördern und wohnen AöR
GBS	Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMP	Garantierter Maximalpreis
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
GTS	Ganztagschule
GÜ-Zuschlag	Generalübernehmerzuschlag
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HAW	Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
HCU	HafenCity Universität Hamburg

HDB	Hamburger Dienstleister Buchhaltung
HF	Hamburger Friedhöfe AöR
HfMT	Hochschule für Musik und Theater Hamburg
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement GmbH
HHVA	Hamburg Verkehrsanlagen GmbH
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HmbVwVG	Hamburgisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HPAG	Gesetz über die Hamburg Port Authority AöR
HSB	Hochbaudienststelle der BSW (ehemals BSU)
hsh pm	hsh portfoliomanagement AöR
HU-Bau	Haushaltsunterlage-Bau
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HWaG	Hamburgisches Wassergesetz
IBA	Internationale Bauausstellung
IFB	Hamburgische Investitions- und Förderbank AöR
IGS	IGS Hamburg 2013 GmbH
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnik
JBeitrG	Justizbeitreibungsgesetz
Kasse.Hamburg	Landesbetrieb Kasse.Hamburg
KöR	Körperschaft öffentlichen Rechts
LBV	Landesbetrieb Verkehr
LGV	Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung
LHO a.F.	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung bis zum 16. Dezember 2013
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
LSA	Lichtsignalanlagen
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
Mio.	Million(en)
MPSD	Max-Planck-Institut für Struktur und Dynamik der Materie
Mrd.	Milliarde(n)
MVM	Mieter-Vermieter-Modell
NF	Nutzfläche
NGF	Nettogrundfläche
ÖB	Öffentliche Beleuchtung
OWF	Opernwerkstätten und -fundi
PG	Produktgruppe(n)

PHPP	Passivhaus-Projektierungspaket
PTF	Pädagogisch-Therapeutisches Fachpersonal
RVB	Referat Verwendungsnachweisprüfung und Beratung der BASFI
SBH	Landesbetrieb SBH Schulbau Hamburg
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Senatskanzlei
SL	Fachamt/Fachämter Stadt- und Landschaftsplanung
SNH	Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens
SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg
Sprinkenhof	Sprinkenhof GmbH
SRH	Stadtreinigung Hamburg AöR
Staatsoper	Hamburgische Staatsoper GmbH
TA	Technische Aufsicht
TR-Schulen	Technische Richtlinien zum Bau und zur Errichtung Hamburger Schulen
Tsd.	Tausend
UHH	Universität Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
UmwGebO	Umweltgebührenordnung
U-Wert	Wärmedurchgangskoeffizient
VF	Verkehrsfläche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VHS	Landesbetrieb Hamburger Volkshochschule
VKO	Vollstreckungskostenordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil B
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
VV Bilanzierung	Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Sätze 1 und 2, Satz 3, Nummern 3 und 4, Satz 4 sowie Absatz 2, § 77 Absätze 1 und 4 sowie § 79 Absätze 1 bis 3 LHO, Artikel 40 § 5 Absätze 3 bis 6 SNH-Gesetz (gültig ab 2015)
VV Konzern	Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Sätze 1 und 2, Satz 3 Nummern 3 und 4, Satz 4 sowie Absatz 2, § 76 Absatz 2 und § 78 LHO
VV Korruptionsprävention	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung (insbesondere Korruptionsprävention) gemäß § 94 Hamburgisches Personalvertretungsgesetz
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
WBZ	Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt
ZAF	Landesbetrieb Zentrale Aus- und Fortbildung/Arbeitsmedizinischer Dienst
ZKF	Zentraler Koordinierungsstab Flüchtlinge
ZPD	Zentrum für Personaldienste
ZVST	Zentrale Vergabestelle(n)

Entlastungsverfahren

1. In diesem Bericht fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) für das Haushaltsjahr 2016 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (Artikel 71 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 90 Absatz 1 LHO). In dem Bericht sind auch Feststellungen über frühere Haushaltsjahre aufgenommen (§ 90 Absatz 3 LHO).

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

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 11. Januar 2018 zugrunde. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen, die im Jahr 2017 durchgeführt wurden.

Prüfungsergebnisse überwiegend aus dem Jahr 2017
3. Der Rechnungshof hat, wie in den Vorjahren, von der gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 82 Absatz 2 LHO).

I. Haushalts- und Konzernrechnung 2016

Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses

Jahresabschluss der Kernverwaltung

4. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung und die Konzernrechnung für das Haushaltsjahr 2016 am 26. September 2017 zugeleitet.¹
5. Der Senat hat in der Haushaltsrechnung ausgeführt, dass diese in der Abrechnung der Ergebnispläne gegenüber dem kaufmännischen Jahresabschluss eine teilweise leicht abweichende Struktur aufweise. Hintergrund hierfür sei, dass die Haushaltsrechnung als Abrechnung des Plans den bei dessen Aufstellung verwendeten Strukturen folge, während der kaufmännische Jahresabschluss den handelsrechtlichen Maßstäben folge. Mit Aufstellung des Haushaltsplans 2017/2018 habe der Senat die Struktur so angepasst, dass ab dem Haushaltsjahr 2017 eine Haushalts- und Konzernrechnung in einheitlicher Struktur erfolgen könne.²
6. Die Abrechnung des Gesamtplans (Jahresabschluss) enthält nach § 77 Absatz 4 LHO die Ergebnisrechnung der FHH (Gesamtergebnisrechnung), die doppische Finanzrechnung der FHH (doppische Gesamtfinanzrechnung), die Bilanz und den Anhang jeweils für die Kernverwaltung.
7. Die Gesamtergebnisrechnung, die doppische Gesamtfinanzrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016 sowie die Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2016 schließen mit folgenden Zahlen ab:

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/10405 vom 26. September 2017.

² Bürgerschaftsdrucksache 21/10405, S. 1.

Doppische Gesamtfinanzrechnung	
1. Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	13.467
2. Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	-12.274
3. Saldo aus Verwaltungstätigkeit	1.193
4. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	370
5. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-970
6. Saldo aus Investitionen	-600
7. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	15.238
8. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-15.973
9. Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-735
10. Einzahlungen durchlaufende Posten	22.922
11. Auszahlungen durchlaufende Posten	-23.022
12. Saldo durchlaufende Posten	-100
13. Zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds	-242
14. Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	715
Der in der Finanzrechnung betrachtete Finanzmittelfonds beinhaltet alle in der Bilanz ausgewiesenen Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente. Diese verteilen sich auf folgende Bilanzpositionen:	
Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks	502
Sonstige Vermögensgegenstände	7
Sonstige Verbindlichkeiten	-36
Bereinigung des Finanzmittelfonds	0
15. Finanzmittelfonds am Ende der Periode	473

Aktiva	Bilanz auf
A. ANLAGEVERMÖGEN	40.150
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	4.004
II. Sachanlagen	21.342
III. Finanzanlagen	14.804
B. UMLAUFVERMÖGEN	2.704
I. Vorräte	11
II. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	2.191
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
IV. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	502
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	386
D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	23.230
BILANZSUMME	66.470

Konzernabschluss

8. Der Konzernabschluss besteht nach § 78 Absatz 3 LHO aus der Konzernbilanz, der Konzernergebnisrechnung, der Kapitalflussrechnung, dem Konzernanhang sowie dem Eigenkapitalpiegel.

Im Konzernabschluss wird die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kernhaushalts und einzubeziehender Tochterorganisationen dargestellt, als wären sie eine Einheit. Im Wege der Vollkonsolidierung einzubeziehen waren die von der Bilanzsumme, dem Umsatz oder dem Jahresergebnis her wesentlichen Tochterorganisationen, auf die die Stadt einen beherrschenden Einfluss hat. Dies sind insgesamt 136 Tochterorganisationen unterschiedlicher Rechtsformen (u. a. Landesbetriebe, Sondervermögen, GmbHs, GmbH & Co KGs).

9. Die Konzernergebnisrechnung und die Kapitalflussrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016 sowie die Konzernbilanz zum Stichtag 31. Dezember 2016 schließen wie folgt ab:

Kapital- flussrechnung		Aktiva	Konzernbilanz auf
1. Jahresergebnis	-225	A. ANLAGEVERMÖGEN	54.001
2. Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens abzüglich Auflösung von Sonderposten	1.465	I. Immaterielle Vermögensgegenstände	3.042
3. Zuschreibungen/Nachaktivierungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens	-252	II. Sachanlagen	47.921
4. Zunahme/Abnahme von Rückstellungen	3.803	III. Finanzanlagen	3.038
5. Sonst. zahlungsunwirksame Aufwendungen/Erträge	-75	B. UMLAUFVERMÖGEN	8.317
6. Aufwand/Ertrag aus dem Abgang von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens	203	I. Zum Verkauf bestimmte Grundstücke	195
7. Zu-/Abnahme andere Aktiva und Passiva	-2.790	II. Vorräte	458
8. Zinsaufwendungen und Zinserträge	688	III. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	6.369
9. Beteiligungsergebnis	-78	IV. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
10. Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit	2.739	V. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	1.295
11. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	757	C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	434
12. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-3.287	D. AKTIVE LATENTE STEUERN	335
13. Cashflow aus Investitionstätigkeit	-2.530	E. AKTIVER UNTERSCHIEDSBETRAG AUS DER VERMÖGENSVERRECHNUNG	0
14. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	11.900	F. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	23.144
15. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-12.328		
16. Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	-428		
17. Cashflow insgesamt	-219		
18. Änderung Wechselkurs und Konsolidierungskreis	3		
19. Konzernfinanzmittelfonds zum 1.1.	1.023		
20. Konzernfinanzmittelfonds zum 31.12.	807		
davon:			
Liquide Mittel	1.295		
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0		
Forderungen aus dem Cashpool	16		
Verbindlichkeiten aus dem Cashpool	-85		
Kurzfristige Bankverbindlichkeiten, Verbindlichkeiten ggü. anderen Kreditgebern (bis 3 Monate)	-419		
		BILANZSUMME	86.231

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 21/10405 vom 26. September 2017; gekürzte Darstellung durch den Rechnungshof auf Basis des Geschäftsberichts 2016 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache); Beträge in Mio. Euro, Abweichungen durch Rundung der Einzelwerte.

den 31.12.2016		Konzern- ergebnisrechnung	
	Passiva		
A. EIGENKAPITAL	0	1. Steuererträge und Erträge aus steuerlichen Nebenleistungen	10.924
I. Nettoposition	2.750	2. Erträge aus Transferleistungen	1.285
II. Allgemeine Rücklage	893	3., 4. Erträge aus Betriebsmittelzuschüssen und dem Länderfinanzausgleich	287
III. Zweckgebundene Rücklagen	139	5. Umsatzerlöse	6.642
IV. Eigenkapitalposten Kernverwaltung nach § 79 LHO	2.907	6.-10. Übrige Erträge	2.084
V. Eigenkapitaldifferenz aus Währungsumrechnung	-30	11. Materialaufwendungen	-3.087
VI. Ausgleichsposten für Anteile anderer Gesellschafter	-100	12. Personalaufwendungen	-8.545
VII. Konzernbilanzergebnis	-29.703	13. Aufwendungen für Transferleistungen	-3.707
VIII. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	23.144	14., 15. Aufwendungen für Betriebsmittelzuschüsse und den Länderfinanzausgleich	-104
B. SONDERPOSTEN	2.030	16. Abschreibungen	-1.631
I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	1.857	17., 18. Übrige Aufwendungen	-3.487
II. Sonderposten für Beiträge	94	19. ERGEBNIS DER LAUFENDEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	661
III. Sonstige Sonderposten	79	20.-23. Finanzerträge	384
C. RÜCKSTELLUNGEN	40.143	24. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	-40
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	31.493	25. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-1.103
II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen und Steurrückstellungen	2.079	26. FINANZERGEBNIS	-759
III. Sonstige Rückstellungen	6.571	27. ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	-98
D. VERBINDLICHKEITEN	43.715	28. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	-115
I. Anleihen und Obligationen	15.252	29. Sonstige Steuern	-31
II. Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	14.166	30. Latente Steuern	19
III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	1.077	31. JAHRESFEHLBETRAG	-225
IV. Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung	547	32. Verlustvortrag aus Vorjahren	-28.356
V., VI. Verbindlichkeiten gg. verbundene, nicht voll-konsolidierte Organisationen und Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	4.007	33. Einstellungen/Entnahmen Rücklagen	-323
VII. Verbindlichkeiten ggü. Gesellschaftern außerhalb des Konsolidierungskreises	401	34. Einstellungen in/Entnahmen aus Eigenkapitalposten der Kernverwaltung nach § 79 LHO	-753
VIII. Sonstige Verbindlichkeiten	8.265	35. Anderen Gesellschaftern zustehender Gewinn	-62
E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	290	36. Auf andere Gesellschafter entfallener Verlust	16
F. PASSIVE LATENTE STEUERN	53	37. KONZERN-BILANZERGEBNIS	-29.703
BILANZSUMME	86.231		

Erläuterungen zur Systematik von Eigenkapital und Bilanzergebnis

10. Das doppelte Rechnungswesen der FHH folgt den einschlägigen Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften (§ 4 Absatz 1 LHO). Soweit Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft Abweichungen erforderlich machen, hat die Finanzbehörde diese auf Grundlage von § 4 Absatz 2 LHO insbesondere in den VV Bilanzierung und den VV Konzern festgelegt.

Wesentliche vom Handelsrecht abweichende Regelungen im Jahresabschluss der Kernverwaltung betreffen die Posten des Eigenkapitals in der Bilanz und die Überleitung des Jahresergebnisses auf das sog. Bilanzergebnis in der Gesamtergebnisrechnung. Dies sind in der Bilanz insbesondere:

- Nettoposition,
- Ergebnisvortrag,
- Ermächtigungsvortrag und -vorbelastung sowie die
- Konjunkturposition.

In der Gesamtergebnisrechnung sind die mit diesen Bilanzposten korrespondierenden Zuführungs- („Bildung von...“) und Aufhebungspositionen stadtspezifisch. Zudem ist die Korrektur von Fehlern aus der Zeit vor der förmlichen Doppikumstellung („Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen...“) im Gliederungsschema für Hamburg ergänzt worden.

Der Rechnungshof erläutert diese Posten in Bilanz und Gesamtergebnisrechnung auf Basis des Jahresabschlusses auf den 31. Dezember 2016:

Lagebericht und Konzernlagebericht Konzernabschluss Jahresabschluss für die Kernverwaltung

Bilanz

zum 31. Dezember 2016

PASSIVA	Anhang	31.12.2015 in Tsd. Euro	31.12.2016 in Tsd. Euro
A. EIGENKAPITAL	(3.8)	0	0
I. Nettoposition		2.749.859	2.749.859
II. Ergebnisvortrag		-27.586.838	-28.886.703
III. Besonderer bilanzieller Ermächtigungsvortrag		2.330.212	1.465.250
IV. Besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung		-618.028	-487
V. Konjunkturposition		447.903	1.441.759
VI. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag		22.676.892	23.230.322
V. SONDERPOSTEN	(3.9)	1.342.143	1.314.028

Gesamtergebnisrechnung

für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016

19. ORDENTLICHES ERGEBNIS	-360.798	-553.430
20. JAHRESERGEBNIS	-360.798	-553.430
21. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen aus Vorjahren	0	2.330.212
22. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen zum Jahresende	-2.330.212	-1.465.250
23. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen aus Vorjahren	0	-618.028
24. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen zum Jahresende	618.028	487
25. JAHRESERGEBNIS nach Ermächtigungsvorträgen bzw. nach Ermächtigungsvorbelastungen	-2.072.982	-306.009
26. Zuführung zur Konjunkturposition	-447.903	-993.855
27. Eigenkapitalerhöhungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	-93.778	-270.236
28. Eigenkapitalverringerungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	455.188	264.485
29. Bereinigtes Jahresergebnis	-2.159.475	-1.305.615
30. Einstellungen in den Ergebnisvortrag	2.159.475	1.305.615
31. BILANZERGEBNIS	0	0

Ergebnisvortrag auf den 31.12.2016

	Tsd. Euro	Tsd. Euro
Bestand vor Einführung von SNH	-25.065.954	
Bereinigtes Jahresergebnis 2015	-2.159.475	
Bereinigtes Jahresergebnis 2016	-1.305.615	-28.531.044
<i>Artikel 40 SNHG-Fälle</i>		
Eigenkapitalerhöhungen 2015	93.778	
Eigenkapitalerminderungen 2015	-455.188	-361.410
Eigenkapitalerhöhungen 2016	270.236	
Eigenkapitalerminderungen 2016	-264.485	5.751
		-28.886.703

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis des Geschäftsberichts 2016, Abweichungen durch Rundungen.

Innerhalb des Eigenkapitals drückt die **Nettoposition** die rechnerische Differenz zwischen Vermögen und Schulden beim Start in die Doppik, also zum Eröffnungsbilanzstichtag 1.1.2006, aus. Es handelt sich damit um das Reinvermögen zum Zeitpunkt der erstmaligen Bilanzierung. Die Nettoposition sollte fortan unverändert stehen bleiben, tatsächlich waren aber mehrere Fehlerkorrekturen in den ersten Jahren der doppischen Buchführung erforderlich. Da der hierfür bestimmte Korrekturzeitraum von vier Jahren abgelaufen ist, beträgt die Nettoposition künftig immer **2.749.859 Tsd. Euro**. Der positive Betrag bringt zum Ausdruck, dass die Stadt im Jahr 2006 rechnerisch mehr Vermögen als Schulden besaß, d. h. nach einem theoretischen Verkauf allen Vermögens und einer Tilgung aller Schulden wären 2.749.859 Tsd. Euro übrig geblieben.

Bei einer AG oder GmbH beinhaltet der Bilanzposten „Gewinnvortrag/Verlustvortrag“ die Restgröße aus der Gewinnverwendung des Vorjahres: Schloß die Vorjahresbilanz mit einem Bilanzverlust ab, ist dieser im Folgejahr als Verlustvortrag auszuweisen. Schloß das Vorjahr mit einem Bilanzgewinn ab, beinhaltet der Gewinnvortrag den Betrag, der nach der Gewinnausschüttung bzw. nach der Einstellung in die Gewinnrücklagen verblieben ist.

Mit dem handelsrechtlichen „Gewinnvortrag/Verlustvortrag“ ist der **Ergebnisvortrag** im doppischen Rechnungswesen der FHH nicht vergleichbar. Dies liegt daran, dass es bei der FHH als Gebietskörperschaft keine Gewinnausschüttungen gibt und gesetzlich abschließend geregelt ist, welche Eigenkapitalposten in der Bilanz der FHH zu bedienen sind (insbesondere § 79 LHO). Bestimmte Eigenkapitalposten, wie zum Beispiel die Konjunkturposition, müssen auch dann bedient („aufgefüllt“) werden, wenn das Jahresergebnis negativ ist. Fehlt für solche Buchungen ein zu verteilender Überschuss, wird als Ausgleich der Posten „Ergebnisvortrag“ bebucht. Zum Stichtag beträgt der Ergebnisvortrag **-28.886.703 Tsd. Euro**. Er beinhaltet folgende Beträge:

- Die Summe der seit Einführung der Doppik, aber vor der neuen LHO aufgelaufenen Jahresergebnisse (Haushaltsjahre 2006 bis 2014). Dieser Wert beträgt -25.065.954 Tsd. Euro.
- Die Summe der bereinigten Jahresergebnisse seit Einführung der doppischen LHO einschließlich des aktuellen Haushaltsjahrs. Zum Stichtag 31.12.2016 setzt sich dieser Betrag zusammen aus dem bereinigten Jahresergebnis 2015 in Höhe von **-2.159.475 Tsd. Euro** und dem bereinigten Jahresergebnis 2016 in Höhe von **-1.305.615 Tsd. Euro** (Gesamtergebnisrechnung Zeile 30).
- Die Summe der Erträge und Aufwendungen aus („rückwirkenden“) Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss 2014 getroffen worden sind (Artikel 40 § 5 Absatz 5 Satz 2 SNHG). In diesem Posten werden die Auswirkungen – positive wie negative – von Fehlern gesammelt, die der Zeit vor der Umstellung der LHO auf die Doppik zuzurechnen sind, aber erst jetzt entdeckt wurden. Da diese Korrekturwirkungen nicht auf den „doppischen Echtbetrieb“ entfallen, erfolgt in der Gesamtergebnisrechnung unterhalb des Jahresergebnisses eine Bereinigung (Gesamtergebnisrechnung Zeilen 27 und 28, Erläuterung siehe Folgeseite). Mit anderen Worten: „Fehlerhaft“ angefallene Erträge, die oben in der Ergebnisrechnung enthalten sind, werden zur Korrektur unten im Schema abgezogen (Aufwendungen spiegelbildlich). 2016 ergibt sich ein Korrektursaldo von **-5.751 Tsd. Euro** (2015: **361.410 Tsd. Euro**). Auf Ebene der Bilanz ist der Ergebnisvortrag um den Saldo aus den Artikel 40 SNHG-Fällen aller Jahre zu korrigieren (siehe Kasten unten links).

Der ökonomische Aussagewert des Ergebnisvortrags ist wegen der heterogenen Zusammensetzung gering. Der Posten sammelt buchungstechnisch sowohl die tatsächlichen Jahresergebnisse aus der Zeit vor der LHO-Umstellung (einschließlich nachträglicher Korrekturen, die dieser Zeit zuzurechnen sind) als auch – soweit keine allgemeine Rücklage nach Artikel 40 § 5 Absatz 4 SNHG bzw. § 79 Absatz 5 LHO zu bedienen ist – die bereinigten Jahresergebnisse seit 2015 einschließlich des aktuellen Haushaltsjahrs. Durch diese Verbuchung beträgt das Bilanzergebnis (Gesamtergebnisrechnung Zeile 31) stets 0 Euro.

Durch Jahresfehlbeträge hat die FHH das zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz vorhandene Eigenkapital – die Nettoposition – zum Stichtag 31.12.2016 nicht nur vollständig verbraucht, sondern in Höhe von **23.230.322 Tsd. Euro** sogar „überverzehrt“. Die Bilanz weist in entsprechender Höhe einen **Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag** aus. Zum 31.12.2016 steht den Schulden in dieser Höhe kein Vermögen mehr gegenüber. Im Vorjahr betrug der Fehlbetrag **22.676.892 Tsd. Euro**. Die Differenz resultiert aus dem Jahresergebnis 2016 in Höhe von -553.430 Tsd. Euro (Gesamtergebnisrechnung Zeile 20).

Lagebericht und Konzernlagebericht Konzernabschluss Jahresabschluss für die Kernverwaltung

Bilanz

zum 31. Dezember 2016

PASSIVA	Anhang	31.12.2015 in Tsd. Euro	31.12.2016 in Tsd. Euro
A. EIGENKAPITAL	(3.8)	0	0
I. Nettoposition		2.749.859	2.749.859
II. Ergebnisvortrag		-27.586.838	-28.886.703
III. Besonderer bilanzieller Ermächtigungsvortrag		2.330.212	1.465.250
IV. Besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung		-618.028	-487
V. Konjunkturposition		447.903	1.441.759
VI. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag		22.676.892	23.230.322
V. SONDERPOSTEN	(3.9)	1.342.143	1.314.028

Gesamtergebnisrechnung

für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016

19. ORDENTLICHES ERGEBNIS	-360.798	-553.430
20. JAHRESERGEBNIS	-360.798	-553.430
21. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen aus Vorjahren	0	2.330.212
22. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen zum Jahresende	-2.330.212	-1.465.250
23. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen aus Vorjahren	0	-618.028
24. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen zum Jahresende	618.028	487
25. JAHRESERGEBNIS nach Ermächtigungsvorträgen bzw. nach Ermächtigungsvorbelastungen	-2.072.982	-306.009
26. Zuführung zur Konjunkturposition	-447.903	-993.855
27. Eigenkapitalerhöhungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	-93.778	-270.236
28. Eigenkapitalverringerungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungs- ansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	455.188	264.485
29. Bereinigtes Jahresergebnis	-2.159.475	-1.305.615
30. Einstellungen in den Ergebnisvortrag	2.159.475	1.305.615
31. BILANZERGEBNIS	0	0

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis des Geschäftsberichts 2016

Im neuen Haushaltsrecht sollen die Vorgaben zum doppischen Haushaltsausgleich eine Haushaltspolitik bewirken, die sich nicht „an der Kassenlage“ orientiert. Deshalb bestimmt § 27 Absätze 1 und 2 LHO, dass Steuererträge, die über dem langjährigen Trend der Steuererträge liegen, zum Ausgleich des Haushaltsplans nicht zur Verfügung stehen. Umgekehrt dürfen bei schlechter Konjunktur Aufwendungen geplant werden, denen im betreffenden Haushaltsjahr keine Steuererträge gegenüberstehen (§ 27 Absatz 3 Nr. 2 LHO). Das Haushaltsvolumen bestimmen daher nicht mehr die kurzfristig zu erwartenden Steuererträge, sondern der langjährige Trend der Steuererträge.

Dieser Mechanismus wird in Bilanz und Ergebnisrechnung über die **Konjunkturposition** bzw. über die entsprechenden Zuführungen und Auflösungen abgebildet. Im Haushaltsjahr 2016 lagen die Steuererträge in Höhe von **993.855 Tsd. Euro** über dem langjährigen Trend der Steuererträge. Die Bereinigung des Jahresergebnisses um diesen Betrag (Gesamtergebnisrechnung Zeile 26) bringt zum Ausdruck, dass das Jahresergebnis 2016 unter strukturellen Gesichtspunkten in entsprechender Höhe schlechter ausfällt als das tatsächliche Jahresergebnis. Anders ausgedrückt: Im Haushalt fehlt zu einem strukturellen Ausgleich mehr, als das Jahresergebnis 2016 zeigt, weil es von konjunkturell bedingten und damit nur zeitweise anfallenden sehr hohen Steuererträgen verbessert wird. Bei konjunktureller Normallage hätte die FHH das Haushaltsjahr 2016 nicht mit einem Jahresfehlbetrag von 553.430 Tsd. Euro, sondern mit einem Fehlbetrag von 1.547.285 Tsd. Euro abgeschlossen.

Die Konjunkturposition in der Bilanz in Höhe von **1.441.759 Tsd. Euro** beinhaltet als Bestandsgröße die Summe der Zuführungen seit Einführung der doppischen LHO. Die Konjunkturposition wird in künftigen Haushaltsjahren aufgelöst, wenn die Steuererträge unterhalb des langjährigen Trends liegen (§ 79 Absatz 3 Satz 2 LHO). Sie wird immer dann erhöht, wenn Steuererträge oberhalb des Trendwerts anfallen.

Etwaige Fehler in bereits festgestellten Jahresabschlüssen korrigiert die Stadt nicht im Wege einer nachträglichen Änderung bereits abgeschlossener Haushaltsjahre. Hat die Bürgerschaft die Jahresabschlüsse nach § 107 Absatz 1 LHO festgestellt, bleiben sie unverändert. Korrekturen werden stattdessen in laufender Rechnung des letzten noch offenen Jahresabschlusses vorgenommen. Dies führt dazu, dass das Jahresergebnis durch Erträge und Aufwendungen beeinflusst ist, deren wirtschaftliche Verursachung in früheren Haushaltsjahren liegt.

Haushaltsrechtlich werden Erträge und Aufwendungen aus Korrekturen unterschiedlich behandelt: Soweit diese dem Zeitraum vor Einführung des doppischen Haushaltswesens zuzurechnen sind, bleiben sie nach Artikel 40 § 5 Absatz 5 SNHG beim Haushaltsausgleich unberücksichtigt (siehe auch Seite 19 unten). Dies bedeutet u. a., dass diese Aufwendungen bzw. Kosten keiner Ermächtigung bedürfen. Die übrigen Erträge und Aufwendungen aus Korrekturen (zum Beispiel Aufwendungen im Haushaltsjahr 2016, die fehlerhaft nicht im Haushaltsjahr 2015 gebucht wurden) sind hingegen nach den allgemeinen Regeln zu behandeln. Für solche Aufwendungen ist daher eine Kostenermächtigung erforderlich. Diese Regelungen bewirken, dass Korrekturen von Fehlern aus der Zeit vor der doppischen LHO den Haushaltsausgleich nicht beeinflussen. Die aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen nach Inkrafttreten der doppischen LHO resultierenden Aufwendungen und Erträge werden in „laufender Rechnung“ erfasst und unterfallen folglich dem Haushaltsausgleichsgebot.

In der Gesamtergebnisrechnung werden die Korrekturen, die beim Haushaltsausgleich außer Betracht bleiben, als **Eigenkapitalerhöhungen bzw. -verringerungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind**, gesondert ausgewiesen (Zeilen 27 und 28). Das Jahresergebnis (Zeile 20) beruht auch auf Fehlerkorrekturen, die – sofern sie zu Ertrag geführt haben (beispielsweise durch die Nachaktivierung eines „vergessenen“ Grundstücks) – in Zeile 27 wieder abgezogen werden. Korrekturwirkungen in die umgekehrte Richtung (beispielsweise durch die nachträgliche Passivierung von Verbindlichkeiten, die bereits 2014 vorhanden waren) werden in Zeile 28 wieder hinzugerechnet.

Kürzt man das Jahresergebnis 2016 um die Erträge von **270.236 Tsd. Euro** und erhöht es um die Aufwendungen von **264.485 Tsd. Euro** aus den betreffenden Korrekturbuchungen, ergibt sich im Saldo ein Effekt auf das bereinigte Jahresergebnis von -5.751 Tsd. Euro. Dies bedeutet, dass das Jahresergebnis von -553.430 Tsd. Euro um 5.751 Tsd. Euro zu positiv ausfällt, weil im Saldo Erträge in dieser Höhe dem Zeitraum vor dem doppischen Echtbetrieb zuzurechnen sind.

Lagebericht und Konzernlagebericht Konzernabschluss Jahresabschluss für die Kernverwaltung

Bilanz

zum 31. Dezember 2016

PASSIVA	Anhang	31.12.2015 in Tsd. Euro	31.12.2016 in Tsd. Euro
A. EIGENKAPITAL	(3.8)	0	0
I. Nettoposition		2.749.859	2.749.859
II. Ergebnisvortrag		-27.586.838	-28.886.703
III. Besonderer bilanzieller Ermächtigungsvortrag		2.330.212	1.465.250
IV. Besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung		-618.028	-487
V. Konjunkturposition		447.903	1.441.759
VI. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag		22.676.892	23.230.322
V. SONDERPOSTEN	(3.9)	1.342.143	1.314.028

Gesamtergebnisrechnung

für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016

19. ORDENTLICHES ERGEBNIS	-360.798	-553.430
20. JAHRESERGEBNIS	-360.798	-553.430
21. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen aus Vorjahren	0	2.330.212
22. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen zum Jahresende	-2.330.212	-1.465.250
23. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen aus Vorjahren	0	-618.028
24. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen zum Jahresende	618.028	487
25. JAHRESERGEBNIS nach Ermächtigungsvorträgen bzw. nach Ermächtigungsvorbelastungen	-2.072.982	-306.009
26. Zuführung zur Konjunkturposition	-447.903	-993.855
27. Eigenkapitalerhöhungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	-93.778	-270.236
28. Eigenkapitalverringerungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungs- ansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	455.188	264.485
29. Bereinigtes Jahresergebnis	-2.159.475	-1.305.615
30. Einstellungen in den Ergebnisvortrag	2.159.475	1.305.615
31. BILANZERGEBNIS	0	0

Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis des Geschäftsberichts 2016

Abweichend vom handelsrechtlichen Referenzmodell erfolgt im Jahresabschluss der FHH eine Bezugnahme zur Haushaltsplanung. Diese Bezugnahme betrifft zunächst Kostenermächtigungen bzw. Aufwendungen, die zwar im Haushaltsplan veranschlagt, aber im abgelaufenen Haushaltjahr tatsächlich noch nicht getätigt und als Ermächtigungsvorträge in das nächste Haushaltsjahr vorgetragen wurden (sog. „Reste“).

Dazu werden in der Bilanz die in das nächste Haushaltsjahr vorgetragenen Kostenermächtigungen in den Bilanzposten **Besonderer bilanzieller Ermächtigungsvortrag** eingestellt. Der Betrag im Jahresabschluss auf den 31.12.2016 in Höhe von **1.465.250 Tsd. Euro** bringt zum Ausdruck, dass das Eigenkapital der FHH durch in das Haushaltsjahr 2017 vorgelegene Kostenermächtigungen bereits in dieser Höhe vorbelastet ist. Anders ausgedrückt: Gemessen an den Kostenermächtigungen laut Haushaltsplanung fällt das Eigenkapital stichtagsbezogen um diesen Betrag zu hoch aus. Rund 1,5 Mrd. Euro für 2016 geplante Aufwendungen wurden in künftige Haushaltsjahre verschoben. Unter der Voraussetzung, dass alle Kostenermächtigungen laut Haushaltsplan ausgeschöpft werden, wäre das Eigenkapital stichtagsbezogen um diesen Betrag geringer ausgefallen.

In der Gesamtergebnisrechnung werden die übertragenen Kostenermächtigungen in den Zeilen 21 und 22 abgebildet. Die aus dem Haushaltsjahr 2015 in das Haushaltsjahr 2016 übertragenen Ermächtigungen in Höhe von **2.330.212 Tsd. Euro** wurden gemäß § 79 Absatz 1 Satz 3 LHO aufgelöst (Zeile 21). Für die in das Haushaltsjahr 2017 übertragenen Kostenermächtigungen (**1.465.250 Tsd. Euro**) ist gemäß § 79 Absatz 1 Satz 1 LHO zum Jahresende der bilanzielle Ermächtigungsvortrag neu zu bilden (Zeile 22). Der positive Effekt auf das bereinigte Jahresergebnis (2.330.212 Tsd. Euro abzüglich 1.465.250 Tsd. Euro = 864.962 Tsd. Euro) zeigt, dass die Vorbelastung des Eigenkapitals gesunken ist („Resteabbau“). Entweder hat die Verwaltung aus Vorjahren übertragene Kostenermächtigungen im Haushaltsjahr 2016 – quasi periodenfremd – in Anspruch genommen. Oder die „Reste“ sind gestrichen worden.

Die zweite Bezugnahme im Jahresabschluss der FHH zur Haushaltsplanung betrifft den umgekehrten Fall, nämlich über- und außerplanmäßige Kosten bzw. Aufwendungen. Im neuen Haushaltsrecht führen unzulässige Haushaltsüberschreitungen und Vorgriffe zu Fehlbeträgen, die nach § 47 Absatz 3 Sätze 1 und 3 LHO in das nächste Haushaltsjahr vorzutragen sind. Sie sind damit von der Verwaltung im Folgejahr auszugleichen und mindern dementsprechend den Haushaltsansatz (das Soll) im betreffenden Kontenbereich der jeweiligen Produktgruppe.

Im Jahresabschluss ist in Höhe der Summe der Fehlbeträge der Bilanzposten **Besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung** zu bilden (§ 79 Absatz 1 Satz 2 LHO). Der Posten bringt zum Ausdruck, dass das Eigenkapital zum 31.12.2016 in Höhe von **487 Tsd. Euro** durch Aufwendungen gemindert ist, für die keine Kostenermächtigung vorlag.

In der Gesamtergebnisrechnung werden die Ermächtigungsvorbelastungen in den Zeilen 23 und 24 abgebildet. Die Überleitung auf das bereinigte Jahresergebnis und die Vorzeichen sind wie folgt zu interpretieren: Das Jahrergebnis von -553.430 Tsd. Euro hätte um **618.028 Tsd. Euro** schlechter ausfallen dürfen (negatives Vorzeichen), wenn die Verwaltung die Haushaltsüberschreitungen des Vorjahres nicht im Haushaltsjahr 2016 hätte ausgleichen müssen. Andererseits wäre das Jahresergebnis ohne die neuen Haushaltsüberschreitungen in 2016 um 487 Tsd. Euro besser ausgefallen (positives Vorzeichen).

Mit anderen Worten: 618.028 Tsd. Euro hat die Verwaltung im Jahr 2015 über die Ermächtigungen hinaus aufgewendet. Das hat das Ist-Ergebnis 2015 verschlechtert. Dieser Fehlbetrag wurde auf das Jahr 2016 „vorgetragen“, um so anzuzeigen, dass dieser Betrag 2016 nicht mehr zur Verfügung steht. Er mindert das Haushaltssoll in den entsprechenden Produktgruppen (gedanklich wie ein „negativer Rest“). Diese „erzwungene“ Kosteneinsparung hat das Ergebnis 2016 verbessert. Der Abzug in der Zeile 23 erfolgt, um zu zeigen, wie das Ergebnis ohne diesen Effekt hätte ausfallen dürfen.

Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs

11. Der Rechnungshof hat dem Senat mit Schreiben vom 26. September 2017 das Prüfungsergebnis zum Jahres- und Konzernabschluss (Bestätigungsvermerk) zugeleitet. Dieser für 2016 mit Einschränkungen erteilte Bestätigungsvermerk ist im Geschäftsbericht 2016³ abgedruckt und wird nachfolgend wiedergegeben:

„Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

12. Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 81 Absatz 1 LHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Er hat gemäß § 82 Absatz 1 Nrn. 2 und 3 LHO den Jahresabschluss und den Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2016 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2016 der FHH geprüft. In die Prüfung des Jahresabschlusses wurde die Buchführung einbezogen.
13. Maßstab der Prüfung bildeten die Grundsätze der staatlichen Doppik nach § 4 LHO. Die Finanzbehörde hat insbesondere in den Verwaltungsvorschriften Bilanzierung (VV Bilanzierung) und den Verwaltungsvorschriften Konzern (VV Konzern) gemäß § 4 Absatz 2 LHO Konkretisierungen und Abweichungen von den nach § 4 Absatz 1 LHO einschlägigen handelsrechtlichen Vorschriften festgelegt. Der Rechnungshof hat diese Verwaltungsvorschriften bei seiner Prüfung einbezogen. Er weist darauf hin, dass die Verwaltungsvorschriften von den Standards staatlicher Doppik nach § 7a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in Verbindung mit § 49a HGrG abweichende Regelungen vorsehen.
- Neben den über Nr. 1 VV Bilanzierung geltenden Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) wurden für die Prüfungen im Bereich der Ordnungsmäßigkeit von Verwaltungsprozessen und Internem Kontrollsystem (IKS) die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (VV-ZBR)⁴ herangezogen.
14. Die dem Bestätigungsvermerk nach § 89 Absatz 3 LHO zugrunde liegende Prüfung wurde unter Beachtung der Wesentlichkeit durchgeführt und stellte auf das unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik durch die Abschlüsse vermittelte Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ab. Sie war auf Prüfungsfeststellungen ausgerichtet, die wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung den Aussagewert dieser Rechenwerke beeinträchtigen können. Die Prüfung des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts bezog sich insbesondere darauf, ob dieser in Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss steht, insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts

³ Anlage 1 zur Bürgerschaftsdrucksache 21/10405 vom 26. September 2017, S. 154 bis 164.

⁴ Gemäß Nr. 2.1 Bewirtschaftsgrundrundschriften 2016 der Finanzbehörde gelten die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO a.F. und der überwiegende Teil von deren Anlagen weiter und sind entsprechend anzuwenden.

bzw. des Konzerns vermittelt sowie ob die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind.

Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 82 Absatz 2 LHO). Für die Jahres- und Konzernabschlussprüfung bildet der Rechnungshof im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung jährlich wechselnde Schwerpunkte. Vor diesem Hintergrund ist es möglich, dass in folgenden Prüfungen weitere Mängel aufgedeckt werden. Diese können sich auf die Erteilung des Bestätigungsvermerks auswirken.

Prüfungsfeststellungen

15. Die Feststellungen des Rechnungshofs beruhen auf der Überprüfung des rechnungslegungsbezogenen IKS und auf einzelfallbezogenen Prüfungen. Sie basieren größtenteils auf Stichproben. Soweit Feststellungen aus Prüfungen der Vorjahre angeführt sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese für den Jahresabschluss 2016 fortgegolten haben.

Gemäß § 80 Absatz 2 LHO hat der Senat dem Rechnungshof mit der Vorlage des Jahresabschlusses und des Lageberichts sowie des Konzernabschlusses und des Konzernlageberichts die Bestätigung, dass die dafür vorgelegten Unterlagen und Nachweise vollständig und richtig sind, übersandt.

16. Bei Würdigung aller Prüfungsfeststellungen kommt der Rechnungshof zu der Einschätzung, dass der Jahresabschluss und der Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2016 unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik mit den nachgenannten Einschränkungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln. Der zusammengefasste Lagebericht für das Haushaltsjahr 2016 steht im Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss. Er vermittelt insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts bzw. des Konzerns und stellt die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dar.

Im Ergebnis erteilt der Rechnungshof der FHH für den Jahres- und Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2016 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2016 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk.

Die Einschränkungen betreffen folgende Sachverhalte:

- Das Rechnungswesen der FHH ist dezentral organisiert. Dies hat zur Folge, dass es zwischen den verschiedenen Akteuren (Fachbehörden und andere Dienststellen, Hamburger Dienstleister Buchhaltung (HDB) und andere Bereiche der Kasse.Hamburg sowie Finanzbehörde) viele Schnittstellen und insbesondere bei der Klärung schwieriger Buchungs- und Bilanzierungsfragen aufwendige Abstimmungen von Zuständigkeiten und Zeitverzögerungen gibt.
- Zudem werden Regelungen der VV Bilanzierung, wie beispielsweise zum Fertigstellungszeitpunkt für Bauten oder zur Bewertung von Vermögensgegenständen, von den Akteuren unterschiedlich ausgelegt und infolgedessen gleiche Sachverhalte

uneinheitlich behandelt. Dies führt zu Fehlern in Buchführung und Jahresabschluss, wie zum Beispiel nicht periodengerechten Umbuchungen von Anlagen im Bau oder der Sammelbewertung von Anlagevermögen. Die Finanzbehörde trägt nach § 71 LHO die Gesamtverantwortung für die Buchführung der FHH, sie hat jedoch nicht die Befugnis, Vorgaben gegenüber anderen Dienststellen durchzusetzen.

- Die Komplexität des Rechnungswesens der FHH und die Vielzahl der mit Geldverwaltung befassten Beteiligten stellen hohe Anforderungen an die Umsetzung eines geschlossenen Geld- und Buchungskreislaufs. Ursächlich für die Komplexität ist insbesondere die Tatsache, dass neben dem seit dem Haushaltsjahr 2015 führenden doppelbuchenden SAP-System RVP vormals kameral genutzte SAP-Systeme (P01 und PSP) fortgeführt werden müssen, damit die Fachverfahren zur Personalabrechnung (PAISY) sowie zur Abrechnung der Sozialhilfe (PROSA) und des Wohngeldes (DIWOGES) weiterhin in die Rechnungslegung einbezogen werden können. Hinzu kommen die Führung einer in sich geschlossenen Steuerkasse ohne Schnittstelle zum SAP-System RVP sowie die weiteren Geldverwaltungen außerhalb der Zentralkasse: Justizkasse, Zahlstellen, Handvorschüsse, Geldannahmestellen, Liquiditätsmanagement der Finanzbehörde (Amt 3) und die Vollstreckung.

Systemübergreifende Clearingbuchungen stellen zwar weitgehend sicher, dass die Liquiditätsbewegungen, d. h. die Bewegungen auf den Bankkonten, in das führende SAP-System RVP übernommen werden. Um jedoch den Buchungsstoff des Haushaltsjahres vollständig im RVP abbilden zu können, sind ergänzende manuelle Buchungen erforderlich.

Um die überwiegend komplexen manuellen Buchungen zutreffend vorzunehmen, benötigen die Buchenden einen umfassenden Einblick in die Prozesse und Buchungssystematiken der abzubildenden Geschäftsvorfälle. Dies ist, wie die folgenden Beispiele zeigen, nicht für alle Prozesse und Buchungssystematiken gewährleistet.

- Die Steuerkasse ist eine eigenständige Landeskasse. Sie führt ihre Bankkonten in einem eigenen System. Die Bankkonten sind in das Clearingverfahren der FHH eingebunden und werden täglich verstärkt oder die Tagesbestände werden an die Kasse Hamburg abgeliefert. Die Geschäftsvorfälle der Steuerkasse werden manuell in das SAP-System RVP übernommen. Die Buchungen der Verstärkungen, Ablieferungen sowie der Steuererträge und Abrechnungen im SAP-System RVP wurden im Jahr 2016 entsprechend der Fachkonzeption vorgenommen.

Nach Buchung der Abrechnung der Bundessteuern zum 31. Dezember 2016 und nach Durchführung der Jahresabschlussbuchungen sollten die Verrechnungskonten der Steuerkasse mit Ausnahme von noch ausstehenden Spitzabrechnungen, zum Beispiel mit den Kirchen, ausgeglichen sein. Per 31. Dezember 2016 verbleibt auf einem Verrechnungskonto jedoch ein Saldo in Höhe von 418,6 Mio. Euro.

Die FHH weist in ihrem Jahresabschluss auf den 31. Dezember 2016 diesen Betrag als sonstige Verbindlichkeit aus. Unklar ist, ob in Höhe der 418,6 Mio. Euro tatsächlich eine Verpflichtung gegenüber Dritten besteht.

- Die Justizkasse ist ebenfalls eine eigenständige Landeskasse und führt ihre Bankkonten weiterhin selbst in ihrem eigenen System. Die Buchungsbewegungen werden über eine separate automatisierte Schnittstelle in das SAP-System RVP übertragen. Die Bankkonten der Justizkasse sind in das Clearingverfahren der FHH eingebunden.

Nach den Jahresabschlussbuchungen verbleibt auf dem Schnittstellenkonto der Justizkasse eine ungeklärte Differenz in Höhe von -40,3 Mio. Euro. Diese Differenz zeigt an, dass – vorbehaltlich einer weiteren Aufklärung – von den Konten der Justizkasse zumindest rechnerisch zu wenig an das führende SAP-System RVP übertragen wurde. Die FHH weist in ihrem Jahresabschluss auf den 31. Dezember 2016 den Saldo des Schnittstellenkontos dementsprechend unter den sonstigen Vermögensgegenständen aus.

Die Fachverfahren PROSA und DIWOGES sind an das SAP-System PSP angebunden. Eine Schnittstelle zu dem führenden SAP-System RVP existiert nicht. Der Buchungsstoff des Haushaltsjahres wird monatlich in das SAP-System RVP übernommen.

Die Konten im SAP-System PSP müssen sich zum 31. Dezember zu null saldieren, da nur so sichergestellt werden kann, dass alle Ertrags- und Aufwandsbuchungen zutreffend in das SAP-System RVP übertragen werden. Dies ist zum 31. Dezember 2016 nicht der Fall. Aufwendungen und Erträge sowie Ein- und Auszahlungen wurden damit fehlerhaft in das SAP-System RVP übernommen.

Die im SAP-System PSP geführten Forderungs- und Verbindlichkeitskonten lassen sich nicht mit denen in das SAP-System RVP übernommenen Beträgen abstimmen. Zudem werden Forderungen und Verbindlichkeiten im SAP-System RVP unzulässigerweise saldiert unter den Forderungen ausgewiesen.

Beide SAP-Systeme sind somit nicht vollständig miteinander abstimmbare.

- Ein regelhafter Abgleich der in dem System P01 zum Jahresende ausgewiesenen Kontensalden und den Überträgen ins SAP-System RVP wurde nicht vorgenommen.
- Die Bank- und Bargeldbestände der Zahlstellen, Handvorschüsse und Geldannahmestellen werden nicht vollständig bei den Zahlstellenbeständen als liquide Mittel, sondern teilweise auf Verrechnungskonten als „Sonstige Vermögensgegenstände“ ausgewiesen.

Der Buchungskreislauf war also im Haushaltsjahr 2016 noch nicht vollständig geschlossen. Nicht alle liquiden Mittel der FHH werden als solche in der Bilanz ausgewiesen.

In diesem Teil der Buchführung waren die Anforderungen der Nr. 1 VV Bilanzierung nicht vollständig erfüllt. Die Richtigkeit von Ansatz und Ausweis der im Jahresabschluss erfassten Geld-, Bank- und Schnittstellenbestände kann deshalb nicht bestätigt werden. Dies gilt insoweit auch für die Finanzrechnung.

- Die Sicherheit des SAP-Systems war im Haushaltsjahr 2016 nicht durchgängig gewährleistet, weil bestimmte kritische SAP-Funktionalitäten noch nicht vollständig abgeschaltet wurden. Bei der Datenübergabe von vorgelagerten Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens (HKR) an das SAP-System fanden nicht durchgehend interne Kontrollen durch automatisierte Saldenabgleiche statt.

Die nach VV-ZBR, insbesondere Nr. 7 der Bestimmungen zu IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen und Rechnungswesen (BestHKR), erforderliche Revisionsfähigkeit des Buchführungssystems war daher eingeschränkt.⁵

- Derzeit verfügt die FHH nicht über eine prüffähige Gesamtübersicht ihrer Vertragsverhältnisse (zum Beispiel in Form eines Vertragskatasters).

Dies führt zu einer erhöhten Unsicherheit in der Darstellung der Verpflichtungssituation der FHH. Insbesondere die Vollständigkeit und Richtigkeit der gemäß Nr. 3.3.3.10 VV Bilanzierung zu bildenden Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten sowie die der nach Nr. 6.6 VV Bilanzierung im Anhang anzugebenden Haftungsverhältnisse und sonstigen finanziellen Verpflichtungen zum 31. Dezember 2016 können deshalb nicht bestätigt werden.⁶

- Der Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beinhaltete zum 31. Dezember 2016 in erheblichem Umfang fertiggestellte bzw. angeschaffte Vermögensgegenstände, die noch nicht in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umbucht sind. Bei abnutzbaren Vermögensgegenständen sind damit planmäßige Abschreibungen unterblieben.

Dies hat Auswirkungen sowohl auf den zutreffenden Vermögensausweis als auch die Darstellung der Ertragslage und steht im Gegensatz zu Nr. 3.2.1.3.7 VV Bilanzierung.⁷

- Die Bilanzierung und Bewertung der „Bauten des Infrastrukturvermögens“ im Bereich des Straßenvermögens und im Bereich der Parks und Grünflächen erfolgte zum 31. Dezember 2016 in Form von Sammelanlagen und nicht nach dem Grundsatz der Einzelbewertung.

Damit ist u. a. die durch die laufenden Bewirtschaftungsmaßnahmen wie beispielsweise Abbruch, Sanierung oder Erweiterung erforderliche sachgerechte Zuordnung von Zu- und

⁵ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 39 ff.

⁶ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 3.

⁷ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 49 f. sowie Ergänzung zum Jahresbericht 2014, Tz. 38 ff.

Abgängen zu konkreten Objekten weiterhin nicht möglich. Die Bilanzierungspraxis steht nicht im Einklang mit Nr. 3.2.1.3.3.1 VV Bilanzierung.⁸

- Für den Bilanzposten „Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen“ wurden im Jahr 2016 Inventurarbeiten begonnen. Allerdings sind zum 31. Dezember 2016 in Bezug auf Mengen zumeist und in Bezug auf Werte teilweise weiterhin Schätzgrößen angesetzt.

Damit sind diese Vermögensgegenstände dem Grunde nach (durch ausreichende Inventurmaßnahmen) und der Höhe nach (durch nachvollziehbare Bewertung) noch nicht vollständig nachgewiesen. Der Bilanzansatz verstößt insoweit weiterhin gegen die Nrn. 2.1 und 2.2 VV Bilanzierung.⁹

- Der Bilanzposten „Sonstige Rückstellungen“ beinhaltet zum 31. Dezember 2016 keine die tatsächlichen Verhältnisse der FHH abbildenden Rückstellungen für Gleitzeitüberhänge und Urlaubsrückstände.

Dadurch wird der Umfang der ungewissen Verbindlichkeiten gegenüber Dritten, hier in der Form der für die FHH bestehenden Erfüllungsrückstände gegenüber Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, unvollständig abgebildet. Dies entspricht nicht Nr. 3.3.3.1 VV Bilanzierung.

- Bei dem im Haushaltsjahr 2016 für die Personalabrechnung eingesetzten Fachverfahren Personal-, Abrechnungs- und Informationssystem (PAISY) erfolgt keine wirksame Kontrolle der erfassten Daten auf Übereinstimmung mit den begründenden Unterlagen. Die dezentralen Personalstellen der Behörden und Ämter, denen diese Unterlagen vorliegen, sind nicht anordnungsbefugt. Das Zentrum für Personaldienste wiederum hat beim Auslösen des Zahllaufes als Sammelanordnung keine Möglichkeit der Einsicht in die begründenden Unterlagen.¹⁰

Der Prozess der Personalabrechnung entspricht aufgrund der mangelhaften Umsetzung des Prinzips der Funktionstrennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht den VV-ZBR, insbesondere Nr. 6 BestHKR, denn die Kontrollen sind in der Sache nicht tatsächlich wirksam. Die Richtigkeit von Ansatz und Bewertung der im Jahresabschluss erfassten Personalaufwendungen und der damit im Zusammenhang stehenden Bilanzposten kann deshalb nicht bestätigt werden.

- Die in der Ergebnisrechnung des Haushaltsjahres 2016 ausgewiesenen „Aufwendungen für Transferleistungen“ beinhalten gesetzliche Sozialleistungen, die mittels des Fachverfahrens Projekt Sozialhilfe-Automation (PROSA), sowie Kinderbetreuungsleistungen, die mittels des Fachverfahrens Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung (ProCAB) buchungs- und zah-

⁸ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 3.

⁹ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 3.

¹⁰ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 42.

lungstechnisch abgewickelt werden. In beiden Fachverfahren erfolgt keine alle erforderlichen Unterlagen einbeziehende Kontrolle der erfassten Daten auf Übereinstimmung mit den begründenden Unterlagen.

Im Fachverfahren PROSA wurde ein Stichprobenkontrollverfahren eingesetzt, bei dem die Zusammensetzung, Durchführung und Dokumentation der Stichproben mangelhaft ist. Auffälligkeiten in den Stichproben sind nicht weiter verfolgt worden. Zudem ist es hier nicht möglich, sämtliche Geschäftsvorfälle vom Sachkonto der Finanzbuchhaltung retrograd zum Ursprungsbeleg zurückzuverfolgen.¹¹

Im Fachverfahren ProCAB sind die mit der Erfassung, Berechnung und Bewilligung betrauten Personen, denen die begründenden Unterlagen vorliegen, nicht anordnungsbefugt. Das anordnende Referat wiederum hat beim Auslösen des Zahllaufes als Sammelanordnung keine Möglichkeit der Einsicht in die begründenden Unterlagen.¹²

Diese Prozesse folgen aufgrund der mangelhaften Umsetzung des Prinzips der Funktionstrennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht den Vorgaben der VV-ZBR, insbesondere Nrn. 6 und 11 Best-HKR, denn die Kontrollen sind in der Sache nicht tatsächlich wirksam. Die Richtigkeit der Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der FHH in Bezug auf die im Jahresabschluss erfassten Sozial- und Kinderbetreuungsleistungen kann deshalb nicht bestätigt werden.

Die Prüfung des Rechnungshofs zur Ordnungsmäßigkeit des Fachverfahrens JUS-IT ist nicht abgeschlossen; das Prüfungsurteil zum Haushaltsjahr 2016 umfasst daher dieses Fachverfahren nicht.

Über die Ergebnisse der Prüfung der Bilanzposten „Besonderer bilanzieller Ermächtigungsvortrag“ und „Besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung“ berichtet der Rechnungshof in seinem Jahresbericht.

Da der Jahresabschluss für Zwecke des Konzernabschlusses mit den einzubeziehenden Tochterorganisationen konsolidiert wird, gelten die Feststellungen zum Jahresabschluss sinngemäß auch für den Konzernabschluss.“

Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

17. Gemäß § 90 Absatz 2 Nr. 2 LHO teilt der Rechnungshof in seinem Jahresbericht mit, in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet worden sind.

¹¹ Ergänzung zum Jahresbericht 2015, Tz. 52.

¹² Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 45.

Haushaltsüberschreitungen und Notbewilligungen

18. Die Haushaltsrechnung 2016 weist einen zulässigen, in das Folgejahr übertragenen konsumtiven Fehlbetrag von 0,5 Mio. Euro aus, für den eine besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung gebildet wurde.¹³
- Besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung: 0,5 Mio. Euro*
- Überplanmäßige Kosten mit Einwilligung des Senats: 215 Mio. Euro*
- Dieses vergleichsweise geringe Ergebnis ist auch darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung zwar in Höhe von 215 Mio. Euro überplanmäßige Kosten verursacht hat, der Senat für diese aber eine Einwilligung im Rahmen des Notbewilligungsrechts nach § 39 Absatz 1 LHO erteilt hat. Diese Notbewilligung von überplanmäßigen Kosten wurde durch nicht benötigte Ermächtigungen gedeckt, was die Bürgerschaft nachträglich genehmigt hat. So wurde vermieden, in entsprechender Höhe einen Fehlbetrag in das Haushaltsjahr 2017 vorzutragen (§ 47 Absatz 3 Satz 3 LHO).
19. Ermächtigungen, Kosten zu verursachen, sind so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Kosten eines Kontenbereichs ausreichen. Mindererlöse sind durch Minderkosten derselben Produktgruppe aufzufangen. Mehrererlöse dürfen verwendet werden, Mehrkosten einer Produktgruppe zu decken, soweit dies ein wirtschaftliches Verhalten fördert oder anderweitig geboten ist (§ 37 Absatz 1 LHO). Diese zentralen Bewirtschaftungsvorschriften verpflichten die Verwaltung, alle Erlöse und Kosten sowie die eingegangenen Verpflichtungen laufend zu überwachen und zu steuern (Nr. 1.1 VV zu § 37 LHO).
- Werden Mehrbedarfe erkannt, die nicht im Rahmen der zur Verfügung stehenden Bewirtschaftungsinstrumente (zum Beispiel der Deckungsfähigkeit) aufgefangen werden können, so obliegt es der Verwaltung, unverzüglich an die Bürgerschaft heranzutreten, um eine Nachbewilligung (Artikel 68 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 35 LHO) zu beantragen. Die Inanspruchnahme der subsidiären Notkompetenz des Senats (sog. Notbewilligungsrecht gemäß Artikel 68 Absatz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg sowie § 39 Absätze 1 bis 4 LHO) ist an enge rechtliche Grenzen gebunden. Neben der sachlichen Notwendigkeit eines Bedarfs muss die besondere Eilbedürftigkeit gegeben sein. Dies ist der Fall, wenn eine Entscheidung der Bürgerschaft im Wege einer Nachbewilligung nicht mehr rechtzeitig erreicht werden kann, bevor die Kosten verursacht werden müssen. Willigt der Senat in über- oder außerplanmäßige Kosten ein, obwohl keine sachliche Notwendigkeit oder Eilbedürftigkeit besteht, verletzt er das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft.

¹³ Es handelt sich um einen haushaltsrechtlich zulässigen Vorgriff (§ 39 Absatz 6 LHO) in der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Einzelplan 7), Aufgabebereich 269 „Verkehr und Straßenwesen“, der das Vorziehen einer Straßenanierungsmaßnahme betrifft.

Einzelfälle 2016

20. Der wesentliche Betrag der Notbewilligungen betrifft mit 195 Mio. Euro¹⁴ überplanmäßige Kosten im Zusammenhang mit den Pensions- und Beihilferückstellungen, weil die vom Gutachter errechneten Rückstellungsbedarfe oberhalb der Prognosen für die Haushaltsplanung lagen. Diese überplanmäßigen Kosten wären auch bei laufender Überwachung und Steuerung kaum zu vermeiden gewesen. Insofern ist in diesem Fall die sachliche Notwendigkeit und Eilbedürftigkeit gegeben und mithin die Einwilligung des Senats in überplanmäßige Kosten nicht zu beanstanden.
21. Weitere Fälle, die kritisch zu beurteilen sind, betreffen die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen sowie die Behörde für Inneres und Sport:
- Im Einzelplan der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (Einzelplan 6.1) beruhen 2,5 Mio. Euro überplanmäßige Kosten auf Abschreibungen auf Finanzanlagen nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode¹⁵, insbesondere auf die Finanzanlage „Sondervermögen Stadt und Hafen“. Nach Feststellungen des Rechnungshofs lagen dem Aufsichtsrat des Sondervermögens bereits im Juli 2016 Erkenntnisse über wesentliche Veränderungen zu den Grundstückserlösen und zu wesentlichen finanziellen Risiken bei der Grundstücksentwicklung vor.
 - In der Behörde für Inneres und Sport (Einzelplan 8.1) resultieren überplanmäßige Kosten in der Produktgruppe 274.05 „Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr“ in Höhe von 8,4 Mio. Euro im Wesentlichen aus dem langsamer als ursprünglich geplant vollzogenen Stellenaufbau im Landesbetrieb Verkehr zur Stärkung des Parkraummanagements.¹⁶ Weniger Personal als geplant führte in der oben genannten sowie in der Produktgruppe 272.04 „Ablieferung durch den Landesbetrieb Verkehr“ mit weiteren 3,5 Mio. Euro zu Mindererlösen. Diese müssen die Kostenermächtigungen senken (§ 37 Absatz 1 Satz 2 LHO). Wenn in der Produktgruppe die Kosten aber nicht abgesenkt werden (können), resultieren hieraus überplanmäßige Kosten (hier: 11,8 Mio. Euro).¹⁷
22. Zur Abschreibung auf die Finanzanlage „Sondervermögen Stadt und Hafen“ hat die Finanzbehörde mitgeteilt, dass das extrem volatile Geschäftsfeld des Sondervermögens die erforderlichen Prognosen nicht zulasse, was sich auch in entsprechenden Quartalsmeldungen widerspiegeln würde. Daher sei es faktisch nicht möglich, den Abschreibungsbedarf für eine Nachbewilligung zeitgerecht – hier also ca. vier Monate vor Vorlage des Jahresabschlusses – hinreichend genau zu quantifizieren. Die Behörde

¹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/9257 vom 30. Mai 2017.

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/9701 vom 4. Juli 2017.

¹⁶ Bürgerschaftsdrucksache 21/9585 vom 27. Juni 2017.

¹⁷ Da im Haushaltsplan nur Kosten, aber keine Erlöse ermächtigt werden (vgl. § 5 LHO), sind Minderlöse technisch gesehen wie überplanmäßige Kosten zu behandeln.

für Stadtentwicklung und Wohnen als Aufsicht führende Behörde über das Sondervermögen hat erklärt, sie habe die Erkenntnisse zu den Abschreibungsbedarfen erst deutlich nach dem Ende des Kalenderjahrs aus dem Jahresabschluss erlangt.

- Zeitverzögerung durch unzureichendes Controlling*
23. Die Stellungnahmen überzeugen den Rechnungshof nicht: Nach den Prüfungserkenntnissen wäre der Abschreibungsbedarf durch ein angemessenes Controlling rechtzeitig erkennbar gewesen. Die gegenüber der Planung negative Geschäftsentwicklung zeichnete sich unterjährig bereits ab. Dabei muss die Höhe der Abschreibung nicht exakt bekannt sein. Für den Antrag auf Nachbewilligung reicht es schon aus, wenn die Größenordnung valide eingeschätzt werden kann.
24. Der Rechnungshof beanstandet die Anwendung des Notbewilligungsrechts. Mit einer sachgerechten laufenden Kontrolle und Steuerung hätten die Behörden eine zeitgerechte Entscheidung der Bürgerschaft im Wege einer Nachbewilligung erreichen können.
25. Überplanmäßige Kosten in der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (Einzelplan 6.1) wurden gegenüber der Bürgerschaft dadurch begründet, dass erst im Zuge der Jahresabschlussarbeiten habe ermittelt werden können, dass diese innerhalb des vorhandenen Gesamtermächtigungsrahmens nicht ausgeglichen werden konnten.¹⁸ Für überplanmäßige Kosten in der Behörde für Inneres und Sport (Einzelplan 8.1) wurde ergänzend argumentiert, dass erst nach abgeschlossener Buchung aller haushaltsrechtlich erforderlichen Rückstellungen erkennbar geworden sei, dass diese innerhalb des vorhandenen Gesamtermächtigungsrahmens nicht ausgeglichen werden konnten.¹⁹
- Auszahlungen vor Einwilligung*
26. Teilweise, wie zum Beispiel bei Mehrbedarfen im Bereich Feuerwehr, wurden Auszahlungen bereits im Kalenderjahr 2016 geleistet, obgleich der Senat in die Verursachung überplanmäßiger Kosten erst im Juni 2017 eingewilligt hat.
27. Der Rechnungshof beanstandet, dass bereits im Haushaltsjahr 2016 Geld ausgegeben wurde, für das erst durch Anwendung des Notbewilligungsrechts im Kalenderjahr 2017 eine budgetrechtliche Grundlage geschaffen wurde (Tz. 26).

Hinsichtlich der nicht zahlungswirksamen Kosten, die erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten zu buchen waren, beanstandet der Rechnungshof, dass vor der Buchung keine Einwilligung des Senats vorlag (Tz. 25).

Gesamtbewertung und Forderung

28. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in der öffentlichen Haushaltswirtschaft der handelsrechtliche Grundsatz „keine Bu-

¹⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/9701 vom 4. Juli 2017, S. 2.

¹⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/9585 vom 27. Juni 2017, S. 2.

chung ohne Beleg“ durch den Grundsatz „keine Buchung ohne Ermächtigung“ zu ergänzen ist. Daher muss die Einwilligung des Senats zur Verursachung überplanmäßiger Kosten, die in haushaltsrechtlich zulässigen Fällen eine Kostenermächtigung durch die Bürgerschaft ersetzt, stets vor dem Eingehen einer Verpflichtung bzw. – bei bestehenden Rechtsverpflichtungen – vor der Verursachung der überplanmäßigen Kosten eingeholt werden (sog. Vorherigkeitsprinzip, vgl. auch Nr. 1.4.3 WV zu §§ 39 und 109 LHO).

Während der unterjährigen Ausführung des Haushaltsplans ist jedenfalls in den Fällen, in denen die Bewirtschaftung einer Kostenermächtigung zu einer Überschreitung im betreffenden Kontenbereich führen würde, vor der Überschreitung für Deckung zu sorgen. Ist diese Deckung über Bewirtschaftungsinstrumente (wie die Verwendung erwarteter Mehrerlöse, die Nutzung von Deckungsfähigkeiten) nicht herbeizuführen, ist eine Nachbewilligung der Bürgerschaft bzw. eine Einwilligung des Senats zu beantragen. Die bloße Erwartung, unterjährige Überschreitungen in einem Kontenbereich nach Beendigung aller Jahresabschlussarbeiten durch Sollveränderungsbuchungen ausgleichen zu können, widerspricht nicht nur den Bewirtschaftungsgrundsätzen. Eine solche Praxis ist auch mit dem Vorherigkeitsprinzip unvereinbar.

Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft verletzt

Könnten bereits verursachte Kosten im Nachhinein durch Einwilligung des Senats und anschließender Genehmigung durch die Bürgerschaft auf eine budgetrechtliche Grundlage gestellt werden, setzt dies Fehlanreize:

Ohne Notbewilligung verbliebe ein Fehlbetrag, der von der Behörde im Folgejahr im Budget aufzufangen wäre (§ 47 Absatz 3 Sätze 1 und 3 LHO). Durch die nachträgliche Notbewilligung aber werden die Kosten durch diverse „Budgetreste“ und damit ohne spürbare Folgen für die verursachende Behörde zulasten des alten Gesamthaushalts ausgeglichen.

29. Der Rechnungshof erkennt an, dass der vergleichsweise geringe in das Haushaltsjahr 2017 vorgetragene Fehlbetrag eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem Vorjahr²⁰ darstellt. Gleichwohl fordert er die Behörden auf, bei der Ausführung des Haushaltsplans die Bewirtschaftungsvorschriften nach § 37 Absatz 1 LHO zu beachten und Einwilligungen zur Verursachung über- und außerplanmäßiger Kosten vor dem Eingehen einer Verpflichtung bzw. – bei bestehenden Rechtsverpflichtungen – vor der Kostenverursachung einzuholen (§ 39 Absätze 1 bis 4 LHO).

Konsumtive und investive Ermächtigungsüberträge („Reste“)

30. Die nach 2017 übertragenen konsumtiven Ermächtigungen betragen rund 1,5 Mrd. Euro (darunter 0,6 Mrd. Euro im Einzelplan 9.2, Allgemeine Finanzwirtschaft). Im Vorjahr lag das Volumen – unter

²⁰ Jahresbericht 2017, Tz. 33 ff.

Berücksichtigung der übertragenen Fehlbeträge (-0,6 Mrd. Euro) – bei rund 1,7 Mrd. Euro (darunter 0,9 Mrd. Euro im Einzelplan 9.2). Das Volumen an konsumtiven Übertragungen ist damit insgesamt um 0,2 Mrd. Euro gesunken.

31. Die nach 2017 übertragenen investiven Ermächtigungen betragen 1,0 Mrd. Euro (darunter 0,3 Mrd. Euro im Einzelplan 9.2, Allgemeine Finanzwirtschaft). Im Vorjahr lag das Volumen bei 1,1 Mrd. Euro (darunter 0,2 Mrd. Euro im Einzelplan 9.2). Das Volumen an investiven Übertragungen ist damit insgesamt um 0,1 Mrd. Euro gesunken.
32. Der Rechnungshof betrachtet die Höhe der übertragenen Ermächtigungen nach wie vor kritisch. Ermächtigungsüberträge in einem Gesamtvolumen von 2,5 Mrd. Euro stellen ein Risiko für den Haushalt dar, weil sie das Gesamtermächtigungsvolumen des Folgejahres vergrößern, ohne mit vorhandenen liquiden Mitteln hinterlegt zu sein. In der Vergangenheit unterbliebene Kreditaufnahmen können nach den Vorgaben der Schuldenbremse nicht mehr nachgeholt werden. Die Inanspruchnahme von übertragenen Ermächtigungen kann deshalb zu einer Gefährdung der Einhaltung der Schuldenbremse führen.²¹
33. Die bestehenden Regelungen²² zur zeitlichen und volumenmäßigen Begrenzung von Ermächtigungsüberträgen haben in ihrer Wirkung bislang nicht zu einem spürbaren Rückgang beigetragen. Deshalb kommt es auf eine kritische Ermessensausübung der Finanzbehörde bei der Übertragung von Kosten- und Auszahlungsermächtigungen an.
34. Eine Auswertung des Rechnungshofs hat ergeben, dass die Finanzbehörde rund 95 % des rechnerisch maximal möglichen konsumtiven Übertragungsvolumens²³ auch tatsächlich in das Haushaltsjahr 2017 übertragen hat. Dies lässt daran zweifeln, dass sie das ihr vom Gesetzgeber eingeräumte Ermessen durchgängig kritisch ausgeübt hat.
35. Dieser Zweifel wird durch Prüfungsfeststellungen im Hinblick auf das Resteübertragungsverfahren der Justizbehörde erhärtet. Die Antrags- und Entscheidungsbegründungen beinhalteten zum Teil nicht die haushaltsrechtlich geforderten und für eine nachvollziehbare sachgerechte Ermessensentscheidung erforderlichen Angaben:²⁴
- So mangelte es zum Beispiel an der geforderten Verknüpfung mit der Erfüllung des jeweiligen Leistungszwecks. Die Jus-

²¹ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, Tz. 59.

²² § 47 Absatz 2 Satz 1 LHO, Nr. 3.1 VV zu § 47 Absatz 2 und 3 LHO.

²³ Soll-Ist-Abweichung bezogen auf den Gesamthaushalt, abzüglich der nicht übertragbaren Kosten für Abschreibungen und unter Berücksichtigung des Vorgriffs (Tz. 18).

²⁴ Zu den im Folgenden dargestellten einzelfallbezogenen Feststellungen des Rechnungshofs hat die Justizbehörde zugesagt, die Anträge auf Ermächtigungsüberträge künftig detaillierter zu begründen.

tizbehörde ist in ihrem Antrag auf Übertragung der nicht verbrauchten Ermächtigungen in der Produktgruppe Steuerung und Service (PG 233.01, insgesamt rund 8,9 Mio. Euro) nicht auf die Erfüllung des Leistungszwecks eingegangen. Auch aus der Begründung der Ermessensentscheidung der Finanzbehörde ist kein Bezug zum Leistungszweck ersichtlich gewesen.

- Zudem fehlte es in Fällen mit regelmäßig am Jahresende vorhandenen konsumtiven Überträgen an einer Berücksichtigung dieser Entwicklung:

Produktgruppe (PG) Kontenbereich	übertragen von			Sockelbetrag von drei Jahren
	2014 nach 2015	2015 nach 2016	2016 nach 2017	
	in Tsd. Euro			
PG 233.01 Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.704	2.997	3.105	1.704
PG 233.01 Personalkosten	1.869	3.081	5.286	1.869
Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten				

- Bei gebundenen Überträgen fehlten die rechtlich geforderten Darstellungen der Gründe für die Verzögerungen und die Informationen zur Notwendigkeit der Mittelübertragung. Die Justizbehörde hat für mehrere Produktgruppen angegeben, dass sie „einen Teil“ der nicht in Anspruch genommenen Personalkosten-Ermächtigungen für Tarif- und Besoldungsanpassungen benötige, ohne zu benennen, wie groß dieser Teil ist. Auch hat sie nicht angegeben, wofür der jeweils andere Teil verwendet werden sollte.
36. In der Haushaltsrechnung können die Erläuterungen zu den Ermächtigungsüberträgen grundsätzlich in verschiedenen Abschnitten dargestellt werden. Erläuterungen finden sich bei
- der Ergebnisrechnung der jeweiligen Produktgruppe bzw. den Investitionen und Darlehen des jeweiligen Aufgabenbereichs,
 - den Vollzugsbuchungen und Überträgen zu Kosten und Erlösen bzw. Ein- und Auszahlungen und
 - den vier gesonderten Übersichten (konsumtive Abweichungsübersichten für Produktgruppen bzw. investive für Aufgabenbereiche sowie Übersichten zu übertragenen investiven bzw. konsumtiven Ermächtigungen).
37. Die Erläuterung der Ermächtigungsüberträge an verschiedenen Stellen der Haushaltsrechnung erschwert der Bürgerschaft die Nachvollziehbarkeit.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Erläuterungen zum Teil keine bzw. unvollständige oder aber „inhaltsleere“ Informationen zur beabsichtigten Mittelverwendung sowie der Notwendigkeit zur Deckung eines Mehrbedarfs gegenüber dem Haus-

haltsplan enthalten. Hierzu zählen auch Informationen zur Höhe je Verwendungszweck. Gleiches gilt für Angaben zum Entstehen von Soll-Ist-Abweichungen (Tz. 35).

Sachgerecht wäre es zudem, bei gebundenen Überträgen die Verzögerungsgründe anzugeben sowie bei freien Überträgen mit Blick auf die zukünftige Veranschlagung zu erläutern, inwieweit es sich um Einsparungen handelt.

Erläuterungen zu „Resten“ fehlen oder sind unvollständig

38. Keine bzw. unvollständige Angaben zur Mittelverwendung gab es

- im konsumtiven Bereich zum Beispiel bei der Finanzbehörde (Einzelplan 9.2) für rund 180 Mio. Euro²⁵ und in einem weiteren Fall für rund 5,5 Mio. Euro²⁶ sowie der Behörde für Schule und Berufsbildung für rund 9 Mio. Euro²⁷;
- im investiven Bereich zum Beispiel bei der Finanzbehörde (ebenfalls Einzelplan 9.2)²⁸ und dem Bezirksamt Wandsbek.²⁹

„Inhaltsleere“ Angaben zum Entstehen bzw. zur vorgesehenen Verwendung der Ermächtigungsüberträge hat der Rechnungshof zum Beispiel bei

- der Justizbehörde³⁰ mit den Erläuterungen „sollen der Produktgruppe in 2017 zur Verfügung gestellt werden“ und „die übertragenen Ermächtigungen werden zur Umsetzung von in Planung befindlichen Maßnahmen benötigt“ sowie
- der Finanzbehörde³¹ mit der Angabe „Vollzugsbuchungen und Überträge haben das Soll unterjährig erhöht und führen zu einer Soll-Ist-Abweichung von etwa 4.800 Tsd. Euro, die der Finanzierung des künftigen Personalaufwands dienen“

festgestellt.

An der Begründung eines Mehrbedarfs in 2017 bzw. der Angabe der Höhe der bereits gebundenen Mittel mangelte es zum Beispiel bei der Finanzbehörde (Einzelplan 9.2).³²

39. In den Erläuterungen wird überdies bislang keine systematische Verbindung zwischen dem Grad der Erfüllung des Leistungs-

²⁵ PG 283.01, kontextbereichsübergreifend; von 470 Mio. Euro übertragenen Ermächtigungen der Produktgruppe werden in der Haushaltsrechnung (Band Gesamthaushalt, S. 102) nur rund 290 Mio. Euro unter Angabe der jeweils benötigten Mittel konkretisiert.

²⁶ PG 283.03, kontextbereichsübergreifend.

²⁷ PG 241.03, Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit.

²⁸ Aufgabebereich 283; keine Informationen zu den hinter den Überträgen stehenden Maßnahmen.

²⁹ Keine Angabe, dass von den übertragenen Ermächtigungen in Höhe von rund 18,9 Mio. Euro, die der Fortführung begonnener bzw. geplanter Investitionen dienen sollen, voraussichtlich nur 3,4 Mio. Euro im Jahr 2017 auch in Anspruch genommen werden.

³⁰ PG 233.01, Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit.

³¹ PG 279.01, Personalkosten.

³² Zum Mehrbedarf zum Beispiel PG 283.01 kontextbereichsübergreifend und 283.02 globale Mehr-/Minderkosten; zu den gebundenen Mitteln zum Beispiel 283.03 in Bezug auf den Innovationsfonds Digitale Stadt.

zwecks und den übertragenen konsumtiven Ermächtigungen hergestellt.

Perspektivisch wäre es in einem Produkthaushalt sachgerecht, mit der Übertragung von Ermächtigungen auch zu überprüfen, inwieweit Anpassungen des Leistungszwecks vorzunehmen sind.³³

40. Der Rechnungshof erachtet es als notwendig, dass die Behörden die Erläuterungen in der Haushaltsrechnung wie auch die Begründungen gegenüber der Finanzbehörde im Übertragungsverfahren unter Berücksichtigung seiner Feststellungen (Tz. 35 ff.) verbessern und die Ermächtigungsüberträge in der Haushaltsrechnung an einer Stelle gebündelt erläutern. Erst dann entsteht ein vollständiges Bild, das

- es der Finanzbehörde ermöglicht, ihr Ermessen im Rahmen des Übertragungsverfahrens sachgerecht auszuüben und mit Blick auf künftige Veranschlagungen festzustellen, ob Ermächtigungen noch in der bisherigen Höhe benötigt werden, sowie
- es zulässt, dass sich die Bürgerschaft – unter Berücksichtigung der Überträge der Vorjahre sowie der Leistungszwecke – hinreichend von der Notwendigkeit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Übertragung nicht in Anspruch genommener Ermächtigungen überzeugen kann.

Um dies zu erreichen, sollte die Finanzbehörde den Behörden Vorgaben zu Qualität, Umfang und Verortung der Erläuterungen machen.

41. Der Rechnungshof empfiehlt zudem, die Darstellung in der Haushaltsrechnung besser zu gestalten, indem die Tabellen und Erläuterungen zu den Soll-Ist-Abweichungen sowie den übertragenen Ermächtigungen ab 3 Mio. Euro zusammengefasst werden.

Stellungnahme der Verwaltung

42. Die Finanzbehörde teilt die Einschätzung des Rechnungshofs hinsichtlich der Risiken aus der Höhe des übertragenen Ermächtigungsvolumens von insgesamt 2,5 Mrd. Euro (Tz. 32) nicht. Sie hat darauf hingewiesen, dass die vom Rechnungshof dargestellten Auswirkungen auf die Liquidität im Rahmen des von der LHO geregelten Zusammenspiels von Erlösen, Ausgaben und Kassenkrediten von der Finanzbehörde im Rahmen des Liquiditätsmanagements beobachtet und gesteuert würden.
43. Die Finanzbehörde hat ferner entgegnet, dass sich aus einem hohen prozentualen Anteil übertragener Ermächtigungen am rechnerisch möglichen Übertrag (Tz. 34) nicht ableiten lasse, dass die Finanzbehörde unkritisch prüfe. Eine restriktive Beschränkung des „Restevolumens“ sei rechtlich nicht geboten und schränke

³³ Tzn. 868 bis 877.

die in der gegenwärtigen Haushaltslage ohnehin engen Handlungsmöglichkeiten der Behörden über Gebühr ein. Auch sei für die Übertragung ein fortlaufender Leistungs- und Ausgabenzweck ein ausreichender Grund. Dies schließe die in zentralen Ansätzen und Programmen – also in Produktgruppen ohne Leistungszweck – veranschlagten Mittel ein.

44. Zur Transparenz über „Reste“ hat sie erklärt, dass in der Haushaltsrechnung über die Ermächtigungsüberträge und über die Ist-Werte von Kennzahlen im Vergleich zum Haushaltsplan berichtet werde. Der Bezug von Ermächtigungsüberträgen zum Leistungszweck einer Produktgruppe sei somit transparent (Tz. 39). Darüber hinaus ergäben sich Informationen aus dem Halbjahresbericht, mit dem die Bürgerschaft auch über die aus dem Vorjahr übertragenen Ermächtigungen und Fehlbeträge und weitere Einzelheiten unterrichtet werde.

Bewertung des Rechnungshofs

45. Hinsichtlich des Liquiditätsrisikos aus Resten hält der Rechnungshof den Argumenten der Finanzbehörde entgegen, dass ein temporärer Aufbau von Kassenverstärkungskrediten nach der LHO zwar zulässig, aber finanzpolitisch nicht wünschenswert ist.
46. Zur Prüfung der Resteübertragung weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Finanzbehörde in den beispielhaft genannten Fällen trotz ihr vorliegender „inhaltsleerer“ Begründungen der Behörden gleichwohl eine Übertragung nicht abgelehnt hat. Schon dies bestärkt die Zweifel des Rechnungshofs, dass die haushaltsrechtlichen Anforderungen für die Übertragung nicht immer erfüllt waren und eine kritische Prüfung erfolgen sollte.
47. Die Feststellung der Finanzbehörde, dass grundsätzlich alle Informationen zu den Ermächtigungsüberträgen in der Haushaltsrechnung vorliegen, ist zutreffend. Mit seinen Ausführungen macht der Rechnungshof aber darauf aufmerksam, dass eine Verknüpfung dieser Informationen in den Erläuterungen zu den Ermächtigungsüberträgen es den Mitgliedern der Bürgerschaft erleichtern würde, sich einen Überblick zu verschaffen.

Aufstellung des Haushaltsplans

48. Die Veranschlagung von Kosten und Auszahlungen sowie die Erlösplanung waren nicht immer hinreichend genau.

Veranschlagung von Kosten und Auszahlungen zu ungenau

So haben die bauverwaltenden Behörden – häufig ohne dies zu begründen – große Baumaßnahmen mit überdurchschnittlich hohen Kostenvarianzen veranschlagt, was auf Defizite bei der Ermittlung und Festlegung der Ansätze für Kostenvarianz hindeutet.³⁴

³⁴ Tzn. 568 bis 573.

Die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung musste zusätzliche Haushaltsmittel einwerben, da sie die Maßnahme „UKE, Forschungstierhaltung“ aufgrund mangelhafter Grundlagen zu niedrig veranschlagt hat.³⁵

49. Der Einzelplan der Behörde für Inneres und Sport wies in Bezug auf das Haushaltsjahr 2015 – neben nicht ausgeschöpften Kostenermächtigungen von rund 7 Mio. Euro – am Jahresende einen konsumtiven Fehlbetrag von rund 10 Mio. Euro auf.

Die Finanzbehörde hat einen wesentlichen Teil der im Einzelplan 8.1 der Behörde für Inneres und Sport veranschlagten globalen Minderkosten aus zentralen Mitteln des Einzelplans 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) ausgeglichen (8 Mio. Euro von veranschlagten 15 Mio. Euro).

Überdies hat die Behörde für Inneres und Sport gegenüber der Finanzbehörde angegeben, dass bereits die vom Senat zum Haushaltsplan 2015/2016 beschlossenen Eckwerte nicht ausgereicht hätten, um den „Regelbetrieb“ finanzieren zu können. Auch der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Behörde für Inneres und Sport das vorhandene, stetige Finanzierungsproblem auch im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans 2017/2018 aufgrund behördeninterner Arbeitspapiere bekannt war. Sie hat dennoch globale Minderkosten und deutlich höhere Erlöse gegenüber den Vorjahren geplant, obwohl die Erlöse in den Vorjahren hinter den Planwerten zurückgeblieben waren und entsprechend günstige Veränderungen der maßgeblichen Rahmenbedingungen nicht erkennbar waren. Durch die praktizierte Veranschlagung wird dem Risiko einer Unterdeckung in der Haushaltsplanerstellung nicht entgegengewirkt, sondern das Problem lediglich von der Haushaltsplanung in die Bewirtschaftung verschoben.

50. Die Behörde für Inneres und Sport hat angeführt, dass sie die Ausbringung von globalen Minderkosten als ein zulässiges haushaltsrechtliches Instrument ansehe, welchem die Bürgerschaft auch in anderen Einzelplänen zugestimmt habe. Zudem habe sie während der laufenden Bewirtschaftung zahlreiche personalwirtschaftliche Gegensteuerungsmaßnahmen im Einzelplan eingeleitet, um Haushaltsüberschreitungen zu vermeiden.
51. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Instrument der Veranschlagung globaler Minderkosten zwar üblich und haushaltsrechtlich anerkannt ist. Jedoch darf auch dieser Kontenbereich nur in der Höhe veranschlagt werden, in der seine Erwirtschaftung hinreichend wahrscheinlich ist.

Die von der Behörde für Inneres und Sport genannten Gegensteuerungsmaßnahmen in der Bewirtschaftung ersetzen nicht die Notwendigkeit einer realistischen Haushaltsplanung.

³⁵ Tzn. 558 bis 562.

- Erlösplanung zu ungenau*
52. Bürgerschaftskanzlei³⁶ und Senatskanzlei³⁷ haben Erlöserwartungen erheblich zu niedrig geplant, obwohl sie deutlich höhere Ist-Erlöse aus Vorjahren kannten und diese auch für das Folgejahr unterstellen konnten.
53. In der Haushaltsrechnung 2016 wiesen die sonstigen Investitionen der Aufgabenbereiche Wirtschaft, Bauen und Umwelt der Bezirksämter durchgängig hohe Soll-Ist-Abweichungen auf, die damit begründet wurden, dass für mehrjährige und geplante Maßnahmen die Ermächtigungen für Auszahlungen bereits in voller Höhe im ersten Jahr der Realisierung per Sollübertragung zugewiesen worden seien. Ordnungsgemäß wäre es hingegen gewesen, nur die im Haushaltsjahr fälligen Auszahlungen und darüber hinaus für die Folgejahre Verpflichtungsermächtigungen zu veranschlagen.
- Veranschlagung ohne hinreichende Etablierung*
54. Die Behörden haben investive Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 1,8 Mrd. Euro entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht als Einzelinvestitionen, sondern zusammengefasst und damit ohne die erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen veranschlagt. Für eine hinreichende Planungs- und Kostenstabilität dieser Maßnahmen fehlte deshalb die Basis und zugleich fehlten der Bürgerschaft die zur sachgerechten Ausübung ihres Budgetbewilligungsrechts notwendigen Entscheidungsgrundlagen. Soweit Baumaßnahmen einzeln veranschlagt wurden, sind die Darstellungen in den Erläuterungen zum Haushaltsplan häufig unvollständig und entsprechen nicht den Vorgaben.³⁸
- Veranschlagung an sachfremder Stelle*
55. Die Veranschlagung von Kosten und Auszahlungen erfolgte darüber hinaus nicht immer an der richtigen Stelle. Die Finanzbehörde hat auch die zum Zeitpunkt der Veranschlagung nach Art und Umfang bekannten Kosten der Flüchtlingsunterbringung zentral, ohne Ausbringung eines Leistungszwecks, in ihrem Einzelplan 9.2 und insoweit nicht verursachungsgerecht in den zutreffenden Produktgruppen mit entsprechenden Leistungszwecken im Einzelplan 4 veranschlagt.

Die Veranschlagung von Kosten und Auszahlungen bei zentralen Ansätzen ohne Leistungszweck – wie beispielsweise die vorgenannten Kosten der Flüchtlingsunterbringung – hat in der laufenden Bewirtschaftung zur Folge, dass die notwendigen unterjährigen Sollüberträge keine Auswirkungen auf die Leistungszwecke der empfangenden Produktgruppen haben. Dadurch wird das Verhältnis zwischen Leistungszweck (Output) und Kosten bzw. Auszahlungen (Input) verzerrt, was wiederum die Transparenz einschränkt und der Bürgerschaft die Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben erschwert.³⁹

³⁶ Ist 2012 und 2013 betrug 0,2 Mio. Euro, die Planwerte 2015 und 2016 hingegen jeweils nur 8 Tsd. Euro.

³⁷ Ist 2012 und 2013 betrug 0,8 Mio. Euro, die Planwerte 2015 und 2016 hingegen jeweils nur 0,4 Mio. Euro.

³⁸ Tzn. 549 bis 557 und 604 bis 610.

³⁹ Tzn. 868 bis 877.

56. Die Veranschlagung war überdies unvollständig. So haben Behörden bei der Umsetzung des sog. Mieter-Vermieter-Modells (MVM) nicht die erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan ausgebracht.⁴⁰

*Fehlende
Verpflichtungs-
ermächtigung bei
MVM-Maßnahmen*

Ausführung des Haushaltsplans

57. Bei der Ausführung des Haushaltsplans hat der Rechnungshof unzulässige Buchungen festgestellt:
- Die Justizbehörde hat Mehrerlöse unzulässig in andere Produktgruppen umbucht.⁴¹
 - Die Behörde für Inneres und Sport hat in mehreren Fällen durch die Buchung von Mehr- und Mindererlösen innerhalb einer Produktgruppe unzulässig⁴² Kosten-Kontenbereiche in Höhe von je rund zehntausend Euro ausgeglichen.⁴³
 - Die Finanzbehörde hat von 2015 nach 2016 in zwei Fällen⁴⁴ bei der Justizbehörde unzulässige Ermächtigungsüberträge vorgenommen, indem sie höhere Beträge übertragen hat, als rechnerisch bei den betreffenden Kontenbereichen vorhanden waren.
58. Die Justizbehörde hat im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten 2016 Mehrerlöse in Höhe von rund 2,7 Mio. Euro unzulässig für zusätzliche Kosten-Ermächtigungen umbucht.⁴⁵ Die Mehrerlöse dienen in vielen Fällen nicht wie haushaltsrechtlich vorgesehen⁴⁶ der Deckung von zum Ende desselben Jahres vorhandenen Mehrkosten, sondern vielmehr der Bildung von „Resten“, die nach 2017 übertragen werden sollten, was die Finanzbehörde dann auch umgesetzt hat.
59. Nach Auffassung der Justizbehörde müssen Mehrerlöse und Mehrkosten nicht im gleichen Haushaltsjahr entstehen, so dass es zulässig sei, die Mehrerlöse als zusätzliche Ermächtigung zu übertragen.
60. Der Rechnungshof verweist auf die geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen, wonach Mehrerlöse der Deckung voraussichtlicher Mehrkosten am Jahresende dienen und nicht übertrag-

⁴⁰ Tzn. 450 bis 453 und 489 bis 495.

⁴¹ Justizbehörde: 0,7 Mio. Euro von PG 233.01 nach PG 233.02 sowie 0,9 Mio. Euro von PG 235.03 nach PG 233.03.

⁴² Da nicht dem Fachkonzept Haushaltssteuerung – Release SNH 4 entsprechend.

⁴³ PG 277.02, PG 277.06, PG 274.05.

⁴⁴ In einem Fall handelte es sich um ein Büroversehen und in einem anderen Fall war der Anlass eine fehlerhafte Verrechnungsbuchung aus 2015, die auf diesem Wege ausgeglichen werden sollte.

⁴⁵ Aufgabenbereich Steuerung und Service (233), Staatsanwaltschaften (234) und Gerichte (235). Diese Buchungen sind weder auf Erlösen aus Personalkostenerstattungen zurückzuführen, die zugunsten des Kontenbereichs Personalkosten verwendet wurden (vgl. haushaltsrechtliche Regelung), noch sollte mit ihnen ein voraussichtlicher Fehlbetrag gedeckt werden (vgl. Nr. 1.2 VV zu § 37 LHO).

⁴⁶ § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO i. V. m. Nr. 1.2 VV zu § 37 LHO.

bar sind. Die Sichtweise der Justizbehörde steht auch nicht im Einklang mit anderen Bewirtschaftungsregelungen.⁴⁷

61. Zu den Mehrerlösen bei der Justizbehörde zählten auch Erlöse aus Geldauflagen zugunsten der Staatskasse sowie Erlöse aus den nach Fristablauf an die FHH verfallenen Geldhinterlegungen. Solche besonderen zusätzlichen Mittel sollen nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen im Regelfall ähnlich wie Steuereinnahmen dem allgemeinen Haushalt zugutekommen. Die Inanspruchnahme dieser Gelder, bei denen es sich um bloße Vereinnahmungen handelt, ist – anders als von Justizbehörde und Finanzbehörde im Prüfungsverfahren vertreten – nicht als „anderweitig geboten“ im Sinne des § 37 Absatz 1 LHO anzusehen und insoweit unzulässig. Es widerspricht dem Grundsatz der Gesamtdeckung, dass allgemeine Deckungsmittel, die dem Haushalt insgesamt zustehen, direkt in die „Budgettöpfe“ derjenigen Behörde geleitet werden, die für die Erhebung zuständig ist. Würde dies zugelassen, könnte die Finanzverwaltung die Steuereinnahmen zunächst einmal für sich beanspruchen.
62. Auch bei der rechtzeitigen Einziehung von Forderungen gab es Mängel. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration hat Rückforderungsbescheide mit erheblicher Verzögerung erlassen, so dass Erstattungsbeträge entsprechend spät dem Haushalt zugeflossen sind.⁴⁸
63. In der Haushaltsrechnung 2016 ist die Darstellung der Ergebnisrechnung für den Gesamthaushalt hinsichtlich der Sollwerte und in der Folge der Soll-Ist-Abweichung des Jahresergebnisses einschließlich der globalen Mehr-/Minderkosten⁴⁹ unzutreffend. Grund hierfür sind die in dieser Darstellung nicht berücksichtigten Erlöse und Kosten aus Verrechnungen, die sich im Ist zwar zutreffend zu Null saldieren, im Soll hingegen differieren. Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf sicherzustellen, dass es im nächsten Jahr keine Differenzen gibt, oder andernfalls die Differenzen zu erläutern.

Die Kapitalflussrechnung des Landesbetriebs Zentrum für Personaldienste beinhaltet nicht alle tatsächlichen Liquiditätsveränderungen. Die Einzahlungen aus investiven Zuführungen der FHH im Zusammenhang mit dem Projekt „ePers“ sind um rund 2 Mio. Euro zu niedrig dargestellt.

Darstellung der Leistungszwecke

64. Wie bereits in den Vorjahren⁵⁰ hat der Rechnungshof die Ordnungsmäßigkeit von einzelnen Kennzahlen und Kennzahlenwer-

⁴⁷ U. a. Übertragungshöchstgrenze (Nr. 3.1 VV zu § 47 Absätze 2 und 3 LHO) sowie Vorrang von Mehrerlösen vor Deckungsfähigkeiten zur Deckung von Mehrkosten (Nr. 3 VV zu § 48 LHO).

⁴⁸ Tz. 129.

⁴⁹ Zeile 28 der Gesamtergebnisrechnung.

⁵⁰ Jahresbericht 2015, Tz. 602 ff.; Jahresbericht 2016, Tz. 524 ff.; Jahresbericht 2017, Tz. 196 ff., 262 ff., 324 ff., 614 ff..

ten untersucht. Die festgestellten Ordnungsmäßigkeitsmängel⁵¹ decken sich mit denen in den Vorjahren: So liegt der Anteil der bei der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation und dem Personalamt vorgefundenen nicht zutreffenden Kennzahlen-Istwerte zwischen 15 % und 23 %. Weitere Mängel bestanden in der nicht eindeutigen Definition, der nicht hinreichenden Erläuterung von Kennzahlen, der fehlenden Dokumentation der Kennzahlenberechnung sowie unzureichender Qualitätssicherung.

65. Die festgestellten Ordnungsmäßigkeitsmängel widersprechen dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und beeinträchtigen – neben den ebenfalls festgestellten Mängeln bei der Kennzahlenauswahl⁵² – die Darstellungen der Leistungszwecke, die die Grundlage für die Kostenermächtigungen bilden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

66. Der Rechnungshof hat in mehreren Prüfungen festgestellt, dass erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Durchführung finanzwirksamer Maßnahmen nicht oder nicht hinreichend erfolgt sind bzw. der Verlängerung bestehender Maßnahmen keine sachgerechten Erfolgskontrollen vorausgingen. So wären Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells bei dem Center for Hybrid Nanostructures der Universität Hamburg, den Opernwerkstätten und -fundi und dem Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg notwendig gewesen.⁵³
67. Das Versäumnis, die Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen im Vorwege bzw. während und nach ihrer Durchführung Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen, führt dazu, dass für diese Maßnahmen weder eine Beschränkung auf den zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Umfang noch die Planungs- bzw. Kostenstabilität sichergestellt werden können.

Vergabe von Lieferungen und Leistungen

68. Der Rechnungshof hat in mehreren Prüfungen festgestellt, dass vergaberechtliche Vorgaben und Dokumentationspflichten nicht eingehalten worden sind. Überdies bestanden Mängel bei den Bedarfsbegründungen, Leistungsbeschreibungen oder in der Abrechnung, was die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Handelns im Zusammenhang mit Auftragsvergaben beeinträchtigt.⁵⁴

⁵¹ Tzn. 191 bis 206, 299 bis 304, 902 bis 916, 917 bis 932, 933 bis 942 und 943 bis 949.

⁵² Tzn. 141 bis 143, 191 bis 206 und 917 bis 932.

⁵³ Tzn. 245 bis 247, 425 bis 432, 469 bis 472, 522 bis 523 und 772 bis 778.

⁵⁴ Tzn. 227 bis 258, 444 bis 448, 481 bis 487, 599 bis 602, 629 bis 634, 699 bis 701 und 779 bis 791.

So hat die Sprinkenhof GmbH im Zuge der Grundsanie rung der Trautwein-Gebäude zusätzliche Aufträge im Wert von rund 1 Mio. Euro erteilt, ohne Vergabeverfahren durchzuführen, und die Hochschule für Angewandte Wissenschaften hat den Gesamtauftragswert für den Standort Pressegebäude Berliner Tor 7a unzutreffend ermittelt mit der Folge, dass sie nicht den erforderlichen EU-weiten Wettbewerb durchgeführt hat.

69. Die Nichtanwendung der vergaberechtlichen Bestimmungen birgt u. a. erhebliche wirtschaftliche Risiken. Die festgestellten Verstöße gegen die Ordnungsmäßigkeit haben im Zusammenwirken mit weiteren Versäumnissen in Vergabeverfahren zu finanziellen Nachteilen für die FHH geführt.

Zuwendungsverfahren

70. Der Rechnungshof hat bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Mängel bei der Auswahl von Zuwendungsempfängern sowie der Kontrolle der Verwendungsnachweise bei Zuwendungen festgestellt.

So hat sie die öffentlichen Bekanntgaben von Förderabsichten sowie zum Erlass von Förderrichtlinien nicht durchgängig gemäß den Vorschriften vorgenommen⁵⁵ und die vorgegebenen Fristen für die weitergehende Verwendungsnachweisprüfung und die jeweils vorausgehende Standardprüfung häufiger nicht eingehalten⁵⁶.

Die festgestellten Ordnungsmäßigkeitsmängel beeinträchtigen die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Zuwendungen.

⁵⁵ Tzn. 95 bis 102.

⁵⁶ Tzn. 103 bis 130.

II. Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss

Finanzbehörde

Die Prüfung des Jahres- und des Konzernabschlusses der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2016 hat über die für den Bestätigungsvermerk relevanten Feststellungen hinaus weitere Mängel aufgedeckt, die für eine Beurteilung auf der Ebene von Behörden und Tochterorganisationen und damit für die Entlastung des Senats bedeutsam sein können.

Viele Mängel betreffen das Anlagevermögen der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, wie zum Beispiel die Ergebnisverzerrung aufgrund von unterbliebenen Abschreibungen für bereits fertiggestellte Straßen.

71. Der Rechnungshof hat den Jahres- und den Konzernabschluss sowie den Lagebericht für das Haushaltsjahr 2016 der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) mit Einschränkungen bestätigt. Über die für die Einschränkungen des Bestätigungsvermerks ursächlichen Mängel hinaus hat der Rechnungshof weitere Feststellungen getroffen, die die Gesamtaussage des Jahres- und des Konzernabschlusses allerdings nicht so wesentlich beeinträchtigen, dass sie sich auf den Bestätigungsvermerk auswirken.

Feststellungen mit Ergebnisauswirkung

72. Die im Folgenden benannten Feststellungen resultieren aus
- fehlerhaften Aktivierungen,
 - nicht erfolgten oder fehlerhaften Abschreibungen,
 - unterbliebenen Vermögensüberprüfungen und -korrekturen,
 - unzutreffenden Rückstellungsbildungen und
 - fehlerhaften Umsetzungen von Bilanzierungsänderungen.

Die Beträge sind für die Darstellung der Vermögens- und Ertragslage der FHH insgesamt nicht kritisch, können aber für die Abrechnung von Einzelplänen bedeutsam sein. Im Einzelnen:

73. Entgegen den Regelungen der auf den Jahresabschluss 2016 anzuwendenden Fassung der VV Bilanzierung wurden insbesondere die von der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) und der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung

gewährten Zuweisungen und Zuschüsse von rund 485 Mio. Euro nicht im zutreffenden Bilanzposten „Immaterielle Vermögensgegenstände“, sondern als „Geleistete Anzahlungen“ bilanziert. Da die Vermögensgegenstände in diesem Bilanzposten keinen planmäßigen Abschreibungen unterliegen, wurden die erforderlichen Aufwendungen aus Abschreibungen nicht erfasst.

- Fehlende Abschreibungen verfälschen Ergebnis der BWVI*
74. Seit 2015 wurden im Bereich der BWVI fertiggestellte Straßen nicht mehr in den zutreffenden Bilanzposten umgebucht, sondern unter den „Geleisteten Anzahlungen und Anlagen in Bau“ ausgewiesen. Obwohl die Straßen auch der Abnutzung unterliegen, wurden keine planmäßigen Abschreibungen vorgenommen. Die Aufwendungen aus Abschreibungen waren somit zu gering ausgewiesen.
75. Ebenso wurden von der Feuerwehr im Jahr 2016 angeschaffte Fahrzeuge als „Anlagen im Bau“ und somit als noch nicht einsatzbereit erfasst, obwohl diese Fahrzeuge mit der Auslieferung sofort bestimmungsgemäß nutzbar waren. Planmäßige ergebniswirksame Abschreibungen dieser Fahrzeuge fanden ebenfalls nicht statt.
76. Die für die Bilanzierung unterstellten Nutzungsdauern von Polizei- und Feuerwehrfahrzeugen wichen häufig von den Vorgaben der VV Bilanzierung ab. So wurde beispielsweise bei Kommandowagen der Feuerwehr statt mit den vorgegebenen zwölf Jahren mit einer viel kürzeren Nutzungsdauer von fünf Jahren gerechnet. Bei Rettungsbooten war es umgekehrt. Hier wurden nicht die vorgegebenen zehn Jahre, sondern eine erheblich längere Nutzungsdauer von 25 Jahren unterstellt. Die hieraus resultierenden Berechnungen der jährlichen Aufwendungen aus Abschreibungen erfolgten damit nicht regelkonform.
77. Die von der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen übernommenen Verluste des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen aus zwei Wohnungsbaufinanzierungsprogrammen in Höhe von 13 Mio. Euro wurden als Sachanlagen bilanziert. Es wäre aber nur dann möglich gewesen, diese Verlustausgleichszahlungen als Herstellungskosten von Bauprojekten zu aktivieren, wenn der Landesbetrieb für jedes dieser Projekte eine Einzelaufstellung aller Aufwendungen und Erträge und somit den Nachweis projektindividueller Gewinne bzw. Verluste geführt hätte. Weil aber diese für die Aktivierung als Vermögensgegenstand notwendige Einzelbewertung der Bauprojekte nicht erfolgte, war eine aufwandswirksame Erfassung der Verluste geboten. Im Ergebnis wurden zu geringe Aufwendungen ausgewiesen.
- Bilanzierungsfehler schaffen Budgetfreiräume*
78. Aufgrund geänderter Bilanzierungsvorschriften wurden im Bereich der BWVI Verbindlichkeiten, die bereits im Jahresabschluss auf den 31. Dezember 2014 passiviert waren, im Haushaltsjahr 2016 ausgebucht. Die Verbindlichkeiten betrafen noch nicht ausgezahlte Zuwendungen gegenüber Dritten. Die Ausbuchung führte zu Erträgen in Höhe von rund 17 Mio. Euro. Diese blieben nicht, wie in Artikel 40 § 5 Absatz 5 Satz 2 Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNHG) vorgegeben, beim Haushaltsausgleich unberücksichtigt.

Sie verbesserten als periodenfremde Erträge das Jahresergebnis. Ergebnisverbesserungen schaffen Budgetfreiräume, die von der BWVI für andere Verwendungen genutzt werden können.

79. Aufgrund einer Patronatserklärung der Behörde für Umwelt und Energie gegenüber der im Jahr 2015 aufgelösten Gesellschaft für die Internationale Gartenschau (IGS Hamburg 2013 GmbH) wurde im Bereich der Behörde eine Rückstellung für eine Umsatzsteuerverbindlichkeit der Gesellschaft in Höhe von 2,9 Mio. Euro gebildet. Die Behörde konnte nicht überzeugend begründen, dass eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für das Be- oder Entstehen einer Verpflichtung (wie beispielsweise eine tatsächliche Steuernachforderung) vorlag. Aufgrund der Rückstellungsbildung wurden im Haushaltsjahr 2016 zu hohe Aufwendungen ausgewiesen. Eine Auflösung dieser voraussichtlich nicht benötigten Rückstellung in Folgejahren wird zur Folge haben, dass dann Erträge gezeigt werden, die budgeterweiternd wirken.

Feststellungen ohne Ergebnisauswirkung

80. Über die ergebniswirksamen Feststellungen hinaus sind im Rahmen der Jahres- und Konzernabschlussprüfung Mängel festgestellt worden, die zusammengefasst auf
- Ausweisfehler,
 - Verstöße gegen den Grundsatz der Einzelbewertung,
 - Fehlbuchungen,
 - fehlende Anhangangaben sowie
 - Abweichungen von Verwaltungsvorschriften

zurückzuführen sind. Im Einzelnen:

81. Die Finanzbehörde hatte für den Zweck der Bilanzierung für bestimmte Grundstücke eine Sammelanlage gebildet.¹ Aus Sicht der Finanzbehörde war dies erforderlich, weil aus Grundstücksübertragungen zwischen der Kernverwaltung und dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen, dem Landesbetrieb Schulbau sowie der Hamburg Port Authority bis zum Zeitpunkt der Bilanzerstellung Unstimmigkeiten bezüglich der Behandlung von Grundstücksübertragungen bestanden.

Grundstücksübertragungen zwischen der Kernverwaltung und Tochterorganisationen in der Form von Sacheinlagen oder Sachentnahmen stellen in der Buchführung der Kernverwaltung einen Aktivtausch zwischen den Grundstücken des Sachanlagevermögens und dem Ansatz der Finanzanlage dar. Im Haushaltsjahr 2016

¹ Jahresbericht 2017, „II. Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss“, Tz. 44.

sind bei den drei benannten Tochterorganisationen Abstimmprobleme zwischen den Wertansätzen der Finanzanlagen nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode in der Kernverwaltung und den Eigenkapitalausweisen in den Jahresabschlüssen der Töchter aufgetreten. Diese resultieren aus unterschiedlichen Buchungszeitpunkten für die Grundstücksübertragungen in der Kernverwaltung und den Tochterorganisationen.

Durch die Bildung der Sammelanlage wurde der Wert des Sach- und Finanzanlagevermögens in der Bilanz zwar in Summe zutreffend ausgewiesen, aber gleichwohl in unzulässiger Weise der Grundsatz der Einzelbewertung durchbrochen. Die saldierten Grundstückseinlagen und Grundstückentnahmen waren zum 31. Dezember 2016 mit minus 7 Mio. Euro im Anlagevermögen bilanziert.

82. Im Anlagenspiegel der FHH wurden unter dem Posten „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ 926 Vermögensgegenstände mit historischen Anschaffungskosten in Höhe von rund 579 Mio. Euro ausgewiesen. Diese Vermögensgegenstände waren bereits vollständig abgeschrieben, weil der Zeitraum der Erbringung der Gegenleistungsverpflichtung abgelaufen war. Sie sind als sog. erloschene Vermögensgegenstände aus der Anlagenbuchhaltung auszubuchen und im Anlagenspiegel als Abgang zu zeigen. Bei sachgerechter Darstellung hätten sich die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie die Abschreibungen im Anlagenspiegel entsprechend verringert.
83. Für die den Wert von 5.000 Euro übersteigenden Forderungen der Justizkasse erfolgte die Bewertung nicht, wie in Nr. 3.2.2.3.1 VV Bilanzierung vorgeschrieben, auf Basis einer individuellen Risikoprüfung, sondern im Wege von pauschalieren Einzelwertberichtigungen.
84. Forderungen gegen das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz in Höhe von 43,4 Mio. Euro wurden unzutreffend unter den „Forderungen gegen Dritte (ohne den öffentlichen Bereich)“ ausgewiesen, obwohl sie „Forderungen gegen den öffentlichen Bereich“ darstellen.
85. Im Bilanzposten „Sonstige Vermögensgegenstände“ wurden aus den Fachverfahren PROSA und DIWOGIE resultierende Kontensalden in Höhe von 12,6 Mio. Euro gezeigt. Hierbei ist bislang nicht geklärt, ob es sich tatsächlich um Ansprüche der FHH gegen Dritte handelt.
86. Eine fehlende Ausgleichsbuchung zwischen den jeweiligen Bankverrechnungskonten unter den „Sonstigen Vermögensgegenständen“ und unter den „Sonstigen Verbindlichkeiten“ führte zu einer unzulässigen Bilanzverlängerung in Höhe von 35 Mio. Euro.
87. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten gemeldete Barbestände der Geldannahmestellen und Handvorschüsse wurden in Höhe von rund 130 Tsd. Euro nicht in der Bilanz ausgewiesen.

Bilanz enthält ungeklärte Vermögenspositionen

Die Bargeldbestände der Zahlstellen der Justizvollzugsanstalten sowie die Bestände der Zahlstellen und Handvorschüsse der Gerichte wurden nicht im zutreffenden Bilanzposten „Kassenbestände, Bun-

desbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks“ ausgewiesen, sondern unter den „Sonstigen Vermögensgegenständen“.

Für drei der im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten zum 31. Dezember 2016 gemeldeten Bankkonten gab es kein korrespondierendes Sachkonto im SAP-System RVP und damit keine regelkonforme Kontogegenbuchführung gemäß den Verwaltungsvorschriften für Zahlung, Buchführung und Rechnungslegung.

88. Mit Blick auf die Einhaltung von Kassenvorschriften, Prüfroutinen und Kontrollen hat die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde im Rahmen ihrer Prüfungen für das Haushaltsjahr 2016 u. a. festgestellt, dass die von der Finanzbehörde durchgeführten Rücklaufkontrollen, die u. a. die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit von Auszahlungen zum Gegenstand haben, qualitativ und quantitativ unzureichend waren.
89. Eine Darlehnsverbindlichkeit der FHH gegenüber der HSH Nordbank AG in Höhe von 65 Mio. Euro wurde anstatt unter den „Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten“ unter den „Verbindlichkeiten mit Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht“ ausgewiesen, obwohl aufgrund geänderter Beteiligungsstrukturen zum Bilanzstichtag keine Beteiligung der FHH im Sinne der Nr. 3.2.1.4.1 VV Bilanzierung mehr vorlag.
90. Der zum 31. Dezember 2016 ausgewiesene passive Rechnungsabgrenzungsposten in Höhe 135,0 Mio. Euro resultiert in Höhe von 38,7 Mio. Euro aus einer Korrekturbuchung, die erforderlich war, um eine vorhergehende Fehlbuchung ergebnisneutral zu stellen. Der Passive Rechnungsabgrenzungsposten wurde somit um 38,7 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen.
91. Die Angaben zu den derivativen Finanzinstrumenten im Anhang zum Jahresabschluss der Kernverwaltung waren unvollständig. Es fehlten beispielsweise Angaben zu den Laufzeiten der gebildeten Bewertungseinheiten.
92. In den Angaben zu den derivativen Finanzinstrumenten der Konzernorganisationen im Anhang zum Konzernabschluss waren die Zinsswapgeschäfte der Molita Vermietungsgesellschaft mbH & Co. Objekt Messe Hamburg KG mit einem Nominalvolumen von rund 299,8 Mio. Euro und der Hamburg Messe und Congress GmbH mit einem Nominalvolumen von 47,5 Mio. Euro nicht enthalten.
93. Der Wert des Bilanzpostens „Kassenbestände, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks“ stimmte um 0,3 Mio. Euro nicht mit dem gleichnamigen Posten in der im Rahmen der Finanzrechnung gegebenen Erläuterung des Finanzmittelfonds überein. Grundsätzlich müssen diese Werte identisch sein.
94. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, seine Feststellungen bei der weiteren Bilanzierung zu berücksichtigen und Mängel abzustellen bzw. darauf hinzuwirken.

*Übersicht über
Derivate von
Konzernorganisa-
tionen unvollständig*

Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Soziales

Auswahl von Trägern im Sozialbereich

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und
Integration

Anforderungen an Leistungsanbieter müssen sowohl bei der Auswahl als auch im Zuwendungsverfahren durchgängig eingehalten werden.

Die Behörde muss die Dokumentation ihrer Auswahlverfahren verbessern.

Selbstbindung der Verwaltung

95. Die Behörde gewährt Stellen außerhalb der Verwaltung Zuwendungen aus dem Haushalt, damit Aufgaben erfüllt werden, an denen die Freie und Hansestadt Hamburg ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 46 Absatz 1 Satz 2 LHO). Für das Verfahren der Zuwendungsvergabe hat sie Regeln geschaffen, mit denen sie die Chancengleichheit interessierter Träger, einen fairen Wettbewerb um die Fördermittel sowie wirtschaftliche Ergebnisse gewährleisten will. Ein zentraler Grundsatz ist die Verpflichtung, Fördervorhaben und die Voraussetzungen für eine Teilnahme öffentlich bekannt zu geben. Hierdurch haben alle, die am Erhalt der Zuwendung interessiert sind und die Voraussetzungen erfüllen, gleichermaßen die Möglichkeit, sich zu beteiligen.

Auswahlentscheidungen

96. Gibt die Behörde ihre Förderabsicht öffentlich bekannt, beschreibt sie die zu erfüllende Aufgabe, Rahmenbedingungen und spezielle von den potenziellen Zuwendungsempfängenden zu erfüllende Anforderungen. Interessenten können innerhalb einer Frist einen Zuwendungsantrag stellen, mit dem sie begründen und belegen, dass sie die Anforderungen erfüllen werden. Gehen mehrere Anträge ein, führt die Behörde ein Auswahlverfahren durch.
97. Ein wesentliches Kriterium der Behörde für die Auswahl eines Trägers ist die fachliche Qualifizierung bzw. berufliche Ausbildung des Personals, das er zur Erfüllung der Aufgabe einsetzen soll. Hierüber sichert die Behörde einerseits den fachlichen Zweck, zu dem sie die Förderung gewähren will (§ 46 Absatz 1 Satz 1 LHO),

und andererseits die Effizienz der Fördergelder, da tarifliche Bindungen Grundlage für die Bemessung sind.

Der Rechnungshof hat exemplarisch untersucht, inwieweit die Behörde ihre Vorgaben zur fachlichen und beruflichen Qualifikation im Verfahren einhält und auf diese Weise die Gleichbehandlung der Interessenten gewährleistet.

98. Der Rechnungshof sieht Verbesserungsbedarf, um gleichermaßen den fairen Wettbewerb, die Chancengleichheit und einen effizienten Mitteleinsatz zu realisieren. So hat er kritisiert, dass die Behörde

- ohne nachvollziehbare Begründung auch Zuwendungsanträge akzeptierte und Träger auswählte, obwohl nach deren eigenen Angaben Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllt waren;
- ihre Ankündigung, der Qualifikation des Personals eine besondere Gewichtung oder Maßgeblichkeit beimessen zu wollen, nicht wirksam umsetzte;
- im Vermerk über das Ergebnis der Antragsprüfung nicht nachvollziehbar begründete, wenn sie Anlass sah, von den Vorgaben abzuweichen;
- nach Auswahl von Trägern die Anforderungen an die Qualifikation des einzusetzenden Personals nicht bzw. verändert in die konkreten Zuwendungsbescheide übernahm, ohne die hierfür maßgeblichen Gründe im Zuwendungsverfahren zu benennen.

Erklärungen der Träger hinterfragen und sorgfältig prüfen

Bewertungs- und Vergleichskriterien im Wettbewerb einhalten

Sachliche Änderungsbedarfe transparent aufbereiten

Der Rechnungshof hat der Behörde im Übrigen empfohlen, ihre Anforderungen an die fachliche und berufliche Qualifikation künftig wie in Stellenausschreibungen in verbindliche und wünschenswerte Kriterien zu strukturieren.

99. Die Behörde hat die Feststellungen anerkannt. Sie hat mitgeteilt, sie werde die bereits begonnene Prozessoptimierung fortsetzen und dabei die Verfahren verstärkt standardisieren.

Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns

100. Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit wiederholt die unzureichende Dokumentation und Aktenführung der Behörde beanstandet. Diese hat die Beanstandungen in jeder Prüfung anerkannt und Abhilfe angekündigt. Gleichwohl hat der Rechnungshof auch in dieser Prüfung sowohl in Papier als auch in elektronisch geführten Akten wieder zahlreiche Mängel festgestellt:

Schlechte Aktenführung trotz Zusagen nicht behoben

- In mehreren Fällen fehlten die Dokumente, die den endgültigen Status einer Entwicklung darstellten, zum Beispiel das tatsächlich veröffentlichte Exemplar einer öffentlichen Bekanntgabe oder Zustimmungsläufe mit erforderlichen Unterschriften.

- Lose Vorgänge aus Vorjahren wurden erst nach Aktenanforderung durch den Rechnungshof zu einer elektronisch geführten Akte zusammengestellt.
 - Akten waren nicht chronologisch geordnet, enthielten im großen Umfang Vorgänge, die dort nicht hineingehören, oder zu einem einzigen Dokument zusammengefügte Vorgänge, die zeitlich auseinander liegen. Das Auffinden einzelner Dokumente war damit nicht mehr möglich. Andere Akten waren unvollständig, weil ganze Dokumente oder innerhalb von Dokumenten verschiedene Seiten fehlten.
101. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Behörde ihren eigenen Regeln zur Dokumentation und Aktenführung weiterhin nicht genügt, und die immer noch unzureichende Schriftgutverwaltung beanstandet.
- Er hat die Behörde aufgefordert, ein Verfahren zu installieren, das künftig eine vollständige und jederzeit nachvollziehbare Dokumentation des Verwaltungshandelns gewährleistet, beispielsweise in Form von Prozessen, mittels derer die Dokumentation routinemäßig erfolgt. Er hat vorgeschlagen, die Ordnungsmäßigkeit der Schriftgutverwaltung vorrangig in das behördeninterne Kontrollsystem aufzunehmen.
102. Die Behörde hat die Feststellungen anerkannt und die Behebung der Mängel, deren Dringlichkeit ihr bewusst sei, zugesagt. Eine verbindliche Fortbildung für alle Führungskräfte habe sie bereits veranlasst.

Kontrolle der Verwendungsnachweise bei Zuwendungen

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz /
Finanzbehörde – Kasse.Hamburg –

Die jährliche Kontrolle von Verwendungsnachweisen ist realistisch unter Berücksichtigung der Kapazitäten zu planen.

Ein Verzicht auf Prüfungen muss nachvollziehbar begründet werden.

Prüfungsergebnisse müssen zügig aufgegriffen und Rückforderungen unverzüglich geltend gemacht werden.

103. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) erbringt öffentliche Leistungen nicht immer durch eigene Dienststellen. Behörden gewähren Stellen außerhalb der Verwaltung (Leistungsanbietern) finanzielle Zuwendungen, mit denen diese bestimmte Zwecke im Interesse der FHH erfüllen sollen. Dabei müssen die Behörden bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung nachzuweisen ist (§ 46 Absatz 1 Satz 3 LHO).
104. Sie haben die Verwendungsnachweise innerhalb von zwölf Monaten abschließend zu kontrollieren.¹ Im Rahmen einer „Standardprüfung“ stellen sie fest, ob das Zuwendungsrecht sowie spezielle Vorgaben eingehalten wurden und der Zuwendungszweck erfüllt ist.
105. Die VV sehen für einmalige Zuwendungen ab 50.000 Euro, für wiederkehrende ab 12.500 Euro und bei Zweifeln an der zweckentsprechenden Verwendung oder der Einhaltung von Vorgaben ergänzend eine „weitergehende Verwendungsnachweisprüfung“ vor. In dieser werden die Inhalte der Standardprüfung vertieft sowie Buchführung und Belege des Leistungsanbieters kontrolliert. Gegebenenfalls kann seine Einrichtung in Augenschein genommen werden.
106. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) nimmt die weitergehenden Verwendungsnachweisprüfungen durch ein zentrales „Referat Verwendungsnachweisprüfung und Beratung (RVB)“ wahr.² Auch die Behörde für Gesundheit und

¹ Nr. 13.1 der VV zu § 46 LHO und Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschaftsdrucksache 16/5992 vom 8. Mai 2001, Nr. 3.1, S. 2.

² Ausgenommen sind die von der BASFI vergebenen Förderungen nach dem Europäischen Sozialfonds, deren Verwendungsnachweise aufgrund der besonderen Anforderungen des europäischen Rechts in einer dafür im Amt für Arbeit und Integration eingerichteten Stelle geprüft werden.

Verbraucherschutz (BGV) lässt ihre weitergehenden Verwendungsnachweisprüfungen durch dieses Referat auf Basis einer Dienstleistungsvereinbarung durchführen und stellt ihm Beschäftigte zur Verfügung (rund 2,8 Vollzeitäquivalente). Im Jahr 2016 betrug das Zuwendungsvolumen der BASFI rund 51 Mio. Euro (ca. 600 Zuwendungen) und das der BGV rund 18,5 Mio. Euro (ca. 110 Zuwendungen). In dem Zeitraum 2012 bis 2016 hat das RVB im Durchschnitt jährlich 114 Zuwendungen der BASFI und 44 der BGV weitergehend geprüft. Daneben erfolgt anlassbezogen gegenüber den zuwendungsgewährenden Dienststellen sowie den Leistungsanbietern eine Beratung über rechtliche Erfordernisse und notwendige Veränderungen bei zukünftiger Zuwendungsgewährung.

107. Der Rechnungshof hat die Organisation der Verwendungsnachweisprüfung, den Prozess der Prüfungsplanung sowie die Vorgehensweise bei der Durchführung der Prüfungen untersucht.

Prüfungsplanung

108. Das RVB stellt für beide Behörden jeweils jährlich einen Prüfungsplan auf. Es berichtet den Beauftragten für den Haushalt (BfH) der Behörden über den Erledigungsstand der Prüfungspläne der Vorjahre und schlägt die in den aktuellen Plan aufzunehmenden Fälle vor. Die BfH haben den Plan zu genehmigen. Eine IT-unterstützte Identifizierung der relevanten Fälle ist bisher nicht möglich, so dass die Planung manuell in einem zeitaufwändigen Verfahren erfolgen muss.
109. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde – Kasse.Hamburg –, verantwortlich für die fachliche Leitstelle des „Fachverfahrens zur Zuwendungsgewährung“, gebeten, IT-unterstützte Auswertungsmöglichkeiten zur Identifizierung der prüfungsrelevanten Fälle zu schaffen.
110. Die Finanzbehörde – Kasse.Hamburg – hat dies zugesagt.
111. Die BfH haben der Planung für die Jahre 2010 bis 2016 zugestimmt, obwohl den Berichten jeweils wesentliche Informationen fehlten. Ohne Ausweis

*Informationen
im Prüfungs-
plan verbessern*

- der gemäß den Vorgaben der Dienstvorschrift (DV) Zuwendungen durchzuführenden weitergehenden Prüfungen und der Gegenüberstellung mit den im Prüfungsplan vorgesehenen Fällen,
- der Personalkapazität mit Ermittlung der sich daraus ergebenden Anzahl möglicher Prüfungen in einem Kalenderjahr sowie
- der durch unerledigte Prüfungen vorangegangener Pläne gebundenen Personalkapazitäten

ist es bisher nicht möglich, sich ein realistisches Bild der Planerfüllung zu verschaffen.

Der Vorschlag des RVB zu den Prüfungsplanungen 2017 führt nunmehr die zur Verfügung stehenden Personalressourcen auf und stellt deren Verwendung zur Erledigung der Altfälle und des neuen Prüfungsplans dar.

112. Der Rechnungshof hat gefordert, darüber hinaus künftig auch die Anzahl der gemäß DV Zuwendungen durchzuführenden Prüfungen aufzunehmen. Ein Verzicht auf Prüfungen, indem diese ausgesetzt oder verschoben werden, sollte benannt und begründet werden.
113. Die für das RVB zuständige BASFI hat zugesagt, in künftigen Jahren auch das Soll der zu prüfenden Fälle und davon vorgenommene Abweichungen darzustellen.

Prüfungsturnus

114. Die VV zu § 46 LHO gibt vor, weitergehende Prüfungen in einem angemessenen Turnus durchzuführen. Die konkretisierenden DV Zuwendungen der BASFI und der BGV legen fest, dass wiederkehrende Zuwendungen ab einem Zuwendungsvolumen von jährlich 12.500 Euro in einem fünfjährigen Turnus „nach Möglichkeit“ (BASFI) bzw. „grundsätzlich“ (BGV) weitergehend zu überprüfen sind.
115. Eine Überprüfung der Prüfungsplanung 2017 durch den Rechnungshof hat ergeben, dass für einen Teil der turnusmäßig anstehenden Prüfungen von vornherein eine Verschiebung auf einen späteren Zuwendungszeitraum vorgesehen war.
116. Die BASFI und die BGV haben dazu erläutert, dass Abweichungen aus fachlichen Gründen oder aufgrund der begrenzten Prüfungskapazitäten des RVB zugelassen sein müssten. Das RVB beabsichtige zudem, die Fallauswahl verstärkt risikoorientiert zu gestalten, um die Finanzierung bekanntermaßen risikobehafteter Projekte bzw. Anbieter mit den vorhandenen Prüfungskapazitäten intensiv beobachten zu können.
117. Der Rechnungshof erachtet den gewählten Prüfungsturnus von fünf Jahren als grundsätzlich angemessen, da die weiteren Regelungen in den DV Zuwendungen beider Behörden es ermöglichen, bei Bedarf einen problematischen Fall jederzeit außerhalb des Turnus für eine weitergehende Prüfung vorzusehen.
118. Seiner Empfehlung, für Ausnahmen vom Turnus ein Verfahren vorzusehen, mit dem die Leitung des RVB über die Gründe informiert wird und gegebenenfalls steuern kann, will die BASFI folgen.
119. Soweit die Überschreitung des Prüfungsturnus von fünf Jahren zur Regel wird – was der Fall ist, wenn BASFI und BGV durchgängig eine stärker risikoorientierte Fallauswahl mit in begründeten Ausnahmefällen vertretbar längerem Prüfungsturnus vornehmen möchten – bedarf es einer Anpassung ihrer DV Zuwendungen innerhalb des von der VV vorgegebenen Rahmens.

Regelmäßige Überschreitung des Turnus erfordert Anpassung der Vorschriften

Fristgebundene Erledigung

120. Die weitergehenden Prüfungen wurden in den Jahren 2012 bis 2015 in 39 % der Fälle nicht innerhalb der vorgegebenen Frist von zwölf Monaten (Tz. 104) abgeschlossen. Im Prüfungsjahr 2015 waren es sogar 54 %. Ursächlich war primär, dass die Zuwendungsvorgänge dem RVB nicht zeitgerecht vorlagen.
121. Die Standardprüfungen waren bis zum Jahr 2016 in sechs Monaten abzuschließen, um dieselbe Zeit der weitergehenden Prüfung einzuräumen. In den vom Rechnungshof betrachteten Prüfungsplänen 2012 bis 2015 wurden 24 % der Fälle erst nach sechs Monaten an das RVB abgegeben. Seit 2017 soll die Standardprüfung in drei Monaten abgeschlossen sein, so dass für die vorgesehene weitergehende Prüfung neun Monate zur Verfügung stehen.
122. Der Rechnungshof hat die Fristüberschreitungen beanstandet. Die BASFI und die BGV haben der Forderung des Rechnungshofs zugestimmt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit künftig sowohl Standardprüfungen als auch weitergehende Verwendungsnachweisprüfungen fristgerecht abgeschlossen werden können.
- Prüfung der Verwendungsnachweise fristgerecht abschließen*

Prüfungsintensität und Dokumentation

123. Der Rechnungshof hat empfohlen, zur Beschleunigung der weitergehenden Prüfungen eine stärker risikoorientierte Auswahl der Themenfelder vorzunehmen. Darüber hinaus sollte sich die Dokumentation der Prüfungshandlungen im Wesentlichen auf die Darstellung der Prüfungsergebnisse und Empfehlungen für die weitere Bearbeitung beschränken.
- Prüfungsfelder stärker risikoorientiert bestimmen und die Dokumentation konzentrieren*
124. Die für das RVB zuständige BASFI hat zugesagt, Prüfungen in geeigneten Fällen stärker schwerpunktorientiert durchzuführen.
- Bei Kleinstzuwendungen beispielsweise soll eine Kombination von risikoorientierter Fallauswahl und Begrenzung der Prüfungstiefe praktiziert werden. Im Rahmen der Standardprüfung finde zunächst eine überschlägige Prüfung statt. Ergäbe dies Auffälligkeiten mit weiterem Überprüfungsbedarf, werde der Fall an das RVB zur weitergehenden Prüfung abgegeben.
125. Auf entbehrliche Darstellungen in der Dokumentation will die BASFI zukünftig verzichten.

Umsetzung der Prüfungsergebnisse

126. Den für die Zuwendungsgewährung zuständigen Fachabteilungen der BASFI bzw. der BGV obliegt auch die Rückforderung der Beträge, die sich bei der weitergehenden Prüfung durch das RVB als rechtsgrundlos gewährt herausgestellt haben.
127. Der Rechnungshof hat gegenüber der BASFI beanstandet, dass eine Fachabteilung mehrfach die Feststellungen des RVB zu rück-

forderungsbegründenden Tatsachen – zum Beispiel bei beanstandeten Ausgaben für Honorarleistungen und für vom Zuwendungsempfänger nicht erklärte Eigenmittel aus laufenden Einnahmen – lediglich für die Zukunft bei neuen Gewährungen berücksichtigt hat. Rückforderungen wurden nicht erhoben.

128. Die BASFI will der Forderung des Rechnungshofs nach einer Weiterverfolgung der Feststellungen des RVB nachkommen und dafür Sorge tragen, dass die Prüfungsfeststellungen des RVB von den Fachämtern nicht nur für die Zukunft aufgegriffen werden.
129. In anderen Fällen wurden die erforderlichen Anhörungen der Leistungsanbieter nicht durchgeführt oder nach Abschluss der Anhörung die Rückforderungsbescheide mit erheblicher Verzögerung erlassen, so dass Erstattungsbeträge dem Haushalt entsprechend spät zugeflossen sind bzw. noch ausstehen.
130. Die BASFI und die BGV haben zugesagt, zukünftig die zeitnahe Auswertung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen, um finanzielle Nachteile für die FHH zu vermeiden.

Rückforderungsansprüche vollständig und zeitnah realisieren

Sozialraummanagement

Bezirksämter / Finanzbehörde /
Behörde für Kultur und Medien

Die organisatorische Zuordnung sozialräumlicher Aufgaben in den Bezirksämtern ist uneinheitlich. Kosten gleichartiger Aufgaben werden unterschiedlich verbucht. Beides begrenzt die Steuerungsmöglichkeiten.

Den Fachämtern Sozialraummanagement stehen unterschiedlich hohe Mittel zur Verfügung, ohne dass dies durch vergleichend ermittelte Bedarfe begründet ist.

Bei den Fördermitteln für die Stadtteilkultur werden die Bezirksämter ohne aktuelle Bedarfsprüfung gravierend unterschiedlich behandelt.

131. Alle Bezirksämter richteten im Jahr 2007 im Rahmen der (Bezirks-) Verwaltungsreform ein neues Fachamt „Sozialraummanagement“ ein. Diese Fachämter sind zuständig für die fachübergreifende Planung und Steuerung der sozialen Infrastruktur des Bezirks. Sie erfassen, planen und koordinieren die soziale Infrastruktur in den Bereichen Sport, Integration von Zugewanderten, Gesundheit, Jugend, Altenhilfe und Stadtentwicklung. Zudem bearbeiten sie Zuwendungen des Bezirksamts an öffentliche oder private Träger.
132. Der Senat wollte mit der Verwaltungsreform die Steuerungsmöglichkeiten verbessern, indem er durch Angleichung der Organisationsstrukturen der Bezirksämter Leistungs- und Kennzahlenvergleiche, Benchmarking und eine anforderungsgerechte Ressourcenverteilung ermöglicht.¹

Mit der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) wurde grundsätzlich die Verantwortung für das Erreichen der fachlichen Ziele mit der Verantwortung für die dazu einzusetzenden Ressourcen verknüpft. Neue Steuerungsmöglichkeiten sollten sich durch an Leistungen bzw. Produkten orientierte Haushaltsplanungen und die Entwicklung von Zielen und Kennzahlen ergeben.²

Aufgabenzuordnung

133. Die Vereinheitlichung im Fachamt Sozialraummanagement wurde nicht vollständig erreicht. Insbesondere werden die Aufgaben der

*Organisation
des Sozialraum-
managements
uneinheitlich*

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 vom 28. Juni 2005, Nr. 2.1, S. 7, Bürgerschaftsdrucksache 18/5011 vom 19. Juni 2006, Nr. 1.3, S. 4, Bürgerschaftsdrucksache 187615 vom 18. Dezember 2007, S. 21 f.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013, S. 46 f.

offenen Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendberufsagentur, der Betreuung von RISE-Gebieten, des Controllings und des Gesundheitsförderungsmanagements heute nicht in allen Bezirksämtern in diesem Fachamt wahrgenommen.

134. Die Bezirksämter haben sich darauf berufen, dass die Vereinheitlichung wegen der Unterschiede in der sozialräumlichen Struktur und Größe der Bezirke nicht möglich gewesen sei.
135. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs sind die Unterschiede primär darauf zurückzuführen, dass die Bezirksämter historisch gewachsene Strukturen bewusst erhalten haben und Aufgabenzuordnungen an den Mitarbeiterkompetenzen ausrichten.
136. Die Finanzbehörde hat die Ansicht vertreten, dass die vom Senat avisierte vergleichende Steuerung der Fachämter angesichts des nunmehr eingeführten produkt- und leistungsorientierten Haushalts trotz unterschiedlicher Aufgabenzuordnung gleichwohl erfolgen könne.
137. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass SNH die Verantwortung für das Erreichen der fachlichen Ziele mit der Verantwortung für die dazu einzusetzenden Ressourcen verknüpft³ und insoweit die Produktsicht der Organisationssicht grundsätzlich zu folgen hat. Er hält es daher für geboten, die bestehende Zuordnung der Aufgaben mit dem Ziel einer Vereinheitlichung zu überprüfen.

Festhalten an bisherigen Strukturen verhindert Vergleichbarkeit

Benchmarking

138. Das vom Senat beschlossene Vorhaben, ein Benchmarking auch für die Fachämter Sozialraummanagement zu etablieren (Tz. 132), wurde nicht umgesetzt.
- Der Rechnungshof hat empfohlen, Benchmarkingprozesse nunmehr zu institutionalisieren.
139. Die Bezirksämter wollen für den Bereich der Zuwendungsbearbeitung die Einführung von Benchmarkingprozessen prüfen. Im Übrigen sind sie sowie die Finanzbehörde der Ansicht, dass das SNH-Berichtswesen das bezirkliche Benchmarking entbehrlich mache.
140. Diese Ansicht teilt der Rechnungshof nicht. Zwar trifft es zu, dass mit dem SNH-Berichtswesen Kosten und Kennzahlen zum Sozialraummanagement erhoben und dargestellt werden können. Aus diesen ergeben sich jedoch keine Erkenntnisse zu den kostenrelevanten Prozessen. Im Übrigen haben sich die Koalitionsparteien darauf verständigt, Benchmarking zwischen den Bezirken zu prüfen.⁴

SNH-Berichtswesen ersetzt kein Benchmarking

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013, Nr. 4.1.1, S. 47.

⁴ Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 21. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der SPD, Landesorganisation Hamburg, und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg, <http://www.hamburg.de/contentblob/4479010/data/download-koalitionsvertrag-2015.pdf> (Abruf am 7. November 2017), S. 14.

Haushaltsdaten

Kennzahlen

141. Der Haushaltsplan weist als Ziele und ressourcenbegründende Kennzahlen der Produktgruppe Sozialraummanagement u. a. die Seniorenangebote aus. Dabei handelt es sich allerdings um keinen Schwerpunkt der Arbeit des Fachamts. Die Daten sind damit nicht geeignet, Art und Umfang der tatsächlichen Leistungen angemessen darzustellen. Für die Produktgruppe Sozialraummanagement wurde entgegen fachlicher Vorschriften zudem bisher keine wirkungsbezogene Kennzahl formuliert.
- Relevante Kennzahlen schaffen*
142. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die bisherigen Kennzahlen unzureichend sind, und die Entwicklung von Zielen und Kennzahlen angeregt, bei denen die finanzielle Bedeutung der Aufgaben des Fachamts maßgeblich ist.
143. Die Finanzbehörde hat betont, dass die Ziele und Kennzahlen auf einer intensiven Diskussion in den Ausschüssen der Bürgerschaft beruhen. Im Übrigen hat sie zugesagt, hinsichtlich einer verstärkt wirkungsorientierten Weiterentwicklung der Kennzahlen die Anregung des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Produktkosten

- Vergleichbarkeit der Produktkosten herstellen*
144. Es ist nicht möglich, auf der Produktebene die Haushaltsdaten der Bezirksämter zu vergleichen, denn auf den (vermeintlich) gleichen Produkten („Sozialraumplanung, Stadtteilentwicklung“ sowie „Stadtteilkultur, Bürgerhäuser, Freizeiteinrichtungen“) werden tatsächlich bezirksspezifisch Kosten für verschiedene Leistungen (wie Controlling, Gesundheitsförderungsmanagement, Beratung in der Jugendberufsagentur oder fachliche Betreuung der Stadtteilkultur) ausgewiesen. Mangels Vergleichbarkeit können aus den Produktkosten auch nicht – anders als im Konzept der Kosten- und Leistungsrechnung der Freien und Hansestadt Hamburg vorgesehen – Informationen gewonnen werden, die den Anstoß für Veränderungen und Verbesserungen für die Dienststellen geben könnten, wie zum Beispiel die Herstellung einer bedarfsgerechten Ressourcenverteilung.
145. Die Bezirksämter haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, die Mängel zu beseitigen, um eine einheitliche Kostenzuordnung zu gewährleisten.

Ressourcensteuerung

Bezirkliche Mittel

146. Mit der bedarfsgerechten Verteilung von Ressourcen auf Aufgaben bzw. Produkte wollte der Senat mit Inkrafttreten der Verwaltungsreform einen Basiswert festlegen, der die unterschiedlichen Entwicklungen der Bezirksämter nachvollziehbar macht und

Grundlage für ein effektives Benchmarking ist.⁵ Dieses Vorhaben wurde nicht umgesetzt.

147. Die aus den Haushalten der Bezirksämter aufgewendeten Fach- und Personalkosten wurden nie anforderungsbezogen verglichen und darauf aufbauend neu ausgerichtet.

Die Bezirksämter orientieren sich bei der Aufstellung ihres Haushalts an den vom Senat gesetzten Eckdaten und ihren Personalbeständen. Dies hat in der Regel zur Folge, dass die Ansätze der Produktgruppen aus den Vorjahren übernommen werden. Veränderte Sozialstrukturen der Bezirke und damit der Bedarfe für das Sozialraummanagement finden keinen systematischen Eingang in diese Planungen.

*Fortschreiben
alter Haushalts-
ansätze verhindert
anforderungs-
gerechte
Ressourcen-
zumessung*

Im Ergebnis werden personelle und finanzielle Ressourcen verplant, deren Höhe nicht aus der Größe der Bezirke oder anderer relevanter Indikatoren (beispielsweise Anteil der Transferleistungsbeziehenden, Altersstruktur) abgeleitet ist.

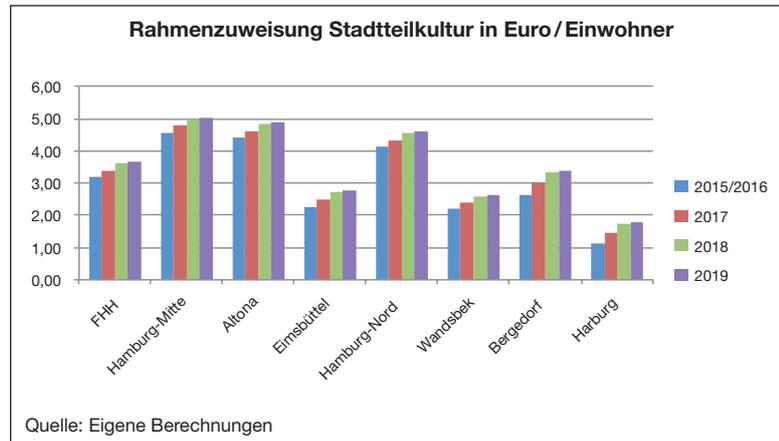
148. Der Rechnungshof hat empfohlen, einen bezirksübergreifenden Vergleich der dem Fachamt zugewiesenen Ressourcen und eine anforderungsgerechte Neuausrichtung der Ressourcenverteilung zeitgerecht nachzuholen.
149. Die Finanzbehörde hat auf die Haushaltsverantwortung der Bezirksämter hingewiesen, die dabei die bezirksindividuellen Rahmenbedingungen berücksichtigen könnten.
150. Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass die Bürgerschaft ihre Beschlüsse zum Haushalt auf der Basis eines vom Senat vorgelegten Entwurfs fasst. Somit kommt dem Senat im Aufstellungsverfahren eine besondere Verantwortung zu, für eine anforderungsgerechte Verteilung der Haushaltsmittel auch unter den Bezirksämtern zu sorgen.

Rahmenzuweisung Stadtteilkultur

151. Die Mittel der Rahmenzuweisung Stadtteilkultur der Behörde für Kultur und Medien (BKM) sind für die Bewirtschaftung, die bauliche Unterhaltung sowie die institutionelle Förderung von Stadtteilkulturzentren und für die Förderung von Projekten der Stadtteilkultur sowie von Geschichtswerkstätten vorgesehen. Sie sollen gemäß der Globalrichtlinie der Identifizierung der Bevölkerung mit ihrem Stadtteil sowie der Entwicklung von Stadtteilen dienen.
152. Die Rahmenzuweisung für die Jahre 2015/2016 in Höhe von 5,8 Mio. Euro jährlich war – gemessen an ihrer Einwohnerzahl – sehr unterschiedlich auf die Bezirke aufgeteilt. Beispielsweise standen den Bezirksämtern Hamburg-Mitte und Altona viermal höhere Mittel pro Einwohner zur Verfügung als Harburg.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/2498 vom 28. Juni 2005, Nr. 2.1, S. 7.

153. Die BKM berücksichtigt zwar ab 2017 die Bevölkerungszahl, allerdings nur bei der Bemessung der Zuwächse der Förderung um jeweils 400.000 Euro in den Jahren 2017 und 2018 sowie ab 2019 jährlich um 1,5 %. Dies vermag die bisherige Gewichtung zwischen den Bezirken aber nicht ernsthaft zu verändern, zumal die Förderung im Übrigen einen am Bestand orientierten Sockelbetrag enthält.



154. *Stadtkultur bedarfsgerecht fördern*
Der Rechnungshof hat den bis 2016 festgeschriebenen Verteilungsschlüssel und die hauptsächlich am Bestand orientierte Verteilung ab 2017 kritisiert, da mit ihnen eine bedarfsgerechte Ressourcenverteilung nicht hergestellt wird. Zudem behindern sie die von der Globalrichtlinie bezweckte Planung und Entwicklung einer an Bedarfen orientierten Stadtkultur.

Der Rechnungshof hat eine Mittelverteilung empfohlen, die auf einer systematischen Bedarfserhebung basiert, zum Beispiel mithilfe mehrerer Indikatoren, die sowohl die Sozialstruktur als auch vorhandene Einrichtungen berücksichtigen.

155. Die BKM hat unter Bezugnahme auf die Globalrichtlinie darauf hingewiesen, dass Stadtkultur – unabhängig von Planungs- oder Sozialindikatoren – auf der Grundlage spezifischer, regional unterschiedlicher, gewachsener Strukturen und Milieus in Verbindung mit initiativem Engagement von Personen, Gruppen und Einrichtungen entsteht und wirkt. Auch der Senat habe gegenüber der Bürgerschaft erklärt, dass Stadtkultur nicht an objektiv gemessenen Kriterien entwickelt werde, sondern vom Engagement vor Ort abhängen.

Einige Bezirksämter würden durchaus lokale Bedarfe erheben. Für weitergehende Bedarfserhebungen seien weder bei den Bezirksämtern noch bei ihr Ressourcen vorhanden.

156. Der Rechnungshof macht darauf aufmerksam, dass derzeit nicht geregelt ist, inwieweit sich im Bezirk festgestellte Bedarfe auf die Verteilung der Rahmenzuweisung überhaupt auswirken, und entsprechende lokale Erhebungen damit ins Leere gehen. Er hält die Entwicklung von bedarfsorientierten Kriterien für die jährliche Verteilung mehrerer Millionen Euro für unabdingbar. Diese

ist auch möglich, zumal es nicht auf eine absolute Objektivität der Verteilung, sondern auf Indikatoren ankommt, die die fachliche Zielsetzung aus Sicht der Behörde abbilden. Das Vorbringen der Behörde läuft darauf hinaus, etablierte Einrichtungen ohne Festlegung von Kriterien und ohne systematische, vergleichende Bedarfserhebung zu schützen. Dies stellt einen Verzicht auf eine fachpolitische Entwicklung dar und ist darüber hinaus unwirtschaftlich.

Bildung, Wissenschaft und Kultur

Pädagogisch-Therapeutisches Fachpersonal an Schulen

Behörde für Schule und Berufsbildung

Die behördlichen Bedarfspositionen sind nicht aufeinander abgestimmt und müssen evaluiert werden.

Die Dienstzeitregelung für Pädagogisch-Therapeutisches Fachpersonal ist in wesentlichen Teilen veraltet und weist erhebliche Regelungslücken auf.

Die Einsatzplanung der Schulen ist verbesserungsbedürftig.

Die Behörde muss ihre Gesamtverantwortung für das Pädagogisch-Therapeutische Fachpersonal zielorientierter wahrnehmen.

157. Pädagogisch-Therapeutisches Fachpersonal (PTF) gibt es in jeder staatlichen hamburgischen Schulform. Es ist beratend, unterrichtsbegleitend, erzieherisch oder therapeutisch tätig. Die häufigsten Professionen sind Sozialpädagogin/Sozialpädagoge und Erzieherin/Erzieher. PTF wird am häufigsten an Grundschulen, am zweithäufigsten an Stadtteilschulen eingesetzt. Seltener ist es an Gymnasien tätig – dort insbesondere im Ganztagsschulbetrieb. Der Rechnungshof hat die Bedarfsermittlung der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) sowie die Stellenbewirtschaftung der allgemeinen staatlichen Schulen unter Berücksichtigung der seit 2010 unverändert geltenden PTF-Dienstzeitregelung geprüft.¹

Stellenbedarf

158. 1997 standen rund 875 PTF-Stellen zur Verfügung.² Bis 2017 hat sich ihre Anzahl auf rund 1.915 mehr als verdoppelt. Die Kosten betragen 2017 rund 108 Mio. Euro (Stand Februar 2017).
- Stellenanzahl und Kosten für PTF steigen kontinuierlich*
159. Die Bürgerschaft hat Verbesserungen für den Ganztagsbetrieb der Schulen beschlossen, die den PTF-Stellenbedarf nochmals deut-

¹ Die bezirks- und schulformübergreifende Stichprobe erfasste neun Grundschulen, sechs Stadtteilschulen und ein Gymnasium. Zusätzlich wurde eine Sonderschule geprüft.

² Jahresbericht 1999, „Pädagogisches Personal an Schulen (außer Lehrerinnen und Lehrer)“, Tzn. 395 bis 410, unter Einbeziehung der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen, die dem PTF inzwischen nicht mehr zugerechnet werden, sowie der Stellen für PTF an beruflichen Schulen.

lich erhöhen.³ Die zusätzlichen Personalkosten sollen in der Endstufe ab 2020 jährlich 17 Mio. Euro betragen.⁴

160. Die Behörde ermittelt den Bedarf jeder Schule und weist dieser das PTF – aufgeteilt nach Professionen – in ganzen und anteiligen Stellen zu. Dabei legt sie bestimmte Parameter zugrunde, wie zum Beispiel die Anzahl der Schülerinnen und Schüler in nachmittäglicher Betreuung oder die Anzahl der Klassen. Zudem gibt es schulspezifische Zusatzbedarfe (beispielsweise Sozialpädagoginnen/Sozialpädagogen im schulischen Beratungsdienst), die nach vorgegebenen Schlüsseln auf einzelne Schulen „verteilt“ werden.
161. Die Behörde erläutert den PTF-Bedarf sämtlicher Schulen im Rahmen ihrer Berichterstattung zur behördlichen Personalorganisation.⁵ Die zahlenmäßig stärksten Bedarfspositionen sind:⁶
- „Ganztag (inklusive Vertretung)“ mit 540,1 Stellen⁷,
 - „Vorschulklassen“ mit 374,26 Stellen sowie
 - „PTF-Regelbedarf spezielle Sonderschulen“ mit 309,77 Stellen.
162. Zum Gesamtstellenbedarf hat der Rechnungshof festgestellt:
- Die mehr als 30 behördlichen Bedarfspositionen für PTF sind inhaltlich nicht geordnet und folgen keiner erkennbaren Systematik. Verschiedene Positionen decken ähnliche (schulsoziale bzw. stadtteilpolitische) Bedarfe und sind nicht aufeinander abgestimmt, wie beispielsweise „Beratungsdienst Stadtteilschulen / Brennpunkt Soz. Päd. Grundschulen“ (89,25 Stellen) und „Schulsozialarbeit“ (109,26 Stellen).
 - Ehemalige „Brennpunktgrundschulen“ erhalten weiterhin zusätzliches PTF für schulsoziale Zwecke, obwohl sie ihre Sozialindizes inzwischen von 1 bzw. 2 auf 3 bzw. 4 verbessert haben.
163. Der Rechnungshof bemängelt dies und fordert die BSB auf,
- die Bedarfspositionen in der Personalorganisation für PTF nach Bedarfsgruppen inhaltlich bzw. thematisch zu ordnen (Cluster zu bilden) und
 - die Bedarfe inhaltlich aufeinander abzustimmen und zu evaluieren.

PTF-Bedarfe zu wenig aufeinander abgestimmt und teilweise veraltet

³ Bürgerschaftsdrucksache 21/4866 vom 14. Juni 2016. Der Beschluss sieht u. a. die schrittweise Schaffung von 350 weiteren PTF-Stellen (Erzieherstellen) bis 2020 vor.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/6840 vom 24. November 2016.

⁵ Die Personalorganisation erfolgt zum Schuljahresbeginn (1. August eines Jahres) und nach der Herbststatistik (zum 1. Februar des Folgejahres). Kurze Erläuterungen zum PTF-Gesamtbedarf gibt es seit 2014.

⁶ Stand: Personalorganisation zum 1. Februar 2017.

⁷ Einschließlich PTF für Ganztagsbetreuung sowie für Rand- und Ferienzeiten.

Dienstzeitregelung 2010

164. Die Dienstzeitregelung unterscheidet bezüglich der Arbeitszeit zwischen Profession und Status (angestelltes oder verbeamtetes PTF) sowie Einsatzgebieten. Sie regelt u. a. die Präsenzzeit (Zeit im Unterricht, für Vor- und Nachbereitung usw.) und die Anrechnungszeit (Zeit für Konferenzen, Elterngespräche, Hausbesuche usw.). Allein zur wöchentlichen PTF-Arbeitszeit gibt es 16 Fallkonstellationen.
- Veraltete und lückenhafte Dienstzeitregelung*
165. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Dienstzeitregelung in wesentlichen Teilen veraltet ist. So sind beispielsweise die seit 2013 schrittweise eingeführte Ganztagsbeschulung und die inklusive Beschulung bisher nicht berücksichtigt. Auch ist mit der Primarschule eine auf Landesebene nicht eingeführte Schulform aufgeführt. Ferner bestehen erhebliche Regelungslücken. Offen bleiben zum Beispiel Umfang und genaue Ausgestaltung der Vor- und Nachbereitungszeiten bei der Präsenzzeit. Unklar bleibt, wie nicht aufgeführte Aktivitäten den Anrechnungs- oder Präsenzzeiten zuzurechnen sind. Zudem ist die Dienstzeitregelung teilweise unsystematisch aufgebaut. Infolgedessen legen schulische Leitungskräfte diese nach den Bedürfnissen ihrer Schule aus bzw. interpretieren Regelungen zur Dienstzeit so, wie sie es für richtig halten.
166. Der Behörde sind die Unzulänglichkeiten der Dienstzeitregelung mindestens seit Mai 2012 bekannt. Dennoch erfolgten weder eine grundlegende Überarbeitung noch zwischenzeitliche Aktualisierungen. Zwar gibt es verschiedene behördliche Entwürfe einer Neuregelung⁸, bis heute ist aber keine an aktuelle Strukturen und Bedarfe der Schulen angepasste Neuregelung in Kraft getreten.
- Notwendige Anwendungshinweise und Schulungsangebote fehlen*
167. Die Behörde hat zur Dienstzeitregelung weder Anwendungshinweise und Erläuterungen noch Berechnungshilfen zur Dienstzeit herausgegeben. Sie hat auch keine Schulungen zur Anwendung für das Leitungspersonal angeboten. Handreichungen und Schulungsangebote hätten den Schulen eine regelkonforme und zugleich praktikable Handhabung wesentlich erleichtern können.
168. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet und die Behörde aufgefordert,
- spätestens mit Wirkung zum 1. August 2018 und damit zum neuen Schuljahr unter Beachtung der Feststellungen des Rechnungshofs eine neue Dienstzeitregelung für PTF zu beschließen,
 - den Schulen die Regelungen durch geeignete Hinweise und Berechnungshilfen zu erläutern und
 - schulisches Leitungspersonal durch Schulungsangebote in der Anwendung der Dienstzeitregelung zu unterstützen.

⁸ Erste Entwürfe datieren aus Mitte 2016 und beruhen auf im Januar 2015 entwickelten Eckpunkten.

Einsatzplanung der Schulen

169. Für die PTF-Einsatzplanung in den Schulen sowie die Einhaltung der Dienstzeitregelung ist die jeweilige Schulleitung verantwortlich. Da behördliche Anwendungshinweise fehlen, interpretieren Schulleitungen die Dienstzeitregelung jeweils unterschiedlich (Tz. 165).

Beispielsweise variierte der durchschnittliche Anteil der Präsenzzeit an der insgesamt zu erbringenden Arbeitszeit sämtlicher Erzieherinnen und Erzieher von Schule zu Schule. Im Maximum betrug die durchschnittliche Präsenzzeit an einer Schule 92,5 %, im Minimum betrug sie 72,3 %.⁹

170. Bei der Einsatzplanung nach den Vorgaben der Dienstzeitregelung setzten Schulen die wöchentliche Soll-Präsenzzeit wiederholt zu niedrig an oder erhöhten die Anrechnungszeit über das zulässige Maß hinaus:

Schulen verfehlen Vorgaben für Präsenzzeit und Anrechnungszeit

- Bei etwa 20 % der Beschäftigten wurde die individuelle Soll-Präsenzzeit unterschritten und die individuelle Soll-Anrechnungszeit überschritten.
- Durch unzulässig verringerte Präsenzzeit bzw. unzulässig erhöhte Anrechnungszeit fehlten in einigen Schulen nicht unerhebliche Präsenzzeitanteile.
- Lediglich fünf der 17 geprüften Schulen wendeten die Vorgaben der Dienstzeitregelung zur Arbeitszeit fehlerfrei an.

Zudem existieren infolge der uneinheitlichen Einsatzplanung der Schulen für dieselben PTF-Berufsgruppen mit gleicher Einsatzform de facto ungleiche Arbeitsbedingungen bzw. Arbeitsbelastungen. Solche ungleichen Bedingungen sind ungerechtfertigt.

Ungleiche Arbeitsbedingungen durch uneinheitliche PTF-Einsatzplanung

171. Der Rechnungshof beanstandet die bei der schulischen Einsatzplanung festgestellten Mängel. Er hat die Behörde aufgefordert,

- dafür zu sorgen, dass Schulen die vorgegebene Dienstzeitregelung einhalten und
- unterstützende Angebote für schulische Führungskräfte insbesondere zur PTF-Einsatzplanung zu entwickeln.

Staatliche Gesamtverantwortung

172. Trotz großer Handlungsspielräume der einzelnen Schulen im Rahmen der Leitidee der „Selbstverantworteten Schule“ steht das gesamte Schulwesen in der Verantwortung des Staates.¹⁰ Behördliche Schul-

⁹ Nach der DZR 2010 beträgt die Soll-Präsenzzeit für Erzieherinnen und Erzieher ohne Ferienbetreuung 87,1 % (Soll-Anrechnungszeit 12,9 %) und für Erzieherinnen und Erzieher mit 25 Tagen Ferienbetreuung 86,7 % (Soll-Anrechnungszeit 13,3 %).

¹⁰ Siehe im Einzelnen § 85 HmbSG.

aufsicht über staatliche Schulen erfolgt insbesondere durch den Abschluss und die Kontrolle von Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Schulleitungen. Die Schulaufsicht berät und unterstützt die Schulen auch im Bereich ihrer erweiterten Selbstverantwortung.

173. *Behörde nimmt staatliche Gesamtverantwortung für PTF unzureichend wahr*

Die Behörde ist bisher ihrer Steuerungsverantwortung beim PTF und damit ihrer Verpflichtung gemäß § 85 Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) nicht ausreichend nachgekommen:

- Die behördliche Bedarfsplanung und Bedarfsdeckung erfolgt ausschließlich inputorientiert. Wirkungsorientierte Kriterien für quantitative oder qualitative Steuerungsansätze fehlen.
- Bedarfs- oder Erfolgsanalysen, etwa durch Bewertung des „Outputs“ nach Erhöhung der Stellenanzahl für bestimmte Bedarfe, führt die Behörde nicht durch. Kriterien für eine qualitative Steuerung fehlen.
- Eine die Belange und Aufgaben des PTF koordinierende Stelle der Behörde existiert nicht.

Zudem thematisierte die Schulaufsicht im Zuge der bisherigen Ziel- und Leistungsvereinbarungen weder die Einhaltung der Dienstzeitregelung noch die Personalbewirtschaftung oder die Einsatzplanung der Schulen. Ebenso wenig waren etwaige Schulungs- und Informationsbedarfe oder der behördlich erkannte Reformbedarf Thema.

174. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert,

- wirkungsorientierte Kriterien zur behördlichen Steuerung des PTF zu entwickeln,
- für einen gleichartigen PTF-Einsatz der Schulen Sorge zu tragen,
- das PTF bei der Wahrnehmung der Schulaufsicht stärker zu berücksichtigen und hierfür im Rahmen von Statusgesprächen oder im Zuge von Ziel- und Leistungsvereinbarungen Bewertungskriterien zu entwickeln sowie
- die Stärkung der Schulaufsicht bzw. die Koordinierung sämtlicher behördlicher Aufgaben im Zusammenhang mit dem PTF zu prüfen.

Stellungnahme der Verwaltung

175. Die BSB hat die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen nachzukommen.

Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen

Behörde für Schule und Berufsbildung

Indem die BSB pauschale Entgelte an alle Kooperationspartner in gleicher Höhe trotz reduzierter Betreuungsleistungen einzelner zahlt, verstößt sie gegen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Durch die Angabe unvollständiger, unrichtig ermittelter und veralteter Kennzahlen im Haushaltsplan missachtet die BSB den Grundsatz der Haushaltswahrheit.

176. Die Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen (GBS) erfolgt in Form einer Kooperation zwischen einer Schule und einem Träger oder einem Trägerverbund der Jugendhilfe. Sie ist durch einen Landesrahmenvertrag geregelt. Die GBS steht allen Kindern offen und ermöglicht ihnen, an Bildungs- und Freizeitaktivitäten teilzunehmen, die ihre körperliche und geistige Entwicklung fördern.¹ Zum Schuljahr 2016/2017 gab es dieses Angebot an 126 der insgesamt 203 Grundschulen. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) wendet jährlich rund 60 Mio. Euro für die Kooperationspartner auf.
177. Die GBS umfasst verschiedene Betreuungsmodule, die von den Sorgeberechtigten gewählt und kombiniert werden können:
- kostenlose Betreuung in der Kernzeit (13 bis 16 Uhr) sowie
 - kostenpflichtige einkommensabhängige Betreuung in den Randzeiten mit Früh- und Spätbetreuung², in den Ferien³ und bei Betreuung in der „Sockelwoche“⁴ jeweils mit oder ohne Randzeiten von 6 bis 18 Uhr.

Anmeldeverfahren

178. Um eine größtmögliche Bürgernähe und Kundenfreundlichkeit für die Sorgeberechtigten zu erreichen sowie die Abläufe einheitlich zu gestalten, erfolgt die Anmeldung zur GBS in den Schulbüros⁵ und wird dort durch die „GBS/GTS IT Anwendung“ unterstützt. Bei Nutzung der kostenpflichtigen Betreuungsangebote müssen

¹ Landesrahmenvertrag für die Ganztägige Bildung an Schulen in Kooperation mit Trägern der Kinder- und Jugendhilfe. Bürgerschaftsdrucksache 20/3642 vom 27. März 2012, Anlage 3a.

² 6 oder 7 bis 8 Uhr, 16 oder 17 bis 18 Uhr.

³ Maximal elf vollständige Wochen.

⁴ Sechs einzeln planbare zusätzliche Betreuungstage.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/3642 vom 27. März 2012.

die Sorgeberechtigten neben ihren persönlichen Daten und dem Betreuungsumfang u. a. auch die Einkünfte der Familie und die Zahl der Familienmitglieder angeben, sofern sie nicht den Höchstsatz zahlen. Die Sorgeberechtigten sind verpflichtet, Änderungen ihrer Daten umgehend mitzuteilen.

Die Schulen haben berichtet, dass dieses Verfahren, das sich zum Schuljahresbeginn jeweils vollständig wiederholt, in der Praxis bei einer Vielzahl der Sorgeberechtigten mit erheblichem Unterstützungsbedarf beim Ausfüllen von Formularen verbunden ist – auch aufgrund von Problemen mit der deutschen Sprache.

- Vollständige jährliche Anmeldung führt zu vermeidbarem Mehraufwand*
179. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die BSB aufgefordert zu prüfen, ob bei der jährlich wiederkehrenden Anmeldeunde von Kindern, die sich bereits in der Betreuung befinden, die erneute Anmeldung mit vollständig neuer Datenerhebung notwendig ist, zumal Datenänderungen jeweils zeitnah zu melden sind.
180. Die BSB hat mitgeteilt, der Rechnungshof habe zutreffend auf den hohen Aufwand hingewiesen. Sie werde seine Forderung zum Anlass nehmen und mit den Verbänden das Gespräch suchen, um das Anmeldeverfahren zu vereinfachen.

Ausgleich für Auslastungsrisiko

181. Den Kooperationspartnern steht ein pauschaler finanzieller Ausgleich für die Auslastungsrisiken der Rand- und Ferienbetreuung zu. Gleichzeitig sind sie nicht zur Erbringung einer Frühbetreuung verpflichtet.
- Auslastungsrisiko falsch berechnet*
182. Sofern die Frühbetreuung von Kooperationspartnern nicht angeboten wird, kürzt die BSB den Ausgleich für die Auslastungsrisiken hinsichtlich der Frühbetreuung um lediglich 12 %, obwohl das tatsächliche Auslastungsrisiko der Kooperationspartner um rund 30 %⁶ sinkt. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, in diesen Fällen die Pauschalen für den Ausgleich der Auslastungsrisiken an die tatsächlichen Risiken der Kooperationspartner anzupassen und um rund 30 % zu kürzen.
183. Änderungen des Landesrahmenvertrages sind nur einvernehmlich möglich. Die BSB hat daher mitgeteilt, sie werde in der Vertragskommission⁷ eine entsprechende Anpassung des Auslastungsrisikos anstreben.

⁶ 380 Stunden Frühbetreuung bei 1.280 Betreuungsstunden insgesamt = rund 30 %.

⁷ Gemäß § 23 Absatz 1 Landesrahmenvertrag setzt sich die Vertragskommission aus den Vertragsmitgliedern des Landesrahmenvertrages zusammen: BSB, BASFI, Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Spitzenverband Arbeiterwohlfahrt – Landesverband Hamburg e.V., Caritasverband für Hamburg e.V., Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband Hamburg e.V., Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Hamburg e.V., Diakonisches Werk Hamburg, Landesverband der Inneren Mission e.V. sowie dem SOAI – Alternativer Wohlfahrtsverband e.V. und der Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH.

Umfang der Betreuungsleistungen

184. Gemäß Landesrahmenvertrag erhalten die Kooperationspartner ein pauschales Entgelt für die Kernzeit von montags bis freitags zwischen 13 bis 16 Uhr. Dies entspricht einer maximalen Betreuungsleistung von 15 Stunden wöchentlich und ist für die Sorgeberechtigten kostenlos, unabhängig davon, ob ein Kind tatsächlich an fünf Tagen pro Woche teilnimmt. Die durch die Kooperationspartner anzubietende Mindest-Betreuungsleistung beträgt nach dem Landesrahmenvertrag drei Tage und umfasst somit wöchentlich neun Stunden.
185. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BSB den Zeitrahmen für die Mindest-Betreuung von 13 bis 16 auf 13 bis 15 Uhr und damit um eine Stunde verkürzt hat. Demzufolge ergibt sich ein Spielraum für Betreuungsleistungen von
- maximal drei Stunden pro Tag an fünf Wochentagen, also 15 Betreuungsstunden (entspricht 100 %) bis zu
 - mindestens zwei Stunden pro Tag an drei Wochentagen, also sechs Betreuungsstunden (entspricht 40 %).
- Mehrere Schulen haben eine weitere Reduzierung des vertraglich zu leistenden Betreuungsumfangs vereinbart. Zudem gibt es auch Kinder, die zwar zur GBS angemeldet sind, aber regelmäßig nur das Mittagessen einnehmen und im Anschluss nach Hause gehen.
- Die zu erbringende Betreuungsleistung der Kooperationspartner wird zudem durch zusätzliche von den Schulen selbst finanzierte Angebote ergänzt. Auch die regelhafte Durchführung der Sprach- und Lernförderung am Nachmittag durch Lehrkräfte der Schulen reduziert die Anzahl der Kinder, die durch den Kooperationspartner betreut werden.
186. Die Vertragsparteien hatten bereits 2012 im Landesrahmenvertrag vereinbart, die Details der Abrechnungssystematik weiter auszuarbeiten. Dabei sollte eine Abwägung zwischen Pauschalisierung und taggenauer Abrechnung erfolgen. Dies ist bisher nicht erfolgt. Die Kooperationspartner erhalten nach wie vor weiterhin pauschale Entgelte, unabhängig von der tatsächlich erbrachten Betreuungsleistung.
187. Aufgrund der finanziellen Dimension von jährlich rund 60 Mio. Euro und des großen Spielraums der Leistungserbringung ist es nicht hinnehmbar, dass auch rund fünf Jahre nach Einführung der GBS immer noch pauschal für einen Betreuungsumfang von 15 Stunden pro Woche gezahlt wird, auch wenn die Betreuung tatsächlich nur in geringerem Umfang geleistet wird. Dies widerspricht der bestehenden Verpflichtung zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Ressourcen.
188. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB bisher keine an der tatsächlichen Leistung orientierte Bezahlung erreicht hat. Er hat die BSB aufgefordert, die gebuchten Betreuungsleistungen

*Pauschale
Abrechnung
orientiert sich nicht
an tatsächlicher
Leistungs-
erbringung*

stundengenau zu erfassen und ein Abrechnungsverfahren zu vereinbaren, welches sich an der tatsächlichen Leistungserbringung der Kooperationspartner orientiert.

189. Die BSB hat mitgeteilt, sie stimme der getroffenen Aussage, dass die pauschalen Entgelte nicht der tatsächlich erbrachten Leistung entsprechen, nicht zu. Ein Pauschalssystem habe den Vorteil, dass für klar definierte Leistungen feste Pauschalen vereinbart würden und nicht mit jedem Vertragsteilnehmer ein eigenes Entgelt für die jeweiligen Leistungen verhandelt werden müsse.
190. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass sich auch Pauschal-systeme am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientieren müssen. Die Pauschale deckt den maximalen Betreuungsumfang von 15 Stunden und nicht etwa einen Durchschnitt unterschiedlicher Leistungen ab. Aufgrund des nicht genauer definierten zeitlichen Umfangs der Leistung der Kooperationspartner wird ihnen ein so weiter Spielraum eröffnet, dass regelmäßig ein geringerer Leistungsumfang erbracht werden kann, als mit der Pauschale finanziert wird.

Kennzahlen

191. Seit Einführung des doppelten Haushalts sind für jede Produktgruppe Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen verbindlich festzulegen. Diese sollen durch die zugeordneten Produkte, Ziele sowie Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt werden.

Kennzahl Anteil Ganztagsbetreuung

192. Eine ganztägige Betreuung erfolgt neben der GBS auch durch die Schulen selbst als Ganztagschule (GTS).

Im Haushaltsplan ist u. a. die Kennzahl „Anteil der Schülerinnen und Schüler in der Grundschule, die ganztägig betreut werden“, dargestellt. Hierbei werden alle Schülerinnen und Schüler der Grundschulen erfasst, unabhängig davon, ob sie an einer GBS oder an einer GTS betreut wurden.

193. Die Berechnung des Anteils der an der Betreuung teilnehmenden Schülerinnen und Schüler erfolgt jedoch für die GTS und die GBS unterschiedlich. So werden die Teilnahmen an der GTS taggenau und an der GBS pauschal, d. h. ohne Berücksichtigung der Anzahl der Betreuungstage, erfasst.

*Kennzahlen
nicht gleich-
mäßig ermittelt*

194. Aus Sicht des Rechnungshofs ist es nicht sachgerecht, die Teilnahmen an der GTS taggenau und die Teilnahmen an der GBS nur pauschal in die Berechnung einfließen zu lassen. Da eine Vielzahl der Kinder in der GBS nicht zur maximalen Betreuung angemeldet ist, sondern für sie nur eine reduzierte Betreuungsleistung gebucht wurde, wird der Kennzahlenwert nicht nach dem gleichen System gemessen.

195. Um eine korrekte Darstellung der entsprechenden Kennzahl zu erreichen, hat der Rechnungshof die BSB aufgefordert die Betreuungsarten getrennt zu berechnen.
196. Die Behörde will die getrennte Berechnung dieser Kennzahl prüfen.

Kostenkennzahl Ganzttag

197. Der Einzelplan 3.1 enthält insgesamt acht Kennzahlen, die den Kostenmehrbedarf der GTS dokumentieren. Eine Kostenkennzahl für die GBS ist nicht vorhanden.
198. Der Kostenmehrbedarf für alle GBS und GTS zusammen betrug im Jahr 2015 rund 93,5 Mio. Euro. Da rund zwei Drittel aller Grundschulen als GBS geführt werden, ist davon auszugehen, dass der größte Teil dieser Kosten durch die GBS verursacht wurde. Wie hoch die Kosten für die GBS je Schülerin und Schüler pro Jahr sind, ist wegen einer fehlenden Kostenkennzahl unbekannt.
199. Erst eine getrennte Darstellung in zwei Kostenkennzahlen für GTS und GBS würde für die Bürgerschaft verdeutlichen, dass es zwei unterschiedliche Formen der Ganzttagsschulen in der Grundschule gibt und wie hoch die Kosten der unterschiedlichen Betreuungsformen sind. Nur so wäre auch ein Kostenvergleich zwischen beiden Ganzttagsschulformen möglich.
200. Der Rechnungshof hat die BSB daher aufgefordert, eine neue Kostenkennzahl für den Mehrbedarf der Schülerjahreskosten für die GBS zu berechnen und im Haushaltsplan ab 2019/2020 abzubilden.
201. Die BSB hat zugesagt, einen Vorschlag für die Ermittlung von Kostenkennzahlen GBS für die Produktgruppen 241.01 „Grundschulen“ und 241.02 „Sonderschulen“ sowie 241.03 „Stadtteilschulen“ zu erarbeiten.
202. Die Ist-Kosten für vier der acht Kennzahlen, die den Kostenmehrbedarf der GTS dokumentieren (Tz. 197), wurden einmalig für das Jahr 2004, für die anderen vier Kennzahlen einmalig für das Planungsjahr 2005 ermittelt und erstmalig im Haushaltsplan 2008 veröffentlicht. Eine Neuberechnung dieser Kennzahlenwerte ist seitdem nicht erfolgt.
203. Die überprüften Ist-Kennzahlenwerte wurden seither in unveränderter Höhe in den jeweiligen Einzelplänen, Quartals- und Halbjahresberichten und anderen Bürgerschaftsdrucksachen dargestellt und somit seit Jahren mit veraltetem Stand ausgewiesen. Auch im aktuellen Haushaltsplan 2017/2018 sind die gleichen Werte im Ist wie im Plan dargestellt.
204. Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit müssen die Angaben zum Haushalt, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft macht, vollständig und inhaltlich richtig sein. Dieser Grundsatz sichert – im Zusammenspiel mit anderen Haushaltsgrundsätzen – das Bud-

Eigene Kostenkennzahl für GBS erforderlich

Kennzahlen veraltet

getreht des Parlaments. Nicht aktualisierte und damit unrichtige Angaben im Haushaltsplan erschweren die parlamentarische Steuerung und können zu Fehlentscheidungen führen.

205. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB gegen diesen Grundsatz verstoßen hat.

Er hat die BSB aufgefordert, die Kostenkennzahlen, die den Mehrbedarf der Schülerjahreskosten für Ganztagschulen dokumentieren, neu zu berechnen und im Haushaltsplan sowie in allen anderen Veröffentlichungen der kommenden Jahre zu aktualisieren und damit richtig darzustellen.

206. Die BSB hat zugesagt, die Aktualisierung der Kostenkennzahlen zum Mehrbedarf Schülerjahreskosten Ganztagschulen zu prüfen.

Hamburger Volkshochschule

Behörde für Schule und Berufsbildung

Die Behörde für Schule und Berufsbildung hat ihre Aufsichts- und Steuerungsaufgaben gegenüber der Hamburger Volkshochschule nur eingeschränkt wahrgenommen.

Die Hamburger Volkshochschule hat seit 2008 nicht mehr an der vom Senat inzwischen jährlich beauftragten Kostendeckungsüberprüfung teilgenommen.

Der wirtschaftliche Wert der Kurse für Teilnehmende am offenen Kursprogramm ist teilweise unzureichend in der Entgeltfestlegung berücksichtigt worden.

207. Die Hamburger Volkshochschule (VHS) soll mit ihrem Angebot den (Wieder-)Einstieg in Weiterbildung und lebenslanges Lernen ermöglichen. Sie erhält für ihre Leistungen im Wesentlichen privatrechtliche Kursentgelte, Erlöse aus Drittmittelprojekten und Auftragsmaßnahmen sowie einen Zuschuss der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH).

Aufsicht und Steuerung

208. Landesbetriebe gemäß § 106 Absatz 1 LHO unterliegen in ihren Zielen und Aufgabenstellungen dem Gestaltungswillen der jeweils Aufsicht führenden Behörde und sind dieser gegenüber weisungsgebunden. Die Steuerung der Landesbetriebe durch die Aufsicht führenden Behörden soll nach der VV zu § 106 LHO durch eine Globalsteuerung, insbesondere durch Abschluss von Zielvereinbarungen, erfolgen.

Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) ist für die Aufsicht und Steuerung des Landesbetriebs VHS zuständig.

209. Die von der BSB seit 2005 mehrfach fortgeschriebene Geschäftsordnung der VHS legt das Zielbild und die daraus abzuleitenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen als wesentliche Grundlage für die Steuerung der VHS durch die BSB fest. Die Vereinbarungen sollen vor allem den finanziellen Rahmen, Eckpunkte für die Verteilung des Betriebszuschusses und das Berichtswesen regeln.

In den bis 2012 geschlossenen Vereinbarungen wurde u. a. regelmäßig vorgegeben, dass sich das Angebot der VHS in drei Angebotssegmente gliedern soll:

- Die Grundbildung für bestimmte Zielgruppen mit hohem Zuschussanteil,

- das offene Kursangebot mit geringeren und abgestuften Zuschüssen und
- die Auftragsangebote mit Vollkostendeckung ohne Zuschüsse der FHH.

*Seit 2013
keine Ziel- und
Leistungs-
vereinbarungen*

Seit 2013 haben BSB und VHS keine Ziel- und Leistungsvereinbarungen mehr abgeschlossen. Auf Vorgaben für die Verteilung des Betriebszuschusses auf die Angebotssegmente hat die BSB damit verzichtet. Seitdem hat die BSB die VHS überwiegend nur über die Aufstellung und das Controlling der Wirtschaftspläne sowie über die Kennzahlen in den Haushaltsplänen gesteuert.

Die BSB hat ihre Steuerungs- und Aufsichtsaktivitäten zunächst nur rudimentär und ab 2013 gar nicht mehr dokumentiert.

210. Zur Unterstützung bei der Wahrnehmung der Steuerung und Aufsicht kann von der Aufsicht führenden Behörde ein Verwaltungsrat eingerichtet werden, dem insbesondere die Überwachung der Geschäftsführung übertragen werden sollte. Andernfalls muss die Behörde diese Aufgabe selbst vornehmen.

Die BSB beschloss im Juli 2015 die Einrichtung eines Verwaltungsrats bei der VHS. Die konstituierende Sitzung des Verwaltungsrates fand jedoch erst zwei Jahre später statt. Die Aufsicht und Steuerung der VHS durch die BSB, insbesondere die Überwachung der Geschäftsführung, erfolgte in der Zwischenzeit nur im vorstehend beschriebenen Rahmen, insbesondere ohne Ziel- und Leistungsvereinbarungen.

*Unzureichende
Aufsicht und
Steuerung*

211. Der Rechnungshof hat die unzureichende Aufsicht und Globalsteuerung sowie die fehlende Dokumentation der Aufgabenwahrnehmung durch die BSB beanstandet und die verzögerte Einrichtung des Verwaltungsrates kritisiert.

Er hat die BSB aufgefordert, künftig wieder eine Globalsteuerung mit jährlichen Ziel- und Leistungsvereinbarungen gegenüber der VHS zu praktizieren und für eine ordnungsgemäße Aktenführung Sorge zu tragen. Auch sollte geprüft werden, ob und in welcher Detailliertheit in den Vereinbarungen erneut Vorgaben zur Gestaltung des Kursangebots der VHS und zur Zuschussverwendung, wie in der Geschäftsordnung vorgesehen (Tz. 209), aufzunehmen sind.

Kostendeckungsüberprüfung

212. Auf der Grundlage eines Senatsauftrags aus dem Jahr 2003 hatten alle Fachbehörden und Senatsämter für ihren Zuständigkeitsbereich regelmäßig zu überprüfen, ob und inwieweit Gebühren- und Kostensätze sowie vergleichbare Entgelte kostendeckend festgelegt sind.

Ein neuer Senatsauftrag aus dem Jahr 2014 schließt neben Behörden und Ämtern explizit alle Landesbetriebe mit ein und fordert nunmehr jährliche Kostendeckungsüberprüfungen sowie entsprechende Berichte darüber an den Senat. Dabei hat der Senat die Er-

wartungshaltung geäußert, dass im Regelfall eine jährliche Anpassung der Gebühren und Entgelte im Umfang von 2 bis 3 % erfolgt.

213. Die BSB hat seit 2008 keine Überprüfung der Kostendeckung einzelner Leistungen bei der VHS vorgenommen bzw. von dieser vornehmen lassen. Auch den neuen Senatsauftrag zur jährlichen Kostendeckungsüberprüfung gab sie nicht an die VHS weiter. Erforderliche Berichterstattungen an den Senat erfolgten nicht.

Seit 2008 keine Kostendeckungsüberprüfung

214. Unabhängig von der Kostendeckungsüberprüfung vereinbarte die VHS mit der BSB eine Erhöhung der Entgelte im offenen Kursangebot im Zeitraum 2015 bis 2020 jeweils ab dem Herbstsemester um 2,9 %. Nach Umsetzung in den Jahren 2015 und 2016 setzte die VHS die Erhöhung für 2017 mit Zustimmung der Behördenleitung aus, um absehbaren Nachfragerückgängen entgegenzuwirken. Ertragserhöhungen sollten stattdessen durch Angebotsverdichtung und höhere Kursteilnehmerzahlen erfolgen.

215. Der Rechnungshof hat die unterbliebenen Kostendeckungsüberprüfungen und Berichterstattungen an den Senat beanstandet.

Er hat die BSB aufgefordert, die VHS künftig jährlich zeitnah über ihre Prüf- und Berichtspflicht zu unterrichten und den Senat über die Ergebnisse zu informieren.

Zudem sollte die VHS die Auswirkungen des Verzichts auf die Entgelterhöhung 2017 in Bezug auf die angestrebte Wirkung analysieren.

Entgeltsystem im offenen Kursangebot

216. Die VHS hat zum Herbstsemester 2015 ein neues Entgeltsystem für ihr offenes Kursangebot (Tz. 209) eingeführt. Hierfür wurden für sämtliche Sparten (zum Beispiel: Sprachen, Kochen) und Teilsparten (zum Beispiel: Englisch) die Grundpreise pro Unterrichtseinheit anhand der Erlösdaten, der geleisteten Unterrichtseinheiten, der tatsächlichen Zahl der Teilnehmenden, der bisherigen Kursentgelte und der gewährten Ermäßigungen des Jahres 2014 ermittelt. Damit sollte sichergestellt werden, dass jede Teilsparte bei unveränderten Kursangeboten und Rahmenbedingungen im Jahr 2015 das gleiche Erlösvolumen erzielt wie im Jahr 2014. Kostensteigerungen ist seitdem mit pauschalen prozentualen Anhebungen aller Grundpreise begegnet worden. Auf die Grundpreise werden teilweise Zuschläge erhoben (zum Beispiel für Kleingruppen).

217. Anders als bei ihren anderen Angebotsbereichen unterscheidet die VHS in ihrer Deckungsbeitragsrechnung im offenen Kursangebot nach ihren Angebotsregionen und nicht nach Sparten und Teilsparten. Eine Umlegung der Kosten des Overheads erfolgt nicht.

218. Mit dem neuen Entgeltsystem erfolgte die einmalige Ermittlung der Grundpreise im offenen Kursangebot erlösorientiert und entkoppelt von den darauf individuell entfallenden Kosten.

Erlös- statt kostenorientierte Entgeltkalkulation

Auch aus der Deckungsbeitragsrechnung sind die tatsächlichen individuellen Kosten der Sparten, Teilsparten und einzelnen Kurse

aufgrund der regionalen Gliederung und mangels Berücksichtigung der Overheadkosten nicht ersichtlich.

Eine wirtschaftlich begründete Ermittlung und Festlegung der Entgelte im offenen Kursangebot kann ohne Kenntnis der individuell anfallenden Kosten nicht transparent und nachvollziehbar vorgenommen werden. Auch die Erforderlichkeit von Höhe und Verwendung des staatlichen Zuschusses lässt sich so nicht beurteilen.

Der Senatsbeschluss zur Überprüfung der Kostendeckungsgrade kann mit der vorhandenen Deckungsbeitragsrechnung ebenfalls nicht umgesetzt werden.

219. Der Rechnungshof hat den nur eingeschränkten Abgleich von Erlösen und den darauf entfallenden Kosten beanstandet und der VHS und der BSB empfohlen, das vorhandene erlösorientierte Entgeltsystem zumindest um ein vollkostenbasiertes System zur Ermittlung von Kostendeckungsgraden zu ergänzen.

Kleingruppenzuschlag

220. Das neue Entgeltsystem sieht eine Mindestzahl von zehn Teilnehmenden und für Kleingruppen mit sechs bis neun Teilnehmenden einen Aufschlag von 25 % auf die Grundpreise vor.

In den Herbstsemestern 2014 und 2015 fanden rund 30 % der Kurse als Klein- und Kleinstgruppen mit steigender Tendenz statt.

Trotz Kleingruppenzuschlag teilweise geringerer Kostendeckungsgrad

Bei Kursgrößen unter acht Teilnehmenden werden trotz des Kleingruppenzuschlags die Erlöse eines Kurses mit Mindestteilnehmerzahl nicht mehr erreicht. Der hohe Anteil an Klein- und Kleinstgruppen führt damit zu nicht unerheblichen Mindererlösen.

221. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Kleingruppenzuschlag den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend Rechnung trägt.

Er hat die VHS aufgefordert zu prüfen, wie eine Kleingruppenregelung festgelegt werden kann, mit der zumindest der Kostendeckungsgrad wie bei Erreichen der Mindestzahl von Teilnehmenden sichergestellt wird.

Berücksichtigung des wirtschaftlichen Werts

222. Das neue Entgeltsystem der VHS ermöglicht es, bei vermuteter erhöhter Zahlungsbereitschaft aufgrund der Exklusivität des Kurses oder bei besonderem Teilnehmernutzen Zuschläge von bis zu 4 Euro je Unterrichtseinheit auf die Grundpreise zu erheben.

Auch der Senatsbeschluss zur Kostendeckungsüberprüfung sieht vor, bei der Entgeltfestlegung neben der Kostendeckung insbesondere auch die Entwicklung des wirtschaftlichen Werts der jeweiligen Leistung zu berücksichtigen.

223. In früheren Ziel- und Leistungsvereinbarungen war festgelegt, im offenen Kursangebot Kurse der Grund- und Aufbaustufe mit abgestuften und Kurse der Oberstufe gar nicht mit Zuschüssen zu fördern.

Die VHS nimmt im offenen Kursangebot derzeit keine preisliche Unterscheidung nach Grund-, Aufbau- und Oberstufenkursen mehr vor.

224. Die VHS bietet verschiedene Kurse an, die weit über eine Grundbildung und den Wiedereinstieg in Weiterbildung hinausgehen. Sie hat dabei die Möglichkeit von Zuschlägen – selbst in Fällen erhöhter Zahlungsbereitschaft – unzureichend genutzt. Der besondere wirtschaftliche Wert dieser Kurse für die Teilnehmenden ist bei der Entgeltfestlegung nicht immer eingeflossen, wie folgende Beispiele zeigen:

- Sparte Beruf, Gesundheit und Persönlichkeit: Ein eintägiger Kurs „Pferdestärke – Führungsstärke – Für mehr Klarheit, Entschlossenheit und Gelassenheit“ für insgesamt 149 Euro kostet direkt beim durchführenden Anbieter als Zweitageskurs 980 Euro zuzüglich Umsatzsteuer.
- Sparte Digital: Ein Kurs, der nur geringe Vorkenntnisse erfordert („Tabellenkalkulation mit Excel“) wird für 7,39 Euro, ein Kurs hingegen für Fachkräfte IT-Sicherheit und Netzwerke mit kostenpflichtiger Prüfungsgebühr („Datenschutz und Datensicherheit“) wird für 7,35 Euro je Unterrichtseinheit angeboten.
- Sparte Sprachen: Business-Sprachkurse mit explizit beruflichem Hintergrund und Nutzen für die Teilnehmenden sind im Vergleich zu Standardsprachkursen nur 16 Cent je Unterrichtseinheit teurer. Innerhalb der Business-Sprachkurse wird auch nicht nach dem Sprachniveau differenziert. Kurse mit Anfängereinhalten und Kurse, die fachkundige Sprachkenntnisse vermitteln, haben den gleichen Preis je Unterrichtseinheit.

225. Der Rechnungshof hat die Entgeltfestlegung durch die VHS ohne ausreichende Berücksichtigung des wirtschaftlichen Werts beanstandet.

Er hat die VHS aufgefordert zu prüfen, inwieweit zukünftig bei Kursen, die über ein angemessenes Grundbildungsmaß hinausgehen, zumindest kostendeckende Entgelte und für Kurse, die einen hohen privaten und/oder beruflichen wirtschaftlichen Wert bieten, am Marktniveau orientierte Entgelte erhoben werden können.

Der BSB hat er empfohlen zu prüfen, ob in zukünftigen Ziel- und Leistungsvereinbarungen Vorgaben zur Entgeltgestaltung aufgenommen werden sollten.

Stellungnahme der Verwaltung

226. BSB und VHS teilen die Feststellungen und Bewertungen des Rechnungshofs und haben die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

Vergabe von Aufträgen bei der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

Vergabeverfahren wiesen zahlreiche und zum Teil schwerwiegende Mängel auf. Dies führte zu vermeidbaren Ausgaben. Die außerdienstlichen geschäftlichen Beziehungen eines Mitarbeiters zu beauftragten Unternehmen waren nicht transparent.

227. Der Rechnungshof hat bei der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW) 38 Beschaffungen aus den Jahren 2008 bis 2015 geprüft, davon 17 für Planungsleistungen¹ im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Baumaßnahmen und 21 für Dienstleistungen zur Unterstützung der Verwaltung der HAW.²
228. Die HAW ist eine rechtsfähige KöR, die die vergaberechtlichen Vorschriften der Freien und Hansestadt Hamburg anzuwenden hat. Vor einer Vergabe sind u. a. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Bedarfsermittlungen und sorgfältige Schätzungen des jeweiligen Gesamtauftragswerts durchzuführen sowie die zutreffende Vergabeart zu wählen. Im Vergabeverfahren ist die Sicherstellung eines wettbewerblichen, transparenten und nichtdiskriminierenden Verfahrens unter Beachtung der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung (insbesondere Korruptionsprävention) gemäß § 94 Hamburgisches Personalvertretungsgesetz“ (VV Korruptionsprävention) und eine revisions-sichere Dokumentation des gesamten Verfahrens zu gewährleisten. Verträge müssen gemäß der Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg³ (Vertretungsanordnung) schriftlich abgeschlossen werden und bei Aufträgen über 10.000 Euro von zwei unterschreibungsberechtigten Personen unterzeichnet werden.
229. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Durchführung der 38 Vergabeverfahren zum Teil erhebliche Mängel aufwies. Die HAW hat mit einer Ausnahme in allen geprüften Fällen auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verzichtet. Die durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war jedoch unzureichend (Vergabe der Reisekostenabrechnung, Tzn. 233 bis 236). Ausreichende schriftliche Bedarfsermittlungen und -begründungen wurden dem Rechnungshof in keinem Fall vorgelegt. Den jeweiligen Gesamtauftragswert hat die HAW nicht oder nur unzureichend ermittelt

*Vergaben ohne
Bedarfs-
ermittlung und
Wirtschaft-
lichkeitsunter-
suchung*

¹ Für Akustiklabor und Energiecampus.

² U. a. Reisekostenabrechnung, Studiengebühren-Erhebung, Prozessmanagement, Fundraising, Rechtsberatung, Interne Revision und Merchandising-Produkte.

³ Vom 19. April 2001, zuletzt geändert am 1. April 2013.

und die Wahl der Vergabeart nicht oder nicht ausreichend begründet. Eine hinreichende Verfahrenssicherheit war nicht sichergestellt, da zum Beispiel Leistungsbeschreibungen nicht eindeutig und erschöpfend formuliert sowie Vergabe- und Eröffnungsstelle nicht getrennt worden waren. Aufgrund unzureichender Dokumentation war kein Vorgang vollständig überprüfbar.

Fehlende Verfahrenssicherheit, unzureichende Dokumentation

Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet. Er hat die HAW aufgefordert, künftig die rechtlichen Vorgaben einzuhalten sowie eine reversionssichere Dokumentation sicherzustellen. Auf besonders gravierende Einzelfälle wird im Folgenden näher eingegangen.

Vergabe von Planungsleistungen zur Vorbereitung von Baumaßnahmen

230. Die HAW hat für den Bau eines Akustiklabors Planungsleistungen für zwei Standorte vergeben, obwohl ihr bekannt war, dass ein Standort ungeeignet war und der zweite für die geplante Baumaßnahme gar nicht zur Verfügung stand, so dass die Voraussetzungen für eine Fortführung der Planungen nicht gegeben waren. Dadurch entstanden vermeidbare Ausgaben in Höhe von 50.000 Euro. Teilweise wurden Aufträge nur mündlich erteilt und Leistungen bereits vor Vertragsschluss erbracht.
231. Die HAW hat ein Ingenieurbüro ohne Wettbewerb beauftragt, für einen dritten Standort Planungsleistungen durchzuführen, obwohl ihr bekannt war, dass der Gesamtauftragswert den EU-Schwellenwert überschritt und sie zur EU-weiten Ausschreibung verpflichtet gewesen wäre. Auch hier wurden Aufträge teilweise nur mündlich erteilt bzw. Leistungen vor Vertragsschluss erbracht.
232. Der Rechnungshof hat den bewussten Verstoß gegen EU-Vergaberecht beanstandet. Er hat weiter beanstandet, dass die Leistungen beauftragt wurden, obwohl die Voraussetzungen für eine Fortführung der Planungen nicht vorlagen. Ferner hat er die Verstöße gegen die Vertretungsanordnung beanstandet. Der Rechnungshof hat die HAW aufgefordert, künftig die rechtlichen Vorgaben uneingeschränkt anzuwenden (Tz. 229).

Vermeidbare Ausgaben in Höhe von 50.000 Euro

Auftragsvergabe ohne erforderlichen EU-weiten Wettbewerb

Bedeutende Einzelfälle zur Vergabe von Dienstleistungen zur Unterstützung der Verwaltung der HAW

Reisekosten

233. Die HAW hat die Abrechnung der Reisekosten seit Januar 2009 ohne wettbewerbliches Verfahren an ein Beratungsunternehmen vergeben. Begründet wurde dies mit personell bedingten großen Rückständen und dem vergeblichen Versuch, geeignetes zusätzliches Personal einzustellen. Der bis Ende 2010 befristete schriftliche Vertrag wurde bis 2015 mehrfach ohne Wettbewerb und zum Teil mündlich verlängert. Obwohl der HAW seit 2010 die vom Personalamt errechnete Fallpauschale in Höhe von rund 50 Euro bekannt war, zahlte sie dem Beratungsunternehmen zu diesem

Zeitpunkt eine Fallpauschale von 153 Euro, die dann durch Nachverhandlungen auf 97 Euro gesenkt wurde.

234. *Weitere Auftragsvergabe ohne erforderlichen EU-weiten Wettbewerb*

Obwohl das Auftragsvolumen den damals geltenden EU-Schwellenwert⁴ überschritt und dies der HAW bekannt war, entschied sie im November 2015, keine EU-weite Ausschreibung, sondern eine nationale Vergabe durchzuführen. Um dies zu erreichen, wurde der Gesamtauftragswert durch Verkürzung der Vertragsdauer auf zwei Jahre ohne Verlängerungsoption gesenkt. In den zu schließenden Vertrag sollte diese Option aber später aufgenommen werden.

2016 erhielt ein anderes Unternehmen den Zuschlag, das die Leistung für 57 Euro und damit über 40 % preisgünstiger als das bis dahin beauftragte Beratungsunternehmen anbot.

235. Die HAW hat mit der Vergabe der Reisekostenabrechnung an das Beratungsunternehmen spätestens seit 2010 erhebliche Mehrkosten in Kauf genommen und damit gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

Zudem hat sie gegen die Vertretungsanordnung (Tz. 228) verstoßen, indem Verträge trotz einer Vertragssumme von über 10.000 Euro nur von einer unterschiftsberechtigten Person unterzeichnet und zum Teil Verlängerungen sogar nur mündlich vereinbart wurden.

236. Der Rechnungshof hat den bewussten Verstoß bei der Vergabe der Reisekostenabrechnung gegen EU-Vergaberecht und die Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie gegen die Vertretungsanordnung beanstandet.

Höhe des Schadens ermitteln und Schadensersatz prüfen

Er hat die HAW aufgefordert, künftig das Vergaberecht und die Vertretungsanordnung zu beachten sowie die Höhe des Schadens durch die Vergabe der Reisekostenabrechnung zu ermitteln und Schadensersatzforderungen gegen die verantwortliche Person zu prüfen.

Studiengebühren

237. Die HAW hat 2006 die Bearbeitung der Studiengebühren ohne wettbewerbliches Verfahren an externe Dienstleister (das Beratungsunternehmen [Tz. 233] und eine Rechtsanwaltskanzlei) vergeben. Zu den übertragenen Aufgaben gehörte u. a. die Erstellung von Gebührenbescheiden, Befreiungs- und Stundungsbescheiden sowie Abhilfe- bzw. Widerspruchsbescheiden einschließlich Versendung mit dem Briefkopf der HAW.

Mehrere Verträge mit einem Auftragswert über 10.000 Euro wurden nur durch eine unterschiftsberechtigte Person unterzeichnet. Darüber hinaus gab es auch mündliche Vertragsergänzungen. Hierdurch hat die HAW gegen die Vertretungsanordnung (Tz. 228) verstoßen.

⁴ 207.000 Euro.

238. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen und gegen die Vertretungsanordnung beanstandet. Er hat die HAW aufgefordert, künftig das Vergaberecht und die Vertretungsanordnung zu beachten.

Hoheitliche Aufgaben

239. Sowohl bei der Bearbeitung der Studiengebühren als auch bei der Reisekostenabrechnung werden Hochschulen hoheitlich tätig, da sie Verwaltungsakte erlassen. Grundsätzlich ist ihnen nach § 3 Absatz 12 Hamburgisches Hochschulgesetz zwar gestattet, sich Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben von Dritten einzuholen. Sie sind aber nicht ermächtigt, hoheitliche Aufgaben auf private Dritte zu übertragen. Die von diesen erstellten Bescheide sind mangels gesetzlicher Ermächtigung rechtswidrig.
240. Der Rechnungshof hat daher beanstandet, dass die HAW hoheitliche Aufgaben an private Unternehmen vergeben hat. Er hat die HAW aufgefordert, die gegebenenfalls noch anstehende Bearbeitung, Festsetzung und Einziehung von Studiengebühren selbst wahrzunehmen sowie die Abrechnung von Reisekosten auf eine rechtlich einwandfreie Grundlage zu stellen.
241. Die Aufträge für die Bearbeitung von Reisekosten und Studiengebühren erhielten mit dem Beratungsunternehmen (Tzn. 233 und 237) und der Kanzlei (Tz. 237) zwei Bewerber, deren Gesellschafter/ Partner zum Teil personenidentisch waren⁵ und zu denen ein unterschiftsberechtigter Mitarbeiter der HAW jedenfalls in der Vergangenheit in außerdienstlicher geschäftlicher Beziehung stand. Dies hätte im Verfahren offengelegt werden müssen.
242. Der Rechnungshof hat diesen Verstoß gegen die VV Korruptionsprävention beanstandet und die HAW aufgefordert, die VV künftig zu beachten.

Projekt Prozessmanagement

243. Die HAW hat zwischen 2008 und 2012 einem Beratungsunternehmen ohne Wettbewerb teils mündlich, teils mit nur einer Unterschrift, verschiedene Aufträge für ein „Projekt Prozessmanagement“ im Umfang von rund 350.000 Euro erteilt. Ein unterschiftsberechtigter Mitarbeiter der HAW, der wesentliche Entscheidungen in diesen Vergabeverfahren getroffen hat, stand jedenfalls in der Vergangenheit in außerdienstlicher geschäftlicher Beziehung zu diesem Beratungsunternehmen.⁶
244. Der Rechnungshof hat neben den Mängeln im Beschaffungsverfahren und dem Verstoß gegen die Vertretungsanordnung die feh-

*Aufträge über
350.000 Euro
ohne Wettbewerb
vergeben*

⁵ Alle drei Gesellschafter des Beratungsunternehmens sind Partner bei der Kanzlei.

⁶ Er hat dieses Unternehmen 2003 gegründet, war bis 2009 Gesellschafter und hat noch 2013 als Gast das Protokoll der Gesellschafterversammlung geführt.

lende Sicherstellung von transparentem und diskriminierungsfreiem Wettbewerb beanstandet. Er hat die HAW aufgefordert, neben den Vergabe- und Beschaffungsvorschriften und der Vertretungsanordnung künftig auch die VV Korruptionsprävention zu beachten.

Fundraising

- Aufträge über 737.000 Euro ohne Bedarfsermittlung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Wettbewerb vergeben*
245. Die HAW hat ohne dokumentierte Bedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung freihändig verschiedene Aufträge unterschiedlicher Höhe für Fundraising und Unterhaltung eines Stiftungsbüros (2010 bis 2014 rund 110.000 Euro) an das Beratungsunternehmen (Tz. 243) und für Fundraising (2009 bis 2013 rund 627.000 Euro) an ein weiteres Beratungsunternehmen erteilt.
246. Den Verträgen zum Fundraising fehlte es an definierten, mess- und prüfbaren Maßnahmen oder Zielen, um eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Die Höhe der an beide Beratungsunternehmen tatsächlich erfolgten Zahlungen überstieg die vertraglich vereinbarten Zahlungen erheblich.

Neben der Beziehung zu dem Beratungsunternehmen (Tzn. 243 und 245) stand der unterschiftsberechtigte Mitarbeiter der HAW jedenfalls in der Vergangenheit in außerdienstlicher geschäftlicher Beziehung zum Geschäftsführer des zweiten Beratungsunternehmens (Tz. 245).⁷

247. Der Rechnungshof hat neben den Mängeln im Beschaffungsverfahren, dem Verstoß gegen die Vertretungsanordnung und der fehlenden Sicherstellung eines transparenten und diskriminierungsfreien Wettbewerbs die unterbliebene Festlegung von messbaren Zielen in den Verträgen und die fehlende Erfolgskontrolle beanstandet. Er hat die HAW aufgefordert, künftig neben den Vergabe- und Beschaffungsvorschriften, der Vertretungsanordnung und der VV Korruptionsprävention auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns nach § 7 LHO zu beachten.

Juristische Beratung und Prozessvertretung

248. Die HAW hat im Jahr 2013 „juristische Beratungsleistungen und die Vertretung der HAW in Widerspruchsverfahren im Zusammenhang mit der im Rahmen der Studienplatzvergabe erfolgten Nichtzulassung von Studienbewerbern (sog. Einklägerverfahren)“ durch eine „formlose Freihändige Vergabe“ an eine Rechtsanwaltskanzlei vergeben.
- Fehlende Verfahrenssicherheit durch mangelhafte Dokumentation*
249. Die Leistungsbeschreibung der HAW war so unzureichend, dass drei Anbieter um eine Konkretisierung der Angebote gebeten werden mussten, um eine Vergleichbarkeit bei der Berechnung der Pauschalhonorare zu ermöglichen. Bei den neu eingereichten Angeboten war die Kanzlei, die den Zuschlag erhielt, dann 4.000

⁷ Der Geschäftsführer dieses Beratungsunternehmens war 2013 bis 2015 geschäftsführender Gesellschafter des Beratungsunternehmens (Tzn. 243 und 245).

Euro preisgünstiger als der zuvor preisgünstigste Mitbewerber. Durch mangelhafte Dokumentation war nicht nachvollziehbar, wann welche Unterlagen eingereicht worden waren, wer Zugang hierzu hatte und ob zum Beispiel die Möglichkeit bestanden hat, Informationen über Konkurrenzangebote weiterzugeben.

250. Die HAW schloss einen Mandatsvertrag mit der Laufzeit 2013 bis 2016 über 59.400 Euro jährlich (Nettoauftragswert 178.200 Euro). Da die HAW offensichtlich eine zu geringe Fallzahl und damit einen zu niedrigen Gesamtauftragswert zugrunde gelegt hatte, wurde der Vertrag bereits zehn Tage später um die Vereinbarung ergänzt, dass im Fall einer Überschreitung der kalkulierten Fallzahlen Nachzahlungen zu leisten seien. Die HAW zahlte im Folgejahr mit rund 140.000 Euro das Doppelte der ursprünglich vereinbarten Summe.
251. Obwohl der Vertrag ohne Verlängerungsoption abgeschlossen worden war, schloss die HAW am 30. Oktober 2014 mit derselben Kanzlei ohne ein wettbewerbliches Verfahren einen neuen Vertrag mit einer Pauschalvergütung in Höhe von 85.000 Euro jährlich (und damit einer höheren Vergütung pro Fall) und einer Laufzeit von drei Jahren (Nettoauftragswert 255.000 Euro). Die HAW hat mit ihrer Vorgehensweise und durch den Verzicht auf eine Ausschreibung trotz Überschreitung des EU-Schwellenwertes gegen Vergaberecht verstoßen.
252. Ein unterschiftsberechtigter Mitarbeiter der HAW, der Mitglied der Vergabekommission war, hat sämtliche Verträge mit der Kanzlei mit unterschrieben⁸ und die Entscheidung über den Abschluss eines neuen Vertrages zu ungünstigeren Konditionen allein und ohne neues Vergabeverfahren getroffen. Er stand jedenfalls in der Vergangenheit in außerdienstlicher geschäftlicher Beziehung zu der Anwältin der Kanzlei.⁹
253. Der Rechnungshof hat neben den Mängeln im Beschaffungsverfahren und dem Verstoß gegen die Vertretungsanordnung die fehlende Sicherstellung von transparentem und diskriminierungsfreiem Wettbewerb beanstandet und die HAW aufgefordert, die einschlägigen Vorschriften zu beachten.

*Auftrag über
255.000 Euro
ohne Wettbewerb
vergeben*

Beauftragung der Aufgaben der Innenrevision

254. Die HAW hat 2014 die Dienstleistung „Interne Revision“ (Prüfplanerstellung, Durchführung von Prüfungen, Beratungstätigkeit) öffentlich ausgeschrieben. Der Grund für die Auslagerung der Aufgabe ist aus der Akte nicht ersichtlich.

Das beauftragte Beratungsunternehmen wurde 2014 von drei Personen gegründet, die gleichzeitig auch Partner/Gesellschafter in zwei Unternehmen (der Kanzlei [Tz. 237]) und dem Beratungs-

*Interessenkollision
vor Vergabe von
Innenrevisionsauf-
gaben nicht geprüft*

⁸ Den ersten Vertrag vom 10. August 2013 allein ohne zweite Unterschrift.

⁹ Die Anwältin war bis 2013 Geschäftsführerin und Gesellschafterin im Beratungsunternehmen (Tzn. 243 und 245).

unternehmen [Tzn. 233 und 237]) waren.¹⁰ Sie erhielten im Zeitraum 2008 bis 2016 Aufträge über insgesamt 4,7 Mio. Euro von der HAW,¹¹ die – wie beispielsweise die Reisekostenabrechnung – auch von der Innenrevision zu überprüfen sind. Dass die HAW geprüft hat, ob durch die Personenidentitäten die Gefahr von Interessenkollisionen bestand, ist nicht aktenkundig.

255. Der Rechnungshof hat neben den Mängeln im Beschaffungsverfahren die fehlende Beachtung der VV Korruptionsprävention beanstandet und die HAW aufgefordert, neben den Vergabe- und Beschaffungsvorschriften künftig auch die VV Korruptionsprävention zu beachten.

Merchandising-Produkte

*Ungeklärte
Vertragslage*

256. Eine international tätige Aktiengesellschaft bot im Internet unterschiedliche Produkte mit dem Logo der HAW (Kleidung, Accessoires) zum Verkauf an. Die HAW konnte weder einen Vertrag mit diesem Internetshop noch sonstige Unterlagen vorlegen, aus denen hervorgeht, wer das Unternehmen dazu berechtigt hat und ob die Produkte mit Gewinn verkauft werden. An die HAW fließen keine Einnahmen.
257. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die HAW aufgefordert, das Vertragsverhältnis zu klären.

Stellungnahme der HAW

258. Die HAW hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen in vollem Umfang zu entsprechen.

Sie habe inzwischen die Verträge über die Bearbeitung der Studiengebühren durch einen externen Dienstleister (Tz. 237 f.), das Projekt Prozessmanagement (Tz. 243 f.) und zur juristischen Beratung und Prozessvertretung (Tz. 248 ff.) jeweils zum frühestmöglichen Zeitpunkt gekündigt. Der Vertrag mit dem externen Dienstleister zur Abrechnung der Reisekosten (Tz. 233 ff. und Tz. 239 ff.) laufe für eine Übergangszeit mit vorzeitiger Kündigungsmöglichkeit zur Herstellung von Prozesssicherheit weiter, bis diese Aufgabe anderweitig wahrgenommen werden könne. Verwaltungsakte werde sie aber selbst erlassen. Die HAW führe bereits entsprechende Gespräche mit der Universität Hamburg. Der Verkauf durch den Internetshop resultierte aus dem studentischen Projekt einer Fakultät und sei inzwischen beendet worden. Die aufgelaufenen Provisionen seien an die HAW überwiesen worden.

¹⁰ Alle Gesellschafter der beiden Beratungsunternehmen sind Partner der Kanzlei (Tz. 237), wobei eine Person Gesellschafter in allen drei Unternehmen ist.

¹¹ 1,7 Mio. Euro Kanzlei (Tz. 237; u. a. für Studiengebührenerhebung und Beratung bei Vergabeverfahren), rund 3 Mio. Euro Beratungsunternehmen (Tzn. 233 und 237; u. a. Abrechnung von Reisekosten).

Gebühren und Entgelte für Studiengänge (II)

Behörde für Wissenschaft, Forschung und
Gleichstellung / Universität Hamburg

Die Universität Hamburg hat entgegen dienst- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen den eigenen Hochschullehrenden zusätzliche Lehraufträge als Nebentätigkeit vergütet. Die Kosten fließen in die Gebühren- und Entgeltkalkulationen ein. Diese weisen zudem weitere Mängel auf.

Es findet keine regelmäßige Überprüfung von Gebühren und Entgelten auf Kostendeckung statt.

Lehrauftragsvergütungen als Kostenbestandteil

259. Studiengänge werden von den staatlichen Hochschulen in Hamburg grundsätzlich gebührenfrei angeboten. Das Hamburgische Hochschulgesetz (HmbHG) ermächtigt gleichwohl die staatlichen Hochschulen, auf die sich die Geltung des HmbHG erstreckt, u. a. zur Erhebung von Gebühren für bestimmte Studiengänge (§ 6 b Absatz 1 HmbHG). Nur für Studienangebote in der Weiterbildung nach § 57 HmbHG können die Hochschulen anstelle von Gebühren auch privatrechtliche Entgelte erheben.

260. Die Universität Hamburg (UHH) erhebt für bestimmte Studiengänge und für Studienangebote in der Weiterbildung Gebühren und Entgelte. Aus einzelnen geprüften Gebührenkalkulationen geht hervor, dass die UHH für diese Studiengänge und -angebote eigenen Hochschullehrenden entgeltlich Lehraufträge in Nebentätigkeit erteilt hat („überobligatorische Lehre“). Die hierdurch entstehenden Kosten wurden in die Gebührenkalkulation einbezogen.

Mit den Lehraufträgen will die UHH ihren hochschulrechtlichen Auftrag erfüllen, Studienangebote in der Weiterbildung unter Sicherstellung des Lehrangebots für die grundständigen Studiengänge einzurichten. Sie begründet die Lehraufträge in Nebentätigkeit damit, dass die gesamte Lehrkapazität grundsätzlich zugunsten grundständiger Studiengänge gebunden sei. Die Lehre in der Weiterbildung könne von Hochschullehrenden faktisch nur zusätzlich zu ihrer Lehrverpflichtung erbracht werden. In der Regel seien diese hierzu ohne zusätzliche Vergütung nicht bereit.

261. Gebührenrechtlich sind nur solche Kosten berücksichtigungsfähig, die rechtlich zulässigerweise entstehen können. Kosten für Lehraufträge, die Hochschullehrenden der UHH für überobligatorische Lehre in Nebentätigkeit erteilt werden, gehören nicht dazu.

*Unzulässigerweise
entstandene
Kosten
berücksichtigt*

Hochschullehrende sind durch Gesetz verpflichtet, Lehrveranstaltungen ihrer Fächer auch in der Weiterbildung abzuhalten. Die Lehre in der Weiterbildung gehört demnach zur hauptamtlichen Dienstpflicht und darf nach dem Hamburgischen Beamtengesetz nicht in Nebentätigkeit wahrgenommen werden. Sie kann nur nach den besoldungsrechtlichen Bestimmungen für das Hauptamt vergütet werden.

262. Besoldungsrechtlich zulässig und ausdrücklich zur Kompensation überobligatorischer Lehre vorgesehen ist die Vergabe besonderer Leistungsbezüge an Hochschullehrende der Besoldungsordnung W. Hochschullehrenden der Besoldungsordnung C ist unter bestimmten Voraussetzungen für ihre weitere Lehrtätigkeit ebenfalls eine – niedrige – Vergütung zu zahlen.
263. Die UHH ist der Auffassung, dass die Erteilung entgeltlicher Lehraufträge in Nebentätigkeit dienstrechtlich zulässig sei. Im Übrigen gewähre sie Hochschullehrenden der Besoldungsordnung W besondere Leistungsbezüge oft schon aus anderen Gründen. Der finanzielle Anreiz für die überobligatorische Lehre sei insoweit häufig ebenso gering wie der für Hochschullehrende der Besoldungsordnung C.
264. Der Rechnungshof erkennt an, dass die besoldungsrechtlichen Anreize zur Übernahme weiterer Lehrtätigkeit gering sein mögen. Gleichwohl hält er daran fest, dass der von der UHH gewählte Weg der Erteilung von Lehraufträgen nach geltendem Recht nicht zulässig ist. Gegebenenfalls muss eine Rechtsänderung herbeigeführt werden.
265. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die UHH eigenen Hochschullehrenden Lehrauftragsvergütungen entgegen dienst- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen gezahlt und die Kosten hierfür in Gebühren- und Entgeltkalkulationen berücksichtigt hat. Er hat sie aufgefordert zu prüfen, ob und inwieweit dienst- und besoldungsrechtswidrig gezahlte Lehrauftragsvergütungen zurückzufordern und unter Berücksichtigung der Verjährungsfristen etwaige Schadenersatzansprüche geltend zu machen sind. Weiterhin ist sicherzustellen, dass in Gebühren- und Entgeltkalkulationen künftig nur Kosten für Lehraufträge berücksichtigt werden, die rechtlich zulässigerweise entstehen können.
266. Die UHH hat zugesagt, in Zusammenarbeit mit der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung zu klären, wie die Leistungen eigener Hochschullehrender in der wissenschaftlichen Weiterbildung zu vergüten sind. Das Personalamt soll anschließend über das Ergebnis informiert werden.

Zahlungen entgegen dienst- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen

Weitere Mängel in Kalkulationen

267. Die geprüften Gebühren- und Entgeltkalkulationen wiesen darüber hinaus Mängel auf. Insbesondere hatte die UHH
- Kosten des unmittelbar tätigen Personals teilweise dem Grunde nach fehlerhaft zugeordnet; zudem waren sie der Höhe nach nicht prüfbar,

Gebühren- und Entgeltkalkulationen mangelbehaftet

- Kosten für die Inanspruchnahme von Büroarbeitsplätzen teilweise unberücksichtigt gelassen,
 - Verwaltungsgemeinkosten dem Grunde und der Höhe nach unzutreffend einbezogen,
 - Reisekostenvergütungen entgegen den Bestimmungen des Hamburgischen Reisekostengesetzes und Kosten für Abschlussfeiern entgegen hochschulinternen Vorgaben berücksichtigt und
 - Akkreditierungskosten unzutreffend berücksichtigt.
268. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
269. Die UHH hat zugesagt, unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs hochschulinterne Standards für die Kalkulation von Gebühren und Entgelten für Studiengänge und Studienangebote in der Weiterbildung zu erarbeiten und zur Anwendung zu bringen.

Überprüfung der Kostendeckung

270. In den meisten der geprüften Kalkulationen hatte die UHH Kostendaten aus der – zum Teil länger zurückliegenden – Vergangenheit berücksichtigt, so dass die festgelegten Gebühren und Entgelte die Kostenentwicklung nicht abbilden.

Ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung ihrer Gebühren und Entgelte auf Kostendeckung, wie es beispielsweise die Behörden, Ämter und Landesbetriebe der FHH seit langem für die vom Senat festzulegenden Gebühren – in jetzt jährlichen Abständen – vorgesehen ist, hat die UHH bislang nicht eingerichtet.

Keine regelmäßigen Kostendeckungsüberprüfungen

271. Gebühren und Entgelte können nur dann grundsätzlich kostendeckend erhoben werden, wenn ihnen eine Kalkulation zugrunde liegt, die die Kosten berücksichtigt, die im Zeitraum der Erhebung dieser Gebühren oder Entgelte voraussichtlich entstehen werden. Die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebieten es, festgelegte Gebühren und Entgelte regelmäßig auf ihre Kostendeckung zu überprüfen und sie nötigenfalls an die Kostenentwicklung anzupassen.
272. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass nicht alle geprüften Kalkulationen der UHH auf den maßgeblichen Kostenwerten basierten. Er hat die UHH aufgefordert, in ihren Kalkulationen Kostendaten zu berücksichtigen, die zukünftige Kosten abbilden, und ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung ihrer Gebühren und Entgelte auf Kostendeckung einzurichten.
273. Die UHH hat zugesagt, die Kostenentwicklung in den zu erarbeitenden Kalkulationsstandards zu berücksichtigen (Tz. 269) und ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung festgelegter Gebühren und Entgelte auf Kostendeckung zu entwickeln.

Erlöse in öffentlichen Kultureinrichtungen

Behörde für Kultur und Medien

Die Staatstheater, die Museumsstiftungen und die Deichtorhallen schöpften nicht alle Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Ertragsituation aus.

Es fehlt bei den Haushaltskennzahlen oft an zweifelsfreien Kennzahldefinitionen. Zudem wichen in zahlreichen Fällen die überprüften Kennzahlen-Istwerte im Haushaltsplan von den entsprechenden Werten in den Jahresabschlüssen ab.

274. Die drei staatlichen Theater, die fünf Museumsstiftungen sowie die Deichtorhallen Hamburg erhielten 2015 insgesamt 212,1 Mio. Euro an Zuwendungen von der Behörde für Kultur und Medien (BKM). Im vom Rechnungshof geprüften Zeitraum 2010 bis 2015 besuchten jährlich insgesamt rund 2,1 Mio. Besucherinnen und Besucher die Kultureinrichtungen.
275. Die Zuwendungen decken regelmäßig nur einen Teil der in den Kultureinrichtungen entstandenen Aufwendungen ab. Diese sind daher gehalten, auch eigene Erträge zu erwirtschaften.

Bisher keine regelmäßige Überprüfung der Eintrittspreise

Der Senat fordert von öffentlichen Kultureinrichtungen, dass diese ihre Aufwendungen und Erträge (einschließlich der Zuwendungen) dauerhaft so bewirtschaften, dass ausgeglichene Jahresergebnisse erreicht werden.¹ Nach den Zielbildern der Kultureinrichtungen gehören eine wirtschaftliche Betriebsführung sowie die Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze zu deren Zielsetzungen. Darüber hinaus waren die stärkere Generierung eigener Erträge sowie der Aufbau eines entsprechenden Anreizsystems eines der wesentlichen Ziele der Verselbstständigung der Museen.²

Staatstheater

276. Im Verhältnis zu den Gesamterträgen, die auch die Zuwendungen der Freien und Hansestadt Hamburg enthalten, erwirtschaftete die Hamburgische Staatsoper einen Eigenertragsanteil von durchschnittlich rund 28 %. Das Thalia Theater und das Deutsche Schauspielhaus erreichten Anteile von 27 % bzw. 15 %. Mit regelmäßig mehr als 50 % stellten die Eintrittserlöse den bedeutendsten Faktor der Eigenfinanzierung dar.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/8299 vom 17. März 2017, S. 2.

² Bürgerschaftsdrucksache 16/1537 vom 13. Oktober 1998, S. 3.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den Aufsichtsgremien der Staatstheater eine Befassung mit Möglichkeiten der Ertragsoptimierung durch die Gestaltung der Eintrittspreise nur sporadisch stattgefunden hat. Das Deutsche Schauspielhaus und das Thalia Theater erhöhten innerhalb von sechs Jahren ihre Eintrittspreise einmal, die Hamburgische Staatsoper zweimal.

Dies zeigt, dass sich die Staatstheater mit Preiserhöhungen als Mittel zur Stärkung der Eigenfinanzierung intensiver befassen müssen.

277. Bei der Gesamtbesucherzahl aller Theater zeigte sich ein geringfügiger Rückgang um etwa 3 % von 869 Tsd. auf 843 Tsd. Dabei sank besonders der Anteil der Besucher, die den vollen Eintrittspreis entrichteten.³ Demgegenüber hat der Anteil der Besucher, denen ein ermäßigter bzw. freier Eintritt gewährt wurde, zugenommen. Beim Thalia Theater und beim Deutschen Schauspielhaus beträgt dieser Anteil inzwischen über 50 %. Im Durchschnitt der geprüften Spielzeiten wurden jährlich insgesamt rund 420.000 Eintrittskarten vergünstigt oder kostenlos ausgegeben.

Mehr als die Hälfte der Eintrittskarten an den Sprechtheatern zum ermäßigten Preis abgegeben

278. Die Vergabe ermäßigter Eintrittskarten bzw. von Karten ohne Entgelt richten sich nach den jeweiligen „Rahmenbedingungen für die Vergabe von ermäßigten Eintrittskarten“ der Staatstheater. Sie regeln Art und Umfang einer Vielzahl unterschiedlicher Ermäßigungstatbestände und legen die entsprechenden Eintrittspreise fest. Die Vergabe von ermäßigten Eintrittskarten ist grundsätzlich so zu gestalten, dass Einnahmeverluste möglichst gering bleiben. Für Personalkarten⁴ gilt die ausdrückliche Bedingung, dass ihre Abgabe nur bei nicht ausverkauften Vorstellungen zulässig ist. Bei Steuerkarten⁵ ist eine Vergabe nur dann zulässig, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass eine Vorstellung nicht ausverkauft sein wird und damit kein „Kassenschaden“ eintreten kann.

Personal- und Steuerkarten wurden jedoch auch für Vorstellungen ausgegeben, die – einschließlich dieser Karten – nahezu oder vollständig ausgelastet waren. Bei dieser Vergabepaxis sind Einnahmeverluste nahe liegend.

Zudem sind die Rahmenbedingungen seit Jahren – im Fall des Thalia Theater seit 2004 – nicht überarbeitet worden und in Teilen überholt. Zum Beispiel entsprechen die darin dargestellten Preise nicht den aktuellen Entgelten.

³ Einschließlich der Abonnements.

⁴ Bei den Staatstheatern können Betriebsangehörige pro Inszenierung jeder szenischen Produktion bis zu zwei Personalkarten für den persönlichen Besuch und eine Begleitperson erhalten. Entsprechendes gilt für Produktionen der Hamburgischen Staatsoper und darüber hinaus für Betriebsangehörige des Philharmonischen Staatsorchesters, für Kleindarstellerinnen und -darsteller sowie Ballettschülerinnen und -schüler. Mitwirkende an den Vorstellungen erhalten die Karten jeweils ohne Beschränkung auf den persönlichen Besuch.

⁵ Nach den Rahmenbedingungen sollen Steuerkarten dazu dienen, für sonst unverkäufliche Plätze noch eine Einnahme zu erzielen. Sie können vergeben werden an soziale Einrichtungen und an Personen, die der jeweiligen Einrichtung nahestehen.

279. Der Rechnungshof hat die BKM aufgefordert, über die Aufsichtsgremien darauf hinzuwirken, dass
- sich die Staatstheater unter Beachtung ihres kulturellen Auftrags in regelmäßigen Abständen – etwa im Rahmen der Beratung des Wirtschaftsplans oder der mittelfristigen Finanzplanung – mit der Eintrittspreisgestaltung befassen und
 - die Staatstheater ihre „Rahmenbedingungen für die Vergabe ermäßigter Eintrittskarten“ aktualisieren.
280. Die BKM hat die Feststellungen anerkannt und die Umsetzung der Forderungen zugesagt.

Museumsstiftungen und Deichtorhallen

281. Die Museumsstiftungen und die Deichtorhallen konnten ihre jährlichen Besucherzahlen im Prüfungszeitraum von insgesamt rund 1,13 auf rund 1,34 Mio. Besucher steigern und erwirtschafteten zuletzt Eigenerträge in Höhe von rund 19 Mio. Euro, die sich im Wesentlichen aus Eintrittserlösen, Erlösen aus Vermietung und Verpachtung sowie Erlösen aus Spenden und Sponsoring zusammensetzten.

Eintrittserlöse

282. In den Museumsstiftungen und den Deichtorhallen galten für den Eintritt der Besucher eine Vielzahl unterschiedlicher Ermäßigungs- und Befreiungstatbestände⁶, für die anders als bei den Staatstheatern keine Rahmenregelung existiert. Zudem bestanden Kooperationen mit Unternehmen bzw. Organisationen, die die Museen aus Marketinggründen eingegangen und die ebenfalls mit vergünstigtem oder kostenlosem Eintritt für bestimmte Besuchergruppen verbunden waren.

Durchschnittlicher Eintrittserlös je Besucher unter 50 % des regulären Eintrittspreises

Diese Eintrittspreisgestaltung führte mit Ausnahme der Hamburger Kunsthalle und des Museums für Kunst und Gewerbe dazu, dass der durchschnittliche Eintrittserlös je Besucher⁷ nicht einmal die Hälfte des regulären Eintrittspreises erreichte. Zudem variierte die Differenz zwischen regulärem und ermäßigtem Eintrittspreis je nach Einrichtung zwischen 33 und 57 %.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bisher nur eine sporadische Befassung mit der Angemessenheit von Eintrittspreisen in den Aufsichtsgremien stattgefunden hat. Gleiches gilt im Hinblick auf Höhe und Umfang von Ermäßigungstatbeständen sowie Befreiungsgründe.

⁶ Neben der vollständigen Befreiung von Kindern und Jugendlichen sehen die Regelungen der Museen auch für eine Vielzahl von Mitgliedschaften und Funktionen keinen oder nur einen ermäßigten Eintritt vor.

⁷ Ohne Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.

Dadurch haben die Einrichtungen entgegen dem Wirtschaftlichkeitsgebot (Tz. 275) bisher nicht alle Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Eigenerträge ausgeschöpft.

283. Der Rechnungshof hat die BKM aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Einrichtungen
- ihre Eintrittspreisgestaltung einer turnusmäßigen Überprüfung unterziehen,
 - bestehende Ermäßigungs- und Befreiungstatbestände dem Grunde und der Höhe nach überprüfen und hierfür – analog zu den Staatstheatern – Rahmenbedingungen für die Vergabe ermäßigter und kostenloser Eintrittskarten schaffen und
 - Kooperationen mit Dritten, zu deren Gunsten sie ermäßigte oder kostenlose Eintrittskarten ausgeben, regelmäßig auf ihren wirtschaftlichen Vorteil bewerten und gegebenenfalls beenden.
284. Die Behörde hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt über die Aufsichtsgremien darauf hinzuwirken, dass sich diese künftig regelmäßig mit Möglichkeiten der Ertragsoptimierung durch die Gestaltung der Eintrittspreise befassen und Ermäßigungs- und Befreiungstatbestände in Rahmenbedingungen regeln.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Eintrittserlöse prüfen

Vermietung und Verpachtung

285. Museumsstiftungen und Deichtorhallen haben ein weitgehendes Recht zur Untervermietung, um ihnen Einnahmen insbesondere aus dem Betrieb von Shops und Gastronomiebetrieben sowie aus der kurzfristigen Überlassung von Teilen des Museums an Dritte zu ermöglichen.

Dieses Recht haben alle Einrichtungen dazu genutzt, ihre Gastronomie an Fremdbetreiber zu vermieten oder zu verpachten.

286. In ihrer Funktion der Überwachung der Geschäftsführung der Museen bzw. der Deichtorhallen haben die Stiftungsräte bzw. der Aufsichtsrat dafür Sorge zu tragen, dass die Einrichtungen unter Berücksichtigung ihres kulturellen Auftrags optimale wirtschaftliche Ergebnisse erzielen. Dies beinhaltet auch, alle Ertragsmöglichkeiten angemessen auszuschöpfen. Dennoch ist nicht in allen Fällen von der Möglichkeit freiwilliger Ausschreibungen Gebrauch gemacht worden. Dadurch war nicht hinreichend sichergestellt, dass die Einrichtungen das für sie wirtschaftlichste Ergebnis erzielen konnten.
287. Anders als beim Gastronomiebetrieb haben nicht alle Museumsstiftungen ihren Shop-Betrieb an fremde Dritte vergeben. In den Fällen, in denen die Einrichtungen den Museumsshop selbst betrieben,⁸

Das wirtschaftlich beste Ergebnis nicht immer im Vordergrund

⁸ Stiftung Historische Museen, Museum für Völkerkunde und Helms-Museum.

wurden – unter Einbeziehung anteiliger Personalkosten⁹ – wirtschaftlich negative Ergebnisse erzielt. Demgegenüber erzielten die Museen, die den Betrieb des Shops und damit auch das wirtschaftliche Risiko auf einen professionellen Betreiber übertragen hatten, verlässliche Vermietungserlöse.

Der Betrieb eigener Shops wird dem Gebot der Erzielung optimaler wirtschaftlicher Ergebnisse (Tz. 275) damit nicht gerecht.

288. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, über die Aufsichtsgremien darauf hinzuwirken, dass
- in Fällen der Verlängerung bestehender oder dem Abschluss neuer Miet- bzw. Pachtverträge bei Gastronomie- und Shopflächen das Instrument der freiwilligen Ausschreibung genutzt, mindestens jedoch ein Interessenbekundungsverfahren oder eine eingehende Marktanalyse durchgeführt wird,
 - bezüglich bisher nicht profitabel geführter Shop-Flächen die Prüfung externer Vergaben bzw. die Entwicklung wirtschaftlich tragfähiger Alternativmodelle erfolgt und
 - die wirtschaftliche Situation der Shops im Museumscontrolling zutreffend dargestellt wird.

289. Die Behörde hat dies zugesagt.

*Zeitweilig
keine kosten-
deckende
Vermietung*

290. Zu den Räumlichkeiten des Helms-Museums gehört ein Theatersaal, der an einen privaten Betreiber untervermietet ist. Die vereinbarte Miete wurde auf Antrag des Betreibers nachträglich so verringert, dass der auf die Fläche bezogene Mieterlös zeitweise geringer war als die vom Museum seinerseits für die Theaterräumlichkeiten zu zahlende anteilige Miete.

Der Rechnungshof hat den Abschluss des Untermietvertrages zu den vereinbarten Konditionen beanstandet, da dieser zu finanziellen Nachteilen für das Museum geführt hat. Mietkonditionen sind mindestens nach den für das Helms-Museum entstehenden Kosten zu bemessen.

291. Die Behörde hat die Beanstandung anerkannt.

Spenden und Sponsoring

292. Die Erlöse aus Spenden und Sponsoring erreichten im Prüfungszeitraum mit Ausnahme des Helms-Museums regelmäßig einen Anteil von mindestens 25 % an den eigenen Erträgen und machten damit einen signifikanten Teil der Eigenfinanzierung aus. Der Senat hatte die Museumsstiftungen bereits 2010 gebeten, Konzepte zur Einwerbung von Fundraising- und Sponsoringmitteln zu

⁹ Diese werden im Museumscontrolling derzeit nicht berücksichtigt, so dass die dort ausgewiesenen Erlöse irreführend sind.

entwickeln.¹⁰ Bei den Deichtorhallen sind diesbezügliche strategische Überlegungen Bestandteil des Unternehmenskonzepts.

293. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Museumsstiftungen entsprechende Konzepte bisher nicht erarbeitet haben. Die – auch von den Einrichtungen bestätigte – zunehmende Bedeutung von Spenden und Sponsoringmitteln erfordert die Erarbeitung konzeptioneller Grundlagen und strategischer Überlegungen zur Gewinnung von neuen Spendern und Sponsoren.
294. Der Rechnungshof hat die BKM aufgefordert, über die Aufsichtsgremien – soweit erforderlich – auf die Erstellung von Spenden- und Sponsoringkonzepten in den Stiftungen hinzuwirken.
295. Die Behörde hat zugesagt, dafür Sorge zu tragen, dass nunmehr alle Museumsstiftungen entsprechende Konzepte entwickeln oder entsprechende Überlegungen in den Stiftungskonzepten dargelegt werden.

Fehlende Konzepte zur Einwerbung von Fundraising- und Sponsoringmitteln

Stiftungskonzepte

296. Nach § 8 der jeweils gültigen Stiftungssatzung hat der Vorstand dem Stiftungsrat ein Konzept (mittelfristige Planung zur Umsetzung der Stiftungsziele) zur Kenntnisnahme vorzulegen, das bei wesentlichen Änderungen fortzuschreiben ist. Das Konzept stellt für den Stiftungsrat neben dem Wirtschaftsplan das wichtigste Steuerungsinstrument dar, mit dessen Hilfe er die Zielorientierung des Stiftungsvorstands messen und gegebenenfalls korrigierend eingreifen kann. Ein solches Stiftungskonzept sollte sich auch mit den vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Verbesserung der Ertragssituation befassen.

Nicht für alle Museumsstiftungen lag jedoch ein Stiftungskonzept vor.

Fehlende Stiftungskonzepte

297. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKM aufgefordert, für eine zeitnahe Erstellung entsprechender Konzepte durch die Museumsstiftungen Sorge zu tragen.
298. Die BKM hat dies zugesagt.

Kennzahlen

299. Der Rechnungshof hat die Kennzahlen der Staatstheater, der Museumsstiftungen sowie der Deichtorhallen in den Haushaltsplänen 2013/2014, 2015/2016 und 2017/2018¹¹ überprüft. Grundlage für die Ermittlung der Ist-Werte für die Kennzahlen im Haushaltsplan sind die Daten aus den jeweiligen Jahresabschlüssen der Einrichtungen.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 19/5690 vom 23. März 2010, S. 10.

¹¹ Die kulturpolitischen Ziele und Leistungskennzahlen des Senats für Staatstheater, Museumsstiftungen und die Deichtorhallen sind in der Produktgruppe 25101 „Theater, Museen und Bibliotheken“ festgelegt.

300. Die Ist-Werte der Kennzahlen in den Haushaltsplänen stimmten teilweise nicht mit den Angaben in den Jahresabschlüssen überein. Bei den Staatstheatern wichen beispielsweise von 124 überprüften Kennzahlenwerten mehr als ein Viertel ab.
- Fehlerhafte und inkonsistente Kennzahlenwerte*
301. Darüber hinaus zeigte sich eine zum Teil uneinheitliche Darstellung der im Haushaltsplan ausgebrachten Kennzahlenwerte. Bezogen auf die Kennzahl „Kinder und Jugendliche“ hat der Rechnungshof Ungenauigkeiten in der Zählweise festgestellt. Die Staatstheater haben die an Schüler und Studenten abgegebenen Eintrittskarten im Haushaltsplan unter dem Kennzahlenwert „Kinder und Jugendliche“ ausgewiesen.
302. Außerdem hat der Rechnungshof bei einzelnen Museumsstiftungen festgestellt, dass deren Gesamtbesucherzahl auch Besucher der Museumsgastronomie enthielt und diese unter dem Kennzahlenwert „Besucherinnen und Besucher“ im Haushaltsplan erfasst wurden.
- Unzutreffende Besucherzahl beim Helms-Museum*
- Auch die Besucherzahl im Helms-Museum wurde unzutreffend ermittelt. Die Außenstelle Bischofsturm des Museums ist im Untergeschoss einer Bäckereifiliale eingerichtet, die die Museumsfläche zugleich als Gastronomie- und Servicebereich nutzt. Die Besucherzählung erfolgte durch eine Lichtschranke sowie ein im Boden eingelassenes Zählgerät.



Foto: Rechnungshof. Blick in die Ausstellungsfläche „Bischofsturm“. Die automatische Zählvorrichtung (Lichtschranke) befindet sich am unteren Ende der Treppe.

Eine zweifelsfreie Abgrenzung von Besuchern der Außenstelle und Bäckereikunden ist dadurch nicht gewährleistet. Dementsprechend wurden alle gezählten Personen der Gesamtbesucherzahl für das Helms-Museum hinzugerechnet.

303. Der Rechnungshof hat die Abweichungen der Ist-Werte zwischen Haushaltsplan und testierten Daten in den Jahresabschlüssen beanstandet. Er hat die BKM aufgefordert, den Gründen für die Abweichungen nachzugehen und die Eindeutigkeit der Kennzahlen und die Richtigkeit der Kennzahlenwerte sicherzustellen.
304. Die Behörde hat dies zugesagt. Sie will außerdem darauf hinwirken, dass die im Haushaltsplan ausgebrachten Kennzahlen und die Kennzahlen der Jahresabschlüsse synchronisiert werden.

Betriebe und öffentliche Unternehmen

Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und
Innovation / Landesbetrieb Straßen, Brücken
und Gewässer

Die Honorarberechnung weicht erheblich von den mit der Gründung des Landesbetriebs vorgegebenen Zielen ab. Die Transparenz der Vergütungssystematik muss gesteigert werden. Der LSBG ist aufgefordert, den Nachweis seiner wirtschaftlichen Leistungserbringung nachvollziehbarer zu machen, sein Benchmarking ist hierzu noch unzureichend. Der Anteil der gegenüber Fremdvergaben günstigeren Eigenerledigung muss erhöht werden.

Das Vergütungssystem wird haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht ausreichend gerecht.

Die Veranschlagung der Abführung an den Haushalt in Form eines Konsolidierungsbeitrags verstößt gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

305. Der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) wurde zum 1. Januar 2007 nach § 26 LHO a. F. gegründet. Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) ist seit dem 1. Mai 2011 die Aufsicht führende Behörde.¹ Aufgaben des LSBG sind die Realisierung und Erhaltung baulicher Anlagen der technischen Infrastruktur für Dienststellen bzw. Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sowie der Betrieb von Verkehrs-, Gewässer- und Hochwasserschutzanlagen mit den dazugehörigen technischen Bauwerken. Sowohl das Amt für Verkehr und Straßenwesen der BWVI als auch das Amt für Umweltschutz der jetzigen Behörde für Umwelt und Energie (BUE) sind aufgrund eines Andiengebots dazu verpflichtet, den LSBG zu beauftragen. Im Jahr 2015 generierten die Tätigkeiten für diese beiden Ämter 96 % der Umsatzerlöse des LSBG in Höhe von insgesamt rund 94 Mio. Euro. Zwischen 2008 und 2015 erzielte der LSBG regelmäßig Jahresüberschüsse:²

¹ Bis dahin war es die damalige Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

² Ab 2011 ist der Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 1.098 Tsd. Euro bereits berücksichtigt.

Jahresergebnisse LSBG									
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ³
-10.503	275	1.981	4.128	2.005	2.599	769	1.304	33	-1.249
Jahresüberschuss bzw. -fehlbetrag in Tsd. Euro Quelle: Geschäftsberichte LSBG									

Leistungserbringung

306. Ziel der Gründung des LSBG war es, die Aufgaben der ehemaligen Tiefbauverwaltung durch den konsequenten Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten zu optimieren und Projektkosten sowie -ergebnisse transparent darzustellen. Die Leistungen sollten so wirtschaftlicher und kostengünstiger erbracht werden. Außerdem sollten durch die Gründung des LSBG die betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Haushaltsentlastung entstehen.⁴

Vergütungssystematik

Anwendung der HOAI

307. In der Gründungsdrucksache zur Errichtung des LSBG als Landesbetrieb wurde als grundsätzliches Ziel u. a. formuliert: „Anwenden der Leistungsbilder und der Honorartafeln der HOAI und anderen Honorartafeln für die Leistungserstellung.“⁵ Auch wenn die Gründungsdrucksache dem LSBG einen Spielraum bei der Anwendung der Honorarordnungen lässt, ist dort festgelegt, dass die Basis für die Abrechnung des LSBG eine projektbezogene, marktorientierte Anwendung bestehender Honorarordnungen sein soll. Dies wurde durch die Evaluierungsdrucksache bestätigt.⁶

Erhebliche Abweichungen bei der Honorarberechnung von den Zielen der Gründungsdrucksache

308. Der Rechnungshof hat bei der Abrechnung von Planungsleistungen im Rahmen der Projektfinanzierung eine Vielzahl von Abweichungen von der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) festgestellt. Insbesondere die Honorarberechnung des LSBG im Ingenieurbereich weicht mit ihren pauschalen Annahmen zur Honorarbildung⁷ und der Bildung von Durchschnittswerten, die einheitlich auf alle Projekte angewendet werden, deutlich von den auf den Einzelfall abstellenden Regelungen der HOAI ab. Für die Honorarbildung trifft der LSBG Annahmen, die er als „projektbezogene, pauschalisierte Standardhonorarsätze“ oder auch als „produktgruppenbezogene Honorarsätze“ bezeichnet. Dies führt bei einer Gesamtbetrachtung aller Bauprojekte zu einer abstrakten,

³ Das negative Jahresergebnis 2016 beruht vorrangig auf einer geänderten Projektstruktur mit kleineren Projekten, auf wenig schlussgerechneten Projekten sowie auf dem bis 2016 noch nicht in die Honorare des LSBG eingepreisten hohen Vergabe- und Betreuungsaufwand bei der Beauftragung von Ingenieurbüros.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 18/4149 vom 25. April 2006 Nr. 1, S. 4.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/4149 vom 25. April 2006, Nr. 1, S. 2.

⁶ U. a. Bürgerschaftsdrucksache 19/8654 vom 8. Februar 2011, Nr. 2.4, S. 3 bis 4.

⁷ Wie beispielsweise der generellen Zuweisung von Bauvorhaben zur Honorarzone III der HOAI.

vom konkreten Einzelprojekt losgelösten Abrechnungssystematik. Dadurch werden beispielsweise auch Leistungsteile vergütet, die bei einem konkret abzurechnenden Bauprojekt gar nicht relevant werden. Entgegen des Berechnungssystems der HOAI wird so die Wirklichkeit eines Bauprojekts nicht abgebildet.

Zudem führt die Vergütungssystematik des LSBG zu einer nicht verursachungsgerechten Abrechnung. Der LSBG gleicht Verluste, die durch einen Mehraufwand bei einzelnen Projekten entstanden sind, durch Projekte aus, die zu höheren Vergütungen geführt haben, als dies für die tatsächliche Umsetzung des Projekts erforderlich war. Dies führt bei den Auftraggebern dazu, dass ihre Projekte teurer werden können als der tatsächlich hierfür entstandene Aufwand.

309. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die Honorarberechnung des LSBG deutlich von den in der Gründungsdrucksache und in der Evaluierungsdrucksache vorgegebenen Regularien – insbesondere von der HOAI – abweicht und
 - die Bürgerschaft hierüber nicht in Kenntnis gesetzt wurde.
310. Der LSBG hat hierzu mitgeteilt, eine Einzelabrechnung nach der HOAI finde nicht statt, um den Aufwand für den verwaltungsin-
ternen Kostenausgleich auf ein vertretbares Maß zu beschränken. Der derzeitige Abrechnungsmodus beruhe auf einer Einigung der Beteiligten. Zudem sei die exakte Anwendung der HOAI in der Gründungsdrucksache weder gemeint noch gefordert worden. Die Gründungsdrucksache spreche lediglich von einer Anwendung der Leistungsbilder und Honorartafeln, wie sie auch vom LSBG vollzogen werde.
311. Der Rechnungshof hat in seiner Bewertung berücksichtigt, dass der LSBG nicht verpflichtet ist, die HOAI vollständig anzuwenden. Die Abweichungen von der Systematik der HOAI sind jedoch so erheblich, dass nicht mehr von einer projektbezogenen und marktorientierten Anwendung bestehender Honorarordnungen im Sinne von Gründungs- und Evaluierungsdrucksache gesprochen werden kann.

Transparenz

312. Die mit den Drucksachen geforderte Transparenz der Projektfinanzierung setzt voraus, dass die zugrunde gelegten Projektkosten auch über eine nachvollziehbare Vergütungssystematik des LSBG abgebildet werden. Aufgrund der oben genannten pauschalen Annahmen und der Festlegung von Durchschnittswerten bei der Honorarberechnung ist nicht ablesbar, wie und warum es zu bestimmten Projektvergütungen gekommen ist. In diesem Zusammenhang ist auch nicht erkennbar, welche Anteile an eingekauften Dienstleistungen und Eigenaufwand die Vergütung beinhaltet.

*Fehlende
Transparenz der
Vergütungs-
systematik*

313. Welche Vergütungsbestandteile beim LSBG die tatsächlich anfallenden Gewinne ermöglichen und ob bzw. in welcher Höhe dem LSBG aus den einzelnen Projekten mehr Mittel zur Verfügung stehen, als er für deren Umsetzung benötigte, ist nicht erkennbar. Zudem erhält er – anders als in der Evaluierungsdrucksache angegeben – neben den Projektvergütungen (Honorare und Betriebsmittel) noch weitere projektunabhängige Zuschüsse und Zuschläge.⁸ Es wird jedoch nicht transparent, in welchem Umfang diese Mittel bei der Einzelabrechnung der Projekte Berücksichtigung finden.
314. Der Rechnungshof hat die fehlende Transparenz bei den Projektkosten und der darauf basierenden Projektfinanzierung sowie bei der Ermittlung der Honorare und der damit einhergehenden gesamten Vergütungssystematik des LSBG beanstandet. Er hat den LSBG aufgefordert, für Abhilfe zu sorgen.
315. Der Rechnungshof hat weiterhin beanstandet, dass bisher nicht ermittelt werden kann, ob und inwieweit der LSBG durch die neu eingeführte Struktur zur nachhaltigen Haushaltsentlastung beiträgt. Der LSBG geht bereits dann von der Wirtschaftlichkeit seines Handelns aus, wenn er kostendeckend arbeitet. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass er seine Vergütung anpasst, wenn die Kostendeckung nicht mehr gewährleistet ist. Der Nachweis wird durch seine eigene Kostendeckung insofern nicht erbracht.
316. Nach Auffassung des LSBG ist die Vergütungssystematik zwar komplex, aber nachvollziehbar, transparent und nachprüfbar, da sie aus der Kostenrechnung ablesbar sei.
317. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Berechnung der Vergütung einzelner Bauprojekte nur mittelbar aus der Kostenrechnung abgeleitet wird. Vielmehr werden pauschalisierte Honorarsätze abgerechnet, deren Werte auf den anrechenbaren Kosten verschiedener abgerechneter Referenzprojekte der Geschäftsbereiche basieren. Die Stundensätze des LSBG, die zwar auf Grundlage der Vollkostenrechnung ermittelt werden, kommen jedoch nur in Einzelfällen zur Anwendung.⁹

Benchmarking

318. Eine weitere Zielsetzung bei der Gründung des LSBG war das „Ermöglichen eines Kostenvergleichs zwischen externen Ingenieurbüros und der staatlichen Tiefbauverwaltung“.¹⁰ Zielsetzung und damit Grundlage des Benchmarkings sollten Preise auf Basis von Honorarordnungen wie beispielsweise der HOAI sein.¹¹ In den La-

⁸ Zum Beispiel einen IT-Zuschuss in Höhe von 708 Tsd. Euro oder auch Investitionszuschüsse zur Anschaffung eines Mehrzweckarbeitsschiffs (732 Tsd. Euro). Darüber hinaus bekommt er von der BWVI ab 2017 einen „Versorgungszuschlag“ über ca. 2,3 Mio. Euro.

⁹ In erster Linie wird der Geschäftsbereich „Betriebe“ aufgrund von jährlich festgelegten Stundensätzen tätig.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 18/4149 vom 25. April 2006, Nr. 1, S. 2

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/8654 vom 8. Februar 2011, Nr. 2.4, S. 4.

geberichten des LSBG ist vermerkt, dass er die Wirtschaftlichkeit seiner Tätigkeit in regelmäßigen Benchmark-Vergleichen mit Ingenieurbüros überprüft.

319. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es dem LSBG an einem aussagekräftigen Benchmarking mangelt. Das liegt u. a. daran, dass der LSBG
- zurzeit nur an einem Benchmark (Bürokostenstudie) teilnimmt und weitere aufgrund unterschiedlicher Auswertungssystematiken für nicht sinnvoll erachtet,
 - nur ansatzweise mit Ingenieurbüros vergleichbar ist, da er Alleinstellungsmerkmalen unterliegt, wie zum Beispiel der Bindung an das Andiengebot,
 - für sich ein eigenes Honorarsystem in Form einer Preisliste entwickelt hat, das er selbst – im Gegensatz zu den Honorarsätzen der Ingenieurbüros auf Basis der HOAI – bei entsprechendem Bedarf durch jährliche Überarbeitung anpassen kann,
 - größere Investitionen bzw. größere Betriebsausgaben (zum Beispiel Schiffe, Fahrzeuge, IT-Projekte) teilweise über behördliche Zuschüsse finanziert (Tz. 313).
320. Der Rechnungshof hat die mangelnde Aussagekraft des vom LSBG durchgeführten Benchmarkings beanstandet. Der Nachweis eines wirtschaftlichen Handelns lässt sich aus den vorgelegten Benchmark-Studien nicht ableiten. Der Rechnungshof hat den LSBG zu verstärkten Bemühungen beim Benchmarking zumindest mit vergleichbaren Einheiten wie zum Beispiel anderen Realisierungsträgern oder Landesunternehmen der FHH aufgefordert.
321. Der LSBG hat mitgeteilt, dass er bereits entsprechende Gespräche mit der Hamburg Port Authority aufgenommen habe, da es dort vergleichbare Aufgabenbereiche gäbe.

Wirtschaftlichkeitsnachweis über Benchmarking nicht gegeben

Make-or-Buy

322. Im Rahmen seiner Aufgabenerledigung entscheidet der LSBG in eigener Verantwortung, ob er Leistungen, die ihm von seinen Auftraggebern übertragen wurden, in Eigenerledigung erbringt oder ob er Externe (zum Beispiel Ingenieurbüros) beauftragt (Make-or-Buy- Entscheidung). Der LSBG vergibt im investiven Bereich derzeit nahezu 100 % der Planungsleistungen an externe Ingenieurbüros.

Der Rechnungshof hatte für das Jahr 2011 festgestellt, dass die tatsächlichen Kosten bei einer Eigenerledigung im Schnitt etwa 5,7 % unter den Honoraren Externer lagen, obwohl bei dieser Vergleichsrechnung die von der FHH bei Eigenerledigung nicht zu entrichtende Umsatzsteuer mit eingerechnet war.¹²

¹² Jahresbericht 2013, „Personalbedarf für Architekten- und Ingenieurleistungen“, Tzn. 452 bis 462.

- Fremdvergabe ohne vorherige Make-or-Buy-Prüfung*
323. Der Rechnungshof hat die unveränderte Praxis des LSBG, Planungsleistungen ohne angemessene Make-or-Buy-Prüfungen an externe Auftragnehmer zu vergeben, obwohl Erkenntnisse aus Vorjahren darauf hinweisen, dass eine Eigenerledigung grundsätzlich wirtschaftlicher ist, als Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) beanstandet.
324. Der LSBG begründet seine Vergabep Praxis mit einer gesteigerten Auftragslage und knappen eigenen Personalkapazitäten. Eine sachgerechte Make-or-Buy-Entscheidung sei daher nur in wenigen Fällen möglich. Ihm sei bewusst, dass eine Eigenleistung in vielen Fällen kostengünstiger sein könne. Deshalb unternehme er diverse Anstrengungen zur Gewinnung qualifizierten Personals. Dennoch könnten die bestehenden Realitäten des Arbeitsmarktes nicht ausgeblendet werden. Eine verstärkte Prüfung, ob Eigenerledigungen im Einzelfall günstiger seien, gehe zulasten der Produktivität. Zudem könne die Wirtschaftlichkeit der Projektumsetzung nicht nur unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, ob eine Eigen- oder Fremderledigung günstiger sei. Vielmehr seien hierfür auch die Bauweise, die Qualität und die zu erwartenden Folgekosten entscheidend.
325. Der Rechnungshof stellt hierzu fest, dass die vom LSBG angeführten Argumente im Ergebnis dazu führen, dass die in der Gründungsdrucksache formulierte Zielsetzung einer Make-or-Buy-Abwägung¹³ offenbar nicht mehr erreicht werden kann.

Konsolidierungsbeitrag und Jahresüberschüsse

326. Der LSBG leistet bereits vor Ermittlung des Jahresergebnisses (Tz. 305) jährlich eine Abführung an die BWVI in Höhe von 1.098 Tsd. Euro. Diese wird im Wirtschaftsplan des LSBG explizit als „Konsolidierungsbeitrag“ ausgewiesen und in die Stundensätze des LSBG eingepreist, die sich dementsprechend erhöhen. Vereinbart wurden diese Stundensätze in den Kontrakten für betriebliche Leistungen, die der LSBG auch mit der BUE abschließt. Die BUE finanziert demzufolge die in den Stundensätzen eingepreiste Abführung an die BWVI mit.
327. Der Senat hat 2010 festgelegt, dass zu leistende Konsolidierungsbeiträge durch strukturell wirksame Maßnahmen erbracht werden sollen. Nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit müssen die Angaben zum Haushalt, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft macht, inhaltlich richtig, vollständig und transparent sein. Der Grundsatz sichert – im Zusammenspiel mit anderen Haushaltsgrundsätzen – das Budgetrecht des Parlaments. Diesem Grundsatz entgegenstehende Angaben im Haushaltsplan erschweren die parlamentarische Steuerung und die laufende Kontrolle.
328. Dadurch, dass der als Konsolidierungsbeitrag bezeichnete Betrag über die vereinbarten Stundensätze von den behördlichen Auf-

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 18/4149 vom 25. April 2006 Nr. 3, S. 3 bis 4.

traggebern mitfinanziert wird, verstößt der LSBG gegen diesen Grundsatz. Eine „Preiserhöhung“ stellt keinen den Gesamthaushalt entlastenden Konsolidierungsbeitrag dar. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

329. Mit der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens und der Umstellung auf den Produkthaushalt sind die Leistungsbeziehungen und deren Abrechnung zwischen Einheiten des Kernhaushalts und rechtlich unselbstständigen Tochterorganisationen neu geregelt worden. Insbesondere gilt, wenn Leistungen für einen anderen Landesbetrieb, ein Sondervermögen, eine Hochschule oder den Kernhaushalt erbracht werden, ist Erstattung der damit im Zusammenhang stehenden Aufwendungen nach Maßgabe einer Einigung der Beteiligten zu verlangen.¹⁴

330. Die Vergütungssystematik des LSBG wird dieser Regelung nicht gerecht. Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO sind nur diejenigen Aufwendungen innerhalb von Leistungsbeziehungen zu erstatten, die auch tatsächlich anfallen. Die in den vergangenen Jahren planmäßig durch den LSBG erwirtschafteten und in seinem Wirtschaftsplan 2017/2018 für die Planjahre 2017 bis 2020 jeweils ausgewiesenen Konsolidierungsbeiträge (Tz. 326) sowie seine ausgewiesenen Jahresüberschüsse weisen darauf hin, dass die vom LSBG erhobenen Vergütungen seinen tatsächlichen Gesamtaufwand übersteigen. Die Abrechnung des LSBG ermöglicht demzufolge eine systemimmanente Gewinnerzielung (Tz. 308) und damit einen Jahresüberschuss.

Vergütungssystematik widerspricht den Verwaltungsvorschriften

331. Der Rechnungshof weist zudem darauf hin, dass eine Vergütung an den LSBG, die über die tatsächlich für die Leistungserbringung erforderlichen Aufwendungen hinausgeht, bei aktivierungspflichtigen Vorgängen im Kernhaushalt im Bilanzposten „Infrastrukturvermögen“ zu höheren Anschaffungs- und Herstellungskosten führt, als dies angesichts einer Eigenerstellung geboten wäre. Außerdem werden über die (Gewinn-)Abführung an den Haushalt Erträge generiert, die aus Sicht der FHH nicht „am Markt“, sondern aus Binnenerträgen erwirtschaftet worden sind. Diesen Erträgen stehen im Kernhaushalt erst über die höheren künftigen Abschreibungen entsprechende Aufwendungen gegenüber. Das Vergütungssystem des LSBG führt daher im Kernhaushalt zu einer verzerrten Darstellung der Vermögens- und Ertragslage der Stadt.

Umgehung des handelsrechtlichen Realisationsprinzips

In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof auch auf die Gesetzesbegründung zum SNHG unter 4.3.5 „Interne Erstattung“ hin, wo ausgeführt wird, dass es bei der Vermögensabgabe zwischen Kernverwaltung und Landesbetrieben eines Ausgleichs bedarf, der zu einem „Aktivtausch“ führt. Mithin sollen keine Gewinne aus solchen FHH-internen Geschäften ausgewiesen werden. Es sind keine Gründe ersichtlich, dass der Gesetzgeber dies für den Fall, dass ein Vermögensgegenstand nicht abgegeben, sondern durch interne Leistungserbringung erst geschaffen wird, anders regeln wollte.

¹⁴ Nr. 1.2.8 WV zu § 106 LHO in der ab 2016 geltenden Fassung.

332. Der Rechnungshof hat den LSBG aufgefordert, eine Wirtschaftsplanung aufzustellen, die keine planmäßigen „Gewinne“ aus Geschäften mit den Behörden der Stadt vorsieht, und eine dementsprechende Vergütungssystematik zu entwickeln.
333. Die BWVI und der LSBG haben mitgeteilt, dass in Zukunft nur geringe Jahresüberschüsse geplant seien und gemeinsam mit der BWVI die Zahlungsströme zwischen LSBG und BWVI neu organisiert würden.
334. Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass es auf die Höhe des erzielten Jahresüberschusses nicht ankommt. Es genügt auch nicht, die Zahlungsströme nur zu überarbeiten. Vielmehr besteht ein systematischer Fehler im Vergütungssystem des LSBG, das nicht nur auf die Erstattung seiner tatsächlichen Aufwendungen ausgelegt ist.

Hamburgisches Friedhofswesen

Behörde für Umwelt und Energie / Bezirksämter
Hamburg-Mitte, Altona, Bergedorf und Harburg /
Finanzbehörde / Hamburger Friedhöfe AöR

In Hamburg ist ein erheblicher Überhang an Friedhofsflächen vorhanden. Eine Friedhofsflächenbedarfsplanung fehlt. Die wirtschaftlich gebotene Zusammenführung aller staatlichen Friedhöfe ist infolge des Widerstands einiger Bezirksversammlungen unterblieben.

Die Gesamtkostendeckung der Bestattungsgebühren ist nicht nachgewiesen. Unterhaltung und Pflege der Friedhöfe sind nicht bedarfsgerecht ausfinanziert.

335. In Hamburg befinden sich 14 staatliche Friedhöfe. Die „Hamburger Friedhöfe – Anstalt öffentlichen Rechts“ (HF) betreibt die großen Parkfriedhöfe Ohlsdorf und Öjendorf sowie seit 2013 zwei Friedhöfe im Bezirk Wandsbek. Die übrigen zehn staatlichen Friedhöfe werden von den Bezirksämtern Hamburg-Mitte (4), Altona (1), Bergedorf (1) und Harburg (4) unterhalten und verwaltet. Bestattungsleistungen werden in Hamburg außerdem auf 35 kirchlichen Friedhöfen angeboten.¹

Friedhofsentwicklungsplanung

Friedhofsflächenbedarfsermittlung und -planung

336. Mit insgesamt 896 ha gewidmeter Friedhofsfläche hält die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) entsprechend dem Landschaftsprogramm vom Juli 1997 (nahezu) 5 m² Friedhofsfläche pro Einwohner vor.
337. Der Rechnungshof teilt nach Analyse vorliegender Untersuchungen der HF und des Bezirksamts Harburg sowie aufgrund eigener Plausibilitätsbetrachtungen die Einschätzung der HF, dass in Hamburg auf Friedhöfen Überhangflächen in erheblichem Umfang vorhanden sind. Wegen der Hinwendung von Sarggräbern, Wahlgräbern und großen Familiengrabstätten zu anderen Bestattungsformen wie Urnengräbern und anonymen Grabfeldern erscheint eine Fläche von 5 m² pro Einwohner als zu groß bemessen. Die HF geht aktuell von einem Bedarfswert von 1,25 m² pro Einwohner aus. Auf der Basis von 1,9 Mio. Einwohnern errechnet sich hieraus ein Überhang von rund 660 ha Friedhofsfläche.² Nach ihrer aktuel-

*Erheblicher
Umfang von
Überhangflächen*

¹ Im Jahr 2015 haben die kirchlichen 39 % und die staatlichen Friedhöfe 61 % der insgesamt 16.808 Bestattungen durchgeführt. Rund ¾ des staatlichen Anteils entfällt auf Friedhöfe der HF, knapp ¼ auf die bezirklichen Friedhöfe.

² Zum Zeitpunkt der Prüfung. Ausgehend von aktuell prognostizierten 2 Mio. Einwohnern ergibt sich ein Überhang von rund 646 ha Friedhofsfläche.

len Belegungsplanung hat die HF die Fläche für Grabneuevergaben auf dem Friedhof Ohlsdorf bereits auf ein Viertel der Gesamtfläche reduziert.

*Flächen-
bedarfsplanung
fehlt*

Die Behörde für Umwelt und Energie (BUE) als zuständige Fachbehörde hat die Veränderungen in der Friedhofs- und Bestattungskultur sowie die Erkenntnisse der oben genannten Untersuchungen bisher nicht zum Anlass genommen, mit einer übergreifenden Friedhofsflächenbedarfsermittlung und -planung zu beginnen.

338. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten auch in Bezug auf die Nutzung staatlicher Flächen. Für Friedhofsflächen, die mangels Bedarf nicht als Grabstätten überlassen werden, können keine Gebührenerlöse erzielt werden. Gleichwohl fallen Kosten für Unterhaltung und Pflege an.

339. Zudem sind Friedhöfe als Freiflächen und Grünanlagen für die Erholung der Bevölkerung wegen ihrer engen Zweckbestimmung nur eingeschränkt nutzbar. Nach dem Bestattungsgesetz dienen sie nur der Bestattung der Verstorbenen und sind Totengedenkstätten.

Da der Flächenbedarf in Hamburg wegen steigender Einwohnerzahlen zunimmt, hält der Rechnungshof es auch aus diesem Grunde für sachgerecht, nicht benötigte Friedhofsflächen anderen Nutzungen zuzuführen.

340. Der Rechnungshof hat gegenüber der BUE die fehlende Friedhofsflächenbedarfsermittlung und -planung und das Vorhalten von Friedhofsflächen in einem unwirtschaftlichen Umfang beanstandet und empfohlen,

- den Friedhofsflächenbedarf anhand eines neu zu entwickelnden Richtwerts rechnerisch zu ermitteln sowie Überhangflächen, die für andere Nutzungen in Betracht kommen, konkret zu identifizieren und
- darauf hinzuwirken, dass auf dieser Grundlage Friedhöfe oder Friedhofsteile geschlossen und aufgehoben werden, damit sie für andere Nutzungszwecke zur Verfügung stehen.

341. Die BUE sieht den fachlichen Bedarf an einer Friedhofsflächenbedarfsplanung und hat zugesagt, sukzessive standortbezogene Untersuchungen anzuregen bzw. durchführen zu lassen sowie alle Ergebnisse in einer Gesamtbetrachtung der staatlichen Friedhöfe zusammenzufassen. Sie will zudem darauf hinwirken, dass nicht mehr benötigte Friedhofsflächen anderen Nutzungszwecken, vorzugsweise als Grün- und Erholungsanlage, zugeführt werden.

Friedhofsnutzung

342. Auf dem Ohlsdorfer Friedhof führen Dritte Veranstaltungen ohne Friedhofsbezug (u. a. Segway-Führungen und Kutschfahrten) durch. Eine auf dem Friedhofsgelände befindliche Gastronomie

bietet allgemeine Bewirtung und einen Cateringservice für Feiern aller Art an und wirbt hierfür auf dem Friedhof.

343. Der Friedhofszweck ist eng gefasst (Tz. 339). Alle über die Grabnutzung und diesem Zweck dienenden Gemeingebrauch³ hinausgehenden Nutzungen sind Sondernutzungen, über deren Erlaubnis die Friedhofsträger nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden haben. Nach dem Bestattungsgesetz dürfen auf Friedhöfen grundsätzlich nur solche gewerblichen Tätigkeiten ausgeübt werden, die dem Zweck der Friedhöfe dienen. Nach der Bestattungsverordnung ist es zudem grundsätzlich untersagt, auf Friedhöfen Waren oder gewerbliche Dienste anzubieten und zu werben.

Der Rechnungshof bewertet danach die Gastronomie in der derzeit betriebenen Form, Werbung dafür sowie die Segway-Touren und Kutschfahrten als unzulässige Friedhofsnutzungen.

Einzelne Sondernutzungen nicht mit Bestattungsrecht vereinbar

344. Der Rechnungshof hat diese unzulässigen Nutzungen beanstandet und von der HF die Herstellung rechtmäßiger Zustände gefordert. Der BUE hat er empfohlen, im Rahmen der noch für diese Legislaturperiode geplanten Novellierung des Bestattungsgesetzes und der Bestattungsverordnung eine Anpassung des Friedhofszwecks sowie der Erlaubnistatbestände und Verbotsvorschriften an die veränderten Anforderungen der Bevölkerung an Friedhöfe herbeizuführen.
345. Die BUE hat dies zugesagt. Die HF will die rechtliche Zulässigkeit von Friedhofsnutzungen prüfen und gegebenenfalls beenden bzw. untersagen.

Zusammenführung der staatlichen Friedhöfe

346. Seit der Errichtung der HF im Jahr 1995 hat die Verwaltung mehrfach die Frage einer möglichen Zusammenführung aller staatlichen Friedhöfe bei der HF untersucht. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2004 gefordert, die Fragestellung einer Entscheidung zuzuführen.⁴ Die Verwaltung hatte zugesagt, bis Anfang 2008 eine Reorganisation durchzuführen. Dies ist nicht geschehen.
347. Das Bezirksamt Wandsbek übergab auf der Grundlage einer positiven Wirtschaftlichkeitsberechnung der HF Anfang 2013 die Friedhöfe Volksdorf und Wohldorf.
348. Nach einer von der HF ebenfalls im Lauf des Jahres 2013 vorgelegten ausführlicheren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist eine Zusammenführung aller staatlichen Friedhöfe bei der HF für die FHH wirtschaftlicher als der Betrieb der Friedhöfe in der bisherigen dezentralen Organisation.

³ Hierzu zählt das Betreten des Friedhofs zur Teilnahme an Bestattungsfeiern, zu Zwecken der Totenehrung und der Grabpflege.

⁴ Jahresbericht 2005, „Staatliche Friedhöfe“, Tz. 285 f.

Zusammenführung der staatlichen Friedhöfe trotz Wirtschaftlichkeit nicht erfolgt

Die Zusammenführung aller staatlichen Friedhöfe bei der HF ist bisher trotzdem nicht erfolgt. Sie wurde zwar von der Verwaltung unterstützt, von den Bezirksversammlungen Altona und Bergedorf aber in Form eines Beschlusses abgelehnt. Obwohl es sich hierbei um eine Organisationsangelegenheit handelt, für die die Bezirksversammlung nach § 19 Absatz 3 Bezirksverwaltungsgesetz nicht zuständig ist, hat die Verwaltung dies nicht nach § 22 Absatz 2 Bezirksverwaltungsgesetz beanstandet und den Senat nicht mit der Entscheidung über die Zusammenführung befasst.

349. Der Rechnungshof hat die Beibehaltung der getrennten Friedhofsorganisation als Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet und von der BUE gefordert, auf eine Zusammenführung der staatlichen Friedhöfe unter der HF hinzuwirken, indem sie u.a. die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aktualisieren lässt und gegebenenfalls eine Entscheidung von Senat und Bürgerschaft herbeiführt.
350. Die BUE hat dies zugesagt. Dabei wird sie mit den Bezirksamtern zusammenwirken, die einer Zusammenführung offen gegenüberstehen.

Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung

Quersubventionierung

Einzelne Gebühren kostenunter- oder kostenüberdeckend

351. Die für alle staatlichen Friedhöfe in Hamburg geltende Bestattungsgebührenordnung basiert auf einer Gebührenkalkulation der HF. Auf der Grundlage einer Vollkostenrechnung ermittelt sie rechnerische Produktkosten. Die Gebührensätze bildet sie, indem sie Auf- und Abschläge auf die rechnerischen Produktkosten vornimmt.
352. Im Kalkulationsmodell für 2017 führt dies bei Beisetzungen, Kapellenbenutzungen sowie Grabmalen zu Kostendeckungsgraden von teilweise weit unter 100 %, während diese für Überlassungen von Grabstätten weit über 100 % liegen. Die geschätzte Gesamtkostendeckung von 99 % erreicht die HF, weil sie von einem Ausgleich zwischen Über- und Unterdeckung ausgeht.

Gebührenfestlegung ohne Begründung

- Die BUE und die HF haben die nicht kostendeckenden Gebühren für Beisetzungen u. a. mit zu erwartenden Kunden- und Erlösverlusten aufgrund der Konkurrenz mit kirchlichen und Umlandfriedhöfen im Fall höherer Gebühren begründet. Für die kostenüberdeckenden Gebühren der Überlassungen sowie für zwei erheblich kostenunterdeckende Gebührenregelungen liegen keine Begründungen vor.
353. Nach dem Gebührengesetz sollen Gebühren kostendeckend festgelegt werden. Eine Quersubventionierung – d. h. die Belastung eines Nutzers mit Kosten, die einem von ihm nicht genutzten Bereich zugeordnet sind – ist grundsätzlich unzulässig. Da die Höhe der Gebühr nach dem Gebührengesetz aber nicht in einem Missverhältnis zu der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem

sonstigen Nutzen einer Amtshandlung oder Benutzung stehen darf (Äquivalenzprinzip), ist es rechtlich zulässig und zweckmäßig, Gebührensätze in entsprechend begründeten Einzelfällen kostenüberdeckend festzulegen. Auch können ausnahmsweise niedrigere als zur Kostendeckung erforderliche Gebührensätze festgelegt werden, beispielsweise wenn eine volle Kostendeckung aus Wettbewerbsgründen nicht angezeigt erscheint.

354. Soweit die Auf- und Abschläge auf die rechnerischen Produktkosten hier also unter Berücksichtigung der Wettbewerbssituation sowie unter Beachtung des Äquivalenzprinzips erfolgen, sind die Gebührensätze der Bestattungsgebührenordnung auch vor dem Hintergrund des grundsätzlichen Verbots der Quersubventionierung gebührenrechtlich zulässig. Es sind jedoch Einzelbegründungen erforderlich, um die festgelegten Gebührensätze bzw. festgesetzten Gebühren, auch im Fall von Gerichtsverfahren, zu rechtfertigen.
355. Der Rechnungshof hat die BUE und die HF aufgefordert,
- dem Senat Gebührensätze künftig grundsätzlich nach Maßgabe der rechnerischen Produktkosten zur Festlegung vorzuschlagen,
 - soweit eine Modifikation der rechnerischen Produktkosten erforderlich ist, dies künftig gebührenrechtlich zu begründen, und
 - soweit solche Modifikationen nicht erforderlich sind, im Rahmen der nächsten Änderungen der Bestattungsgebührenordnung schrittweise auf den Abbau rechtlich unzulässiger Quersubventionierung durch entsprechende Gebührenanpassungen hinzuwirken.
356. Die BUE und die HF haben dies zugesagt.

Überprüfung der Kostendeckung

357. Im Rahmen des Verfahrens zur regelmäßigen Überprüfung der Gebühren und Entgelte auf Kostendeckung lieferten die Bezirksamter in den Jahren 2012 bis 2014 und 2016 der BUE keine Daten; im Jahr 2015 lieferten sie keine validen Kostendaten. Insbesondere haben die Bezirksamter keine kalkulatorischen Kosten für die Verzinsung von Grund und Boden für bezirkliche Friedhofsflächen in die Gebührenberechnungen einbezogen. Die HF hat diese hingegen in Bezug auf die für Bestattungen genutzten Flächen auf der Basis von Einheitswerten berücksichtigt.
358. Das Gebührengesetz bestimmt, dass bei der Ermittlung der durch Gebühren abzudeckenden Kosten die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Gesamtkosten der betreffenden Verwaltungseinheit, hier der HF und der Bezirksamter, anzusetzen sind. Zu den Kosten gehört insbesondere auch eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Eine Verzinsung von Grund und Boden erfolgt nur, soweit dieser einem anderen Verwendungszweck zugeführt werden kann.

Kostendeckungsüberprüfung ohne bezirkliche Daten

Nach dem aktuell geänderten Gebührengesetz ist der Grund und Boden künftig mit dem Verkehrswert, hilfsweise mit dem Buchwert anzusetzen (siehe § 6 Absatz 2 Gebührengesetz).

359. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Kostendeckungsgrade für die bezirklichen Friedhöfe nicht bzw. nicht zutreffend ermittelt worden sind und daher keine Feststellung der Gesamtkostendeckung erfolgen konnte. Er hat gefordert, dass die Bezirksamter künftig die erforderlichen Daten zutreffend und revisionssicher erheben sowie diese im Rahmen der jährlichen Gebührenüberprüfung rechtzeitig und vollständig an die BUE liefern.

360. Die Bezirksamter haben dies zugesagt.

Berücksichtigung der Verzinsung von Grund und Boden fehlerhaft

361. Zudem hat der Rechnungshof die BUE aufgefordert sicherzustellen, dass sowohl die Bezirksamter als auch die HF bei der Bemessung der Bestattungsgebühren künftig kalkulatorische Kosten für die Verzinsung von Grund und Boden nach Maßgabe des geänderten Gebührengesetzes berücksichtigen.

362. Unabhängig von der künftigen Zugrundelegung der Verkehrs- bzw. Buchwerte hat die BUE mitgeteilt, dass nur die im Rahmen einer Friedhofsflächenbedarfsplanung (Tz. 340 f.) ermittelten überschießenden Flächen als Bezugsgröße der Gebührenkalkulation herangezogen werden könnten. Nur diese Flächen könnten einem anderen Verwendungszweck zugeführt werden, weil die FHH aus Gründen der Daseinsvorsorge Friedhofsflächen in ausreichendem Umfang vorhalten müsse. Die BUE strebt eine frühzeitige Klärung an, um eine rechtssichere Gebührenanpassung zu erreichen.

Erstattungen an die HF

363. Auf den Friedhöfen Ohlsdorf und Öjendorf sind ca. 50 % der Friedhofsflächen für Bestattungen vorgesehen; die verbleibenden Friedhofsflächen werden von der HF als öffentliches Grün unterhalten und gepflegt. Den jedes Jahr bei der HF hierfür entstehenden Kosten von rund 5 Mio. Euro stehen Erstattungen von 3,4 bzw. 3,8 Mio. Euro aus dem Einzelplan der BUE gegenüber.

364. Die Friedhöfe Ohlsdorf und Öjendorf sind in ihrer Gesamtheit denkmalgeschützt. Das Denkmalschutzamt, die HF und die BUE haben ein Verfahren zur Erfassung und Beurteilung von denkmalgeschützten Grabstätten vereinbart.

Die Festlegung des finanziellen Aufwands für die Erhaltung kulturell und historisch wertvoller Grabmale und Denkmäler sowie für die Überlassung und Pflege der Gräber im öffentlichen Interesse steht jedoch noch aus, ebenso dessen vollständige Finanzierung über den Haushaltsplan.

365. Nach dem Gesetz zur Errichtung der Hamburger Friedhöfe – Anstalt des öffentlichen Rechts hat die FHH der HF die Kosten für die Unterhaltung und Pflege des öffentlichen Grüns auf Friedhöfen, die Überlassung und Pflege der Gräber im öffentlichen Interesse

sowie die Erhaltung kulturell und historisch wertvoller Grabmale und Denkmäler zu erstatten.

Ohne entsprechende Erstattungen würde ein strukturelles Defizit bei der HF bestehen bleiben.

366. Der Rechnungshof hat die unzureichenden Erstattungen der FHH an die HF beanstandet und von der BUE gefordert,
- mit der HF ein Verfahren zur Regelung einer am definierten notwendigen Aufwand orientierten Erstattung für die Unterhaltung und Pflege des öffentlichen Grüns zu vereinbaren,⁵
 - eine Grundsatzentscheidung zur Festlegung und Finanzierung der Gräber im öffentlichen Interesse sowie der kulturell und historisch wertvollen Grabmale und Denkmäler herbeizuführen sowie
 - die vollständige Finanzierung der Erstattungen durch Anmeldungen zum Haushaltsplan in die Wege zu leiten.
367. Die BUE hat dies zugesagt.

Unzureichende Erstattung der Kosten für öffentliche Grünflächen und Denkmäler

Ausstattung der bezirklichen Friedhöfe

368. In den Haushaltsplänen der Bezirksämter sind die Erlöse und Kosten für das Produkt „Grün“ ohne Abgrenzung der Friedhöfe ermächtigt. Der für die Betriebskosten der bezirklichen Friedhöfe vorgesehene Anteil an den Zuweisungen der BUE ist seit mehreren Jahren unverändert auf rund 1 Mio. Euro festgelegt und wird damit ohne Berücksichtigung aktueller Bemessungsfaktoren an die Bezirksämter verteilt. Zu den Kosten der Friedhöfe haben die Bezirksämter im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Gebühren auf Kostendeckung in den letzten Jahren keine oder nur unvollständige Angaben gemacht (Tz. 357).
369. Nach dem Bezirksverwaltungsgesetz hat sich die Verteilung von Rahmenzuweisungen auch an der bedarfsgerechten Ausstattung der Bezirksämter zu orientieren.
370. Der Rechnungshof hat die fehlenden Kostendaten und die fehlende Überprüfung der Bedarfsgerechtigkeit beanstandet und gefordert, dass
- die Bezirksämter die vollständige Erfassung der konkreten Kosten und Erlöse, die den bezirklichen Friedhöfen zuzurechnen sind, gewährleisten sowie
 - die BUE die Verteilung der Rahmenzuweisung auf ihre Bedarfsgerechtigkeit überprüft und gegebenenfalls eine Anpassung an die bestehenden Bedarfe vornimmt.
371. Die BUE und die Bezirksämter haben dies zugesagt.

Bemessungsfaktoren für Rahmenzuweisung an die Bezirksämter nicht aktuell

⁵ Jahresbericht 2005, „Staatliche Friedhöfe“, Tz. 279.

Bilanzanalyse Dataport 2016

Finanzbehörde / Dataport AöR

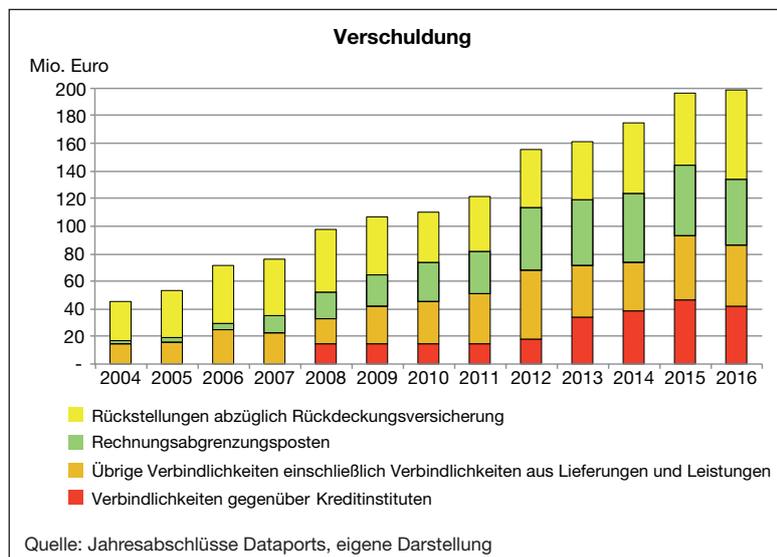
Der Verschuldungsgrad Dataports ist trotz einer ersten Rückführung des Investitionskredits für die neuen Rechenzentren insbesondere durch den Anstieg der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen weiter gestiegen.

Die Eigenkapitalquote ist 2016 mit 10,3 % auf dem niedrigsten Wert seit der Gründung Dataports.

Dataport hat in der Darstellung des Jahresergebnisses Sondereffekte lediglich beim Aufwand, nicht aber beim Ertrag bereinigt.

Verschuldung und Eigenkapitalentwicklung

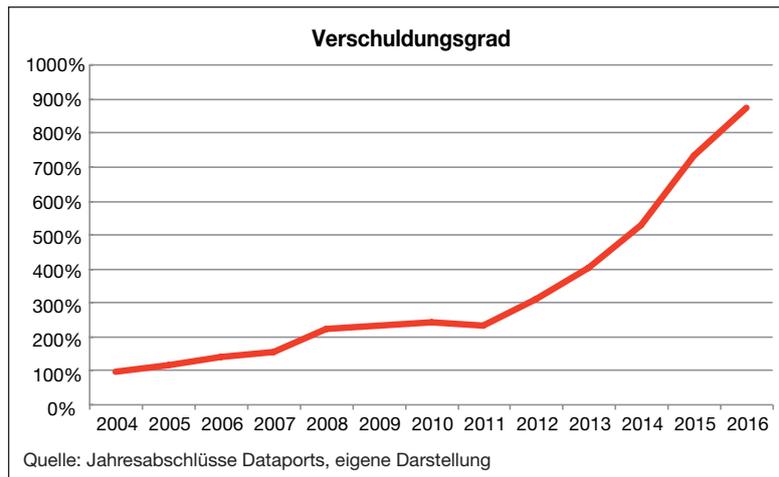
372. *Verschuldung weiter gestiegen* Die bilanziellen Schulden (Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzungsposten) Dataports betragen 2016 insgesamt 198,4 Mio. Euro¹ gegenüber 197,0 Mio. Euro im Vorjahr.



373. Der Verschuldungsgrad² Dataports ist damit auf einen Spitzenwert von 875 % (Vorjahr: 736 %) gestiegen.

¹ Durch eine bestehende Rückdeckungsversicherung gedeckte Pensionsverpflichtungen sind in der bilanziellen Verschuldung nicht enthalten.

² Schulden (Fremdkapital) im Verhältnis zum Eigenkapital.



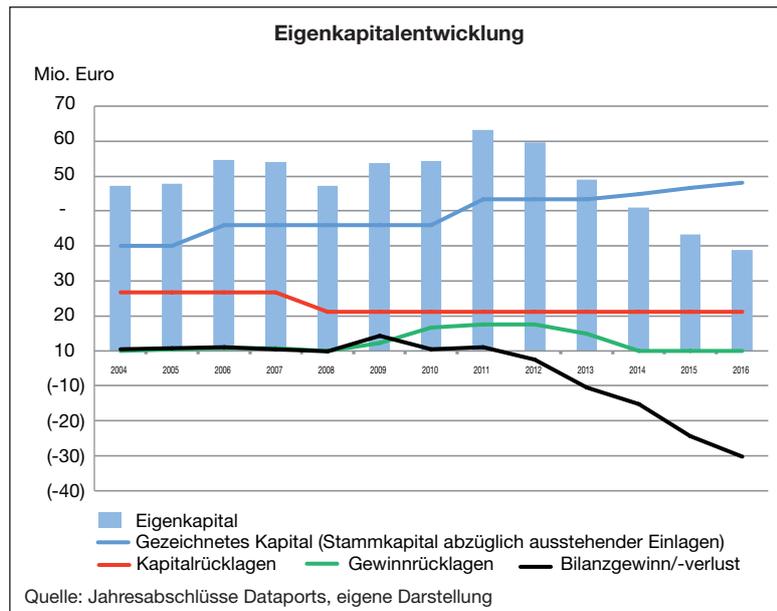
374. Die erste Rückzahlung des Investitionskredits für die neuen Rechenzentren Dataports ist mit einem Betrag von 4,2 Mio. Euro planmäßig erfolgt. Allerdings verringerte sich der Zahlungsmittelbestand im Geschäftsjahr um 6,2 Mio. Euro, so dass die Kredittilgung nicht aus dem Cash-Flow³ des Geschäftsjahres finanziert werden konnte.
375. Der weitere Anstieg der Verschuldung resultiert insbesondere aus der anwachsenden Bilanzposition „Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen“. Hier ist im Geschäftsjahr 2016 ein Sondereffekt aus einer Bewertungsänderung bei den Beihilferückstellungen entstanden. In Anwendung einer neu geltenden Regelung des HGB⁴ zur Ermittlung der Rückstellungen wird ein niedrigerer Rechnungszins angewendet, was zu höheren Rückstellungen führt.
376. Die Eigenkapitalquote Dataports ist seit 2004 (51 %) deutlich gefallen. 2015 betrug sie noch 12,0 % und 2016 10,3 %. Das Eigenkapital Dataports war in den Jahren 2004 bis 2011 von anfänglich 47,3 Mio. Euro auf 63,1 Mio. Euro angewachsen. Seit 2011 wurden 34,1 Mio. Euro Kapital aufgezehrt, so dass jetzt noch ein Betrag von 29,0 Mio. Euro ausgewiesen wird. Das Eigenkapital liegt damit 2016 um 22,0 Mio. Euro (2015: 17,6 Mio. Euro) unter dem aktuellen Stammkapital⁵ von 51,0 Mio. Euro.

*Fortschreitender
Verzehr des
Stammkapitals*

³ Überschuss der Einzahlungen über die Auszahlungen einer Unternehmung. Der Cash-Flow ist ein Indikator der Finanzierungskraft eines Unternehmens.

⁴ § 253 Absatz 2 HGB (Artikel 75 Absatz 6 und 7 EGHGB).

⁵ Bei der Gründung der Anstalt Dataport durch Hamburg und Träger aus Schleswig-Holstein betrug das Stammkapital 30 Mio. Euro. Es ist durch die Aufnahme weiterer Träger bis auf 51 Mio. Euro angestiegen. Davon sind bis 2018 noch 3 Mio. Euro durch das Land Sachsen-Anhalt einzuzahlen.



377. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde als Vertreterin der Trägerin Freie und Hansestadt Hamburg im Verwaltungsrat Dataports empfohlen, die Verschuldung Dataports sowie die Entwicklung des Eigenkapitals und des kurzfristigen und langfristigen Fremdkapitals weiter zu beobachten. Er hat sie aufgefordert zu prüfen, ob Steuerungsmaßnahmen erforderlich sind.

Ergebnisentwicklung

378. *Geplantes Jahresergebnis verfehlt* Im Lagebericht des Jahresabschlusses 2015 hat Dataport im Zuge der mittelfristigen Unternehmensplanung für das Jahr 2016 mit einem Jahresfehlbetrag in Höhe von 1,5 Mio. Euro gerechnet. Dieses Ziel wurde mit einem tatsächlichen Jahresfehlbetrag von 5,9 Mio. Euro deutlich verfehlt. Eine Ursache dafür ist die zusätzliche Ergebnisbelastung in Höhe von 5,1 Mio. Euro aus der Neubewertung der Beihilferückstellungen (Tz. 375).
379. Das Jahresergebnis 2016 hätte sich ohne Berücksichtigung der Bewertungsänderung bei den Beihilfeverpflichtungen gegenüber der Planung leicht um 0,7 Mio. Euro verbessert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Verbesserung auch die Erträge aus einer Rückdeckungsversicherung von 2,4 Mio. Euro möglich gemacht haben.
- Das Geschäftsergebnis hat somit im Jahr 2016 auch von Sonderentwicklungen bei den Erträgen aus der Rückdeckungsversicherung profitiert. Dies wird im Lagebericht jedoch nicht dargestellt.
380. *Sondereffekte auf der Ertragsseite nicht berücksichtigt* Die von Dataport im Geschäftsbericht 2016 bei der Darstellung der Gewinn- und Verlustrechnung gewählte Darstellung eines „operativen Ergebnisses“ bereinigt ebenfalls nur Aufwandseffekte, ohne nicht-operative Erträge wie die genannten aus der Rückdeckungsversicherung gegenzurechnen. Auch die Gewinn- und Verlustrechnung gibt insoweit ein unvollständiges Bild der Sachverhalte wieder.

Gewinn- und Verlustrechnung (Geschäftsbericht)	
	2016 TEUR
Umsatzerlöse	507.345
Andere Erträge	9.892
Zinserträge und Erträge aus Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	34
Erträge gesamt	517.271
Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und bezogene Waren	47.065
Bezogene Leistungen	218.262
Personalaufwendungen	177.442
Abschreibungen	41.920
Zinsaufwendungen	4.571
Andere Aufwendungen	33.904
Aufwendungen gesamt	523.164
Jahresfehlbetrag	5.893
Bereinigung um die Sondereinflüsse:	
Aufwand RZ ²	12.400
Rechnungszinsbedingter höherer Aufwand für die Zuführung zur Rückstellung Beihilfe	5.121
Operatives Ergebnis	11.628
Quelle: Jahresabschlüsse Dataports, eigene Darstellung	

381. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde als Vertreterin der Trägerin Freie und Hansestadt Hamburg im Verwaltungsrat empfohlen, von Dataport eine zutreffende Darstellung des Geschäftsverlaufs 2016 einzufordern sowie eine allgemeine Definition für die Darstellung eines „operativen Ergebnisses“ mit Abgrenzungen auf der Aufwands- und Ertragsseite zu erstellen und diese zukünftig sowohl in den Lageberichten als auch in den Geschäftsberichten zu verwenden.

Stellungnahme der Verwaltung

382. Die Finanzbehörde und Dataport haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass sie die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigen will.

hsh portfoliomanagement AöR

Finanzbehörde

Die Wertminderungen für die übernommenen Schiffskredite sind in nachvollziehbarer Weise ermittelt worden. Allerdings war es der Anstalt nicht möglich, von Beginn an die vorzugswürdigen Bewertungsverfahren anzuwenden.

Zur Steuerung der Abwicklungsanstalt sind ein satzungsgemäßer Abwicklungsplan und dessen kompetente Überwachung im Verwaltungsrat notwendig. Hamburg muss hierzu die von der zuständigen Senatskommission beschlossene Besetzung seiner Verwaltungsratsmandate noch herbeiführen.

383. Die hsh portfoliomanagement AöR (hsh pm) hat als gemeinsame Abwicklungsanstalt¹ der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) und des Landes Schleswig-Holstein laut Staatsvertrag die Aufgabe, Risikopositionen von der HSH Nordbank Aktiengesellschaft zu übernehmen und gewinnorientiert zu verwerten und abzuwickeln.

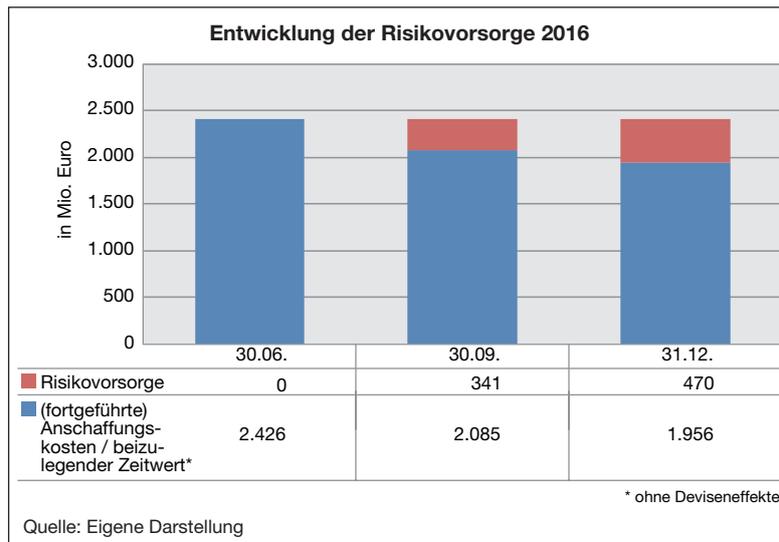
Wertentwicklung des Kreditportfolios

384. Zum 30. Juni 2016 hat die hsh pm ein Kreditportfolio für einen Kaufpreis in Höhe von 2,4 Mrd. Euro erworben. Das Kreditvolumen betrug 4,1 Mrd. Euro EaD² und war durch 253 Schiffe besichert. Die beihilfeunschädliche Maximalhöhe des Kaufpreises in Höhe von 2,4 Mrd. Euro ist durch einen von der Europäischen Kommission eingesetzten Sachverständigen ermittelt worden.
385. Die hsh pm stellt zum Quartalsende Abschlüsse nach den handelsrechtlichen Vorschriften bzw. nach den für Kreditinstitute geltenden Rechnungslegungsvorschriften auf. Das übernommene Kreditportfolio ist als Umlaufvermögen in der Bilanz ausgewiesen.
386. Zwischen dem Zeitpunkt der erstmaligen Bilanzierung zum 30. Juni 2016 und dem Jahresabschluss zum 31. Dezember 2016 entwickelte sich die Risikovorsorge wie folgt:

*Risikovorsorge
jeweils auf
einen Stichtag*

¹ Landesrechtliche Abwicklungsanstalt nach § 8b des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes.

² Exposure at Default (EaD): Kredithöhe zum Zeitpunkt des Kreditausfalls.



Die Darlehen müssen stets nach dem strengen Niederstwertprinzip des HGB bewertet werden, d. h. Abschreibungen (Risikovorsorgen) sind auch bei vorübergehenden Wertminderungen vorzunehmen. Erhöht sich der Wert, dürfen Zuschreibungen jedoch maximal bis zur Höhe der Anschaffungskosten der Darlehen erfolgen.

387. Die Risikovorsorge bzw. die Wertminderungen sind in nachvollziehbarer Weise von der Anstalt ermittelt worden.
388. Allerdings gibt es zwischen den Wertermittlungsverfahren, die für die Quartalsabschlüsse II/2016 und III/2016 sowie für den Jahresabschluss 2016 zur Anwendung kamen, Abweichungen.

Verfahren der Wertermittlung für Rechnungshof nachvollziehbar

Es ist der Anstalt erst sukzessive gelungen, von der zunächst vorgenommenen Betrachtung des gesamten Portfolios über eine pauschalierende Betrachtung einzelner Positionen zu der grundsätzlich erforderlichen einzelnen Bewertung jedes Engagements zu gelangen. Die angewandten Bilanzierungsmethoden sind im Rahmen der Durchsicht des II. Quartalsberichts und der Prüfung des Jahresabschlusses von der beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht beanstandet worden.

Die stufenweise Verfeinerung der Verfahren ist angesichts der gegebenen Rahmenbedingungen nachvollziehbar. Zu den Rahmenbedingungen gehörte u. a., dass eine rasche Aufnahme des Geschäftsbetriebs der Anstalt gewollt war und aus Sicht der Anstalt zeitweise Kommunikationsprobleme mit der HSH Nordbank Aktiengesellschaft bestanden.

Dass diese stufenweisen Verfahren erforderlich waren, weist darauf hin, dass die Vorlaufzeit bis zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs im Verhältnis zur Komplexität der übernommenen Aufgaben offenbar kurz bemessen bzw. die für die Ingangsetzung des Geschäftsbetriebs zur Verfügung stehenden Ressourcen begrenzt waren.

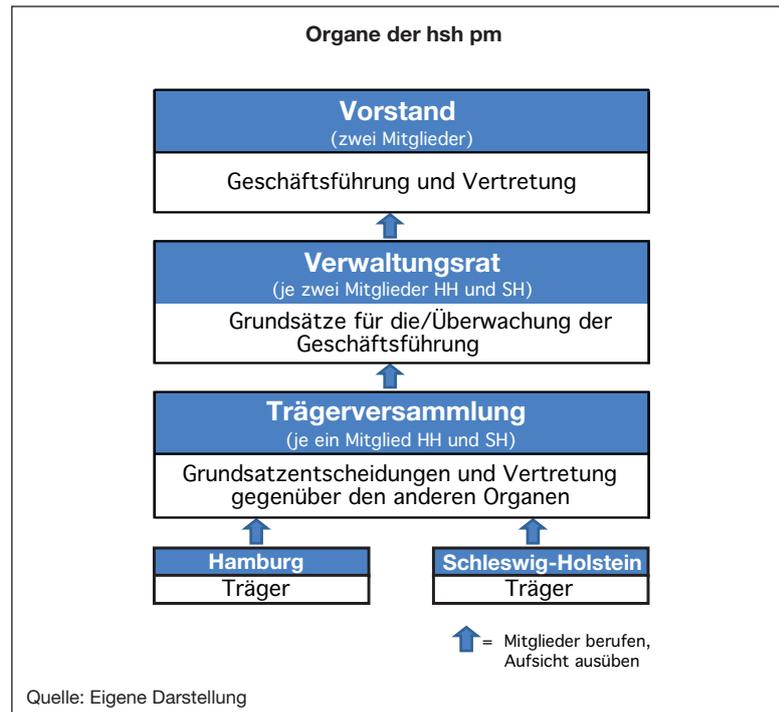
Obwohl die Umstände nachvollziehbar sind, ist es künftig anzustreben, finanziell so bedeutende Anstalten wie die hsh pm von

Beginn an in die Lage zu versetzen, stetige und fachlich voll ausgereifte Verfahren bei der Bilanzierung anzuwenden. Zudem hätte die Anstalt im Anhang zum Jahresabschluss 2016 die Verfahrensänderungen bei der Bewertung des Portfolios darlegen sollen.

Besetzung des Verwaltungsrates

389. Die Gesellschaft hat die folgenden Organe:

*FHH-Vertretern
fehlen Kompe-
tenzen im
Schiffahrts-
markt*



Der Verwaltungsrat der hsh pm soll laut Satzung mit fachlich geeigneten Personen besetzt werden. Neben der Vertretung des allgemeinen staatlichen Interesses erfordert dies Fachkompetenz hinsichtlich des Geschäftsbetriebs der hsh pm.

390. Der Rechnungshof kritisiert, dass die Verwaltungsratssitze der FHH bisher nicht in der Weise besetzt wurden, dass ein Mitglied die für das Geschäft der Anstalt notwendigen Kompetenzen (Restrukturierung von Krediten / Schiffahrtsmarkt) abdeckt.

Portfolioabbau

391. Aufgabe der hsh pm ist nach dem Staatsvertrag der „gewinnorientierte“³ Portfolioabbau, der satzungsgemäß nach einem Abwicklungsplan zu erfolgen hat. Der Abwicklungsplan soll den

*Abwicklungs-
plan erfüllt
derzeit die
Überprüfungs-
funktion nur
mangelhaft*

³ Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein über die Errichtung der „hsh portfoliomanagement AöR“ als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts nach § 8b des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes vom 10. Juli 2017, § 2 Absatz 1.

Organen der Gesellschaft als Maßstab für ihr Handeln und dessen Überprüfung dienen.

Der Vorstand hat dem Verwaltungsrat zu dessen Sitzungen bisher drei Abwicklungspläne vorgelegt, die in ihrer Struktur voneinander abweichen:

Inhaltsanforderung gemäß Satzung	Verwaltungsratssitzung vom		
	27.06.2016	09.09.2016	20.03.2017
Art und Umfang der geplanten Geschäfte (§ 7 Absatz 1 Satz 2 der Satzung)	✓	✓	✓
Beschreibung der beabsichtigten Abwicklungsmaßnahmen (§ 7 Absatz 3 Satz 1, 1. Halbsatz der Satzung)	✓	✓	✗
Zeitplan für die vollständige Abwicklung des Vermögens (§ 7 Absatz 3 Satz 1, 2. Halbsatz + Absatz 4 Satz 1 Nr. 2 der Satzung)	✗	✗	✓
Berücksichtigung der Grundsätze vernünftiger kaufmännischer Beurteilung (§ 7 Absatz 4 S. 1 Nr. 1 der Satzung), Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage für den gesamten Abwicklungs- zeitraum (inklusive Liquiditätsplanung) (§ 7 Absatz 4 S. 1 Nr. 2 + Nr. 3 der Satzung)			
• Beurteilung externer Einflussfaktoren/ Risiken auf den Portfolioabbau	✓	✗	✓
• Zahlungsströme	✓	✓	✓
• Indikative Plan-GuV	✓	✓	✓
• Liquiditätsplanung	✗	✓	✗
• Indikative Plan-Bilanz	✓	✗	✗
• Abbauplanung / EaD-Entwicklung	✓	✓	✓

(✓ enthalten, ✗ nicht enthalten), Quelle: eigene Darstellung, Stand: Juni 2017

Die nach der Satzung ausdrücklich erforderlichen Inhalte in den Abwicklungsplänen wurden insgesamt behandelt. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass keiner der Abwicklungspläne allen Anforderungen gerecht wird.

392. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass abweichend von den satzungsgemäßen Anforderungen an den Abwicklungsplan auf einzelne Inhalte im derzeit aktuellen Abwicklungsplan verzichtet wurde und ein Vergleich der bisherigen Abwicklungspläne miteinander durch eine jeweils abweichende Struktur erschwert wird.

Nach der Satzung sind die Einzelheiten der in den Abwicklungsplan jeweils aufzunehmenden Angaben durch den Verwaltungsrat festzulegen. Dies ist bisher nicht erfolgt und sollte nachgeholt werden.

Berichterstattung an Gremien

393. Die Anstalt berichtet den zuständigen Ausschüssen der Hamburgischen Bürgerschaft und des Schleswig-Holsteinischen Landtags in Form eines Anstaltsberichts. Der Inhalt dieses Berichts

folgt dem des Abwicklungsberichts, welcher wiederum auf dem Inhalt des Quartalsberichts beruht. Dadurch ergibt sich eine zeitliche Abhängigkeit, die die hsh pm bei ihrer Planung mit Blick auf die Einhaltung der Berichtspflichten zu beachten hat.

394. Die Aufstellung der Quartalsberichte zum 30. Juni 2016, zum 30. September 2016 sowie zum 31. März 2017 bzw. des Jahresabschlusses 2016, die jeweils den Beginn der zeitlichen Kette der Berichterstattung markieren, erfolgte verspätet.
- Berichterstattungsfristen wurden nicht eingehalten*

Aufstellungsfristen und tatsächliche Aufstellung		
Abschluss auf den	Aufstellung lt. Satzung bis	Aufgestellt am
30. Juni 2016	31. August 2016	14. September 2016
30. September 2016	30. November 2016	15. Dezember 2016
31. Dezember 2016	31. März 2017	19. Juli 2017
31. März 2017	31. Mai 2017	30. August 2017
Quelle: Eigene Darstellung		

395. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass zum Zeitpunkt der Prüfung kein Abschluss fristgerecht aufgestellt worden war und hat die hsh pm aufgefordert, die internen Strukturen und Abläufe so zu verbessern, dass die Fristen eingehalten werden.

Stellungnahme der Verwaltung

396. Die Finanzbehörde hat erklärt, die Feststellungen des Rechnungshofs trafen zu.

Hinsichtlich der Besetzung des Verwaltungsrats beabsichtige sie, die Kritik des Rechnungshofs aufzugreifen. Sie werde die Vergrößerung des Gremiums um eine weitere Person mit Expertise in der Kreditrestrukturierung im Schiffahrtmarkt mit dem Finanzministerium Schleswig-Holstein erörtern und danach gegebenenfalls umsetzen.

Zu den Abwicklungsplänen wolle sie gemeinsam mit dem Kieler Finanzministerium weitergehende Anforderungen festlegen.

Bauen und Erhalten

Baumaßnahmen im Mieter-Vermieter-Modell

Senatskanzlei / Behörde für Kultur und Medien /
Behörde für Wissenschaft, Forschung und
Gleichstellung / Behörde für Stadtentwicklung
und Wohnen / Finanzbehörde / Hamburgische
Staatsoper GmbH / Universität Hamburg /
Hochschule für Musik und Theater Hamburg /
Landesbetrieb Immobilien und Grundvermögen /
Sprinkenhof GmbH

Das Mieter-Vermieter-Modell kann die Anforderungen an ein professionelles Management für Baumaßnahmen des öffentlichen Sektors grundsätzlich erfüllen.

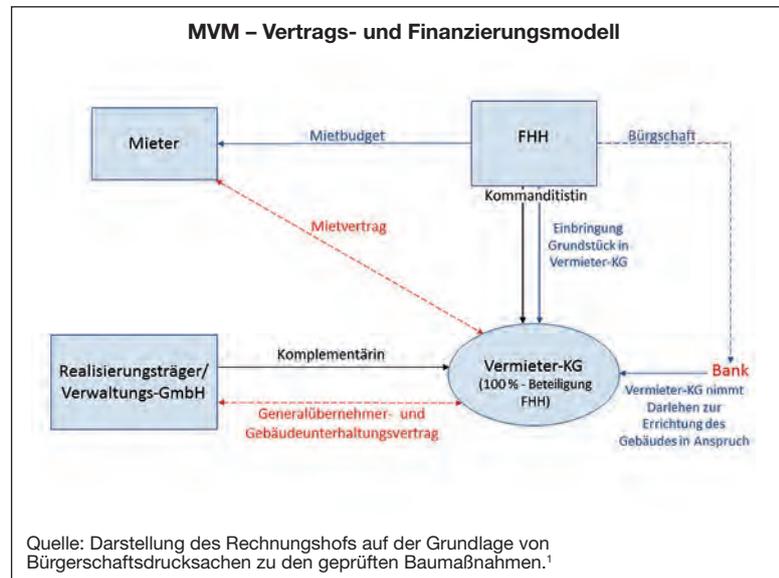
Jedoch begünstigt es derzeit zwar kostenstabiles, nicht aber unbedingt kostengünstiges Bauen. Günstige Mieten konnten bislang nicht erzielt werden.

Die für 2020/2021 angekündigte Evaluation des Modells muss eine Betrachtung der Modellwirtschaftlichkeit umfassen, dazu ist auch eine Weiterentwicklung des Benchmarkings erforderlich.

397. Der Senat verfolgt mit dem Konzept „Optimierung des Immobilienmanagements“ nach der Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015 (Optima-Drucksache) das Ziel, den Sanierungsstau im Hochbau schrittweise abzubauen. Die Strategie besteht in einer Professionalisierung des Immobilienmanagements mit den drei Säulen
- Mieter-Vermieter-Modell (MVM) mit klar definierten Rollen,
 - immobilienwirtschaftliches Managementmodell mit einheitlichem Controlling und
 - Wettbewerb und Benchmarking.

Die Akteure sind auf der Mieterseite die Bedarfsträger, die das zu errichtende Gebäude in Auftrag geben und anmieten, und auf der Vermieterseite die Realisierungsträger und die städtischen Vermietergesellschaften (GmbH & Co. KG), die das Gebäude errichten bzw. vermieten. Die Finanzierung der Baumaßnahmen übernehmen die städtischen Vermietergesellschaften durch Kreditaufnahmen, die über Bürgschaften der Freien und Hansestadt Hamburg

(FHH) besichert und über Mieteinnahmen refinanziert werden. Die Realisierung der Baumaßnahmen erfolgt auf der Grundlage von Vertragsverhältnissen der Vermietergesellschaft mit dem Mieter sowie dem Realisierungsträger.



Grundsätzlich sollen alle Hochbauten der FHH mit einem Projektvolumen von über 6 Mio. Euro schrittweise in das MVM überführt werden.²

398. Allein die Behörde für Wissenschaft und Forschung setzt eine Reihe von Hochschulbaumaßnahmen im MVM mit einem für die Mietberechnung relevanten Gesamtprojektvolumen von mindestens 295 Mio. Euro um.³ Die Strategie des Senats, größere Bau- und Sanierungsmaßnahmen vermehrt im MVM zu realisieren, führt dazu, dass in den Folgejahren ein immer größerer Teil des Budgets der Behörde durch Mieten gebunden sein wird.

399. *Baumaßnahmen im MVM wirtschaftlich schuldenbremsenrelevant*

- Der Rechnungshof hatte sich in der Vergangenheit wiederholt zu Kreditaufnahme ersetzenden Finanzierungsmodellen als eine Umgehungsmöglichkeit der Schuldenbremse geäußert.⁴ Er hatte dabei mehrfach darauf hingewiesen, dass alternative Finanzierungsmodelle nicht zur Aufweichung der Schuldenbremse eingesetzt

¹ Bürgerschaftsdrucksachen 20/11995 vom 3. Juni 2014, 20/13532 vom 4. November 2014 und 21/8394 vom 21. März 2017.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015, S. 2.

³ Modernisierung der Universität Hamburg (UHH) am Campus Bundesstraße Neubau am Geomatikum: rund 189 Mio. Euro, Sanierung Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg (HfMT): rund 29 Mio. Euro, Neubau Technikzentrale Chemie: rund 12 Mio. Euro, Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures (CHYN): rund 46 Mio. Euro, Neubau HARBOR: rund 18 Mio. Euro, Erweiterungsbau Hochschule für Bildende Künste Hamburg Lerchenfeld (bislang ohne Angabe des Projektvolumens), Modernisierung UHH Philosophenturm (bislang ohne Angabe des Projektvolumens), Haushaltsplan 2017/2018, Einzelplan 3.2, S. 26, Einzeldrucksachen.

⁴ Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2014“ vom 21. August 2014, S. 20; „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 27; „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 26; „Monitoring Schuldenbremse 2017“ vom 9. November 2017, S. 24.

werden dürfen. Bereits im Jahr 2015 hatte er dargelegt, dass die bis dahin vom Senat angedachten Baumaßnahmen im MVM aus wirtschaftlicher Sicht schuldenbremsenrelevant und die entsprechenden Kreditaufnahmen wirtschaftlich den geplanten Nettokreditaufnahmen des Kernhaushalts zuzurechnen sind.

Der Rechnungshof hat die Planung und Baudurchführung der drei MVM-Baumaßnahmen

- Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures,
- Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg und
- Neubau der Opernwerkstätten und -fundi

in den Ressorts Wissenschaft und Forschung sowie Kultur geprüft.⁵ Diese hatten jeweils ein Projektvolumen zwischen rund 30 und 67 Mio. Euro. Da bei den geprüften Baumaßnahmen die Entscheidung zur Überführung in das MVM im laufenden Projekt vor Bekanntgabe der Optima-Drucksache fiel, erfolgten die Planungen allerdings noch nicht bzw. nicht vollständig unter den Bedingungen des MVM.

Feststellungen

400. Die drei geprüften Baumaßnahmen wiesen Defizite auf, weil
- Fehler bei Veranschlagungen im Haushaltsplan vorlagen,⁶
 - die von den Realisierungsträgern aufzustellenden Mietpreisangebote überhöht und für die geforderte Prüfung durch die Bedarfsträger nicht hinreichend transparent waren,⁷
 - die Beteiligten über die Dauer der Planung und Baudurchführung bis kurz vor Baufertigstellung ohne geschlossene Verträge agierten⁸ und die Bedarfsträger die Vermieterseite nicht oder nicht rechtzeitig zur Einhaltung der VV-Bau verpflichteten,⁹
 - keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen¹⁰ und
 - die für eine wirtschaftliche Planung und Ausführung wesentlichen Bedarfsdefinitionen unzureichend waren.¹¹

*Fehlende
Wirtschaftlichkeits-
untersuchungen,
überhöhte Miet-
preisangebote,
unzureichende
Bedarfsdefinitionen*

⁵ Aspekte steuerlicher Art, die Finanzierung durch Schuldenaufnahme außerhalb des Kernhaushalts und den Gesamterfolg des Projekts „Optimierung des Immobilienmanagements“ als Modell hat er in diesen Prüfungen nicht untersucht.

⁶ Siehe zum Beispiel Tzn. 450 bis 453, 480 bis 494.

⁷ Siehe Tzn. 405 bis 412, 454 bis 456, 495 bis 505.

⁸ Siehe Tzn. 418 bis 424, 466 bis 468, 516 bis 520.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Siehe Tzn. 425 bis 432, 469 bis 472, 521 bis 522.

¹¹ Siehe Tzn. 433 bis 438, 469, 523 bis 527.

401. Die Prüfungen haben ergeben, dass günstige Mieten bislang nicht erzielt wurden: Sie betragen pro Monat beispielsweise 20,83 Euro/m² im Fall der Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg und 17,13 Euro/m² im Fall des Neubaus der Opernwerkstätten und -fundi.¹² Das MVM führt damit derzeit zwar zu kostenstabilem, nicht aber unbedingt zu kostengünstigem Bauen.¹³ Dies kann an möglichen Fehlanreizen im Vergütungsmodell und an der noch nicht durchgehend gelebten Verantwortung der Bedarfsträger liegen.
402. Die Praxis zeigt außerdem, dass auch nach mehr als zwei Jahren seit Bekanntgabe der Ziele in der Optima-Drucksache die für eine erfolgreiche Umsetzung des MVM erforderlichen Steuerungsinstrumente noch nicht oder nicht vollständig vorliegen.¹⁴
- Aufgrund zum Teil eingeschränkt vergleichbarer Kennzahlen und deren Ermittlungsweise¹⁵ ist nicht erkennbar, wie sie als Basis für eine übergreifende Erfolgskontrolle und spätere Evaluierung dienen sollen.¹⁶

Keine günstigen Mieten

Fehlende oder unvollständige Steuerungsinstrumente, zum Teil eingeschränkt vergleichbare Kennzahlen

Fazit

403. Der Abbau des Sanierungsstaus bedarf eines professionellen Know-hows, einer verantwortungsvollen Steuerung und eines übergreifenden Controllings der Baumaßnahmen des öffentlichen Sektors. Der Rechnungshof erkennt an, dass sich die Prozesse des MVM noch einspielen müssen, das System des MVM noch etablieren muss und die beteiligten Akteure in ihre Rollen hineinwachsen müssen. Das MVM kann diese Anforderung grundsätzlich erfüllen.

Die bei den geprüften Baumaßnahmen festgestellten Defizite in der Umsetzung sind allerdings noch gravierend.

Kostenstabiles Bauen darf nicht zu überhöhten Kalkulationen führen.

Folgende Leitlinien sind zu beachten:

- Der Senat muss die Bürgerschaft zutreffend informieren und die haushaltsrechtlichen Zustimmungsvorbehalte beachten. Auch wenn an die Stelle von Investitionen langfristige Mietzahlungen treten, sind die Auswirkungen auf den Haushalt transparent zu machen.
- Die Bedarfsträger müssen die Bedarfe unter Würdigung der resultierenden Mietkosten definieren. Bei der Bedarfsplanung und Umsetzung von Baumaßnahmen müssen sowohl die Be-

¹² Beispiel siehe Tzn. 462, 511 bis 52

¹³ Siehe Tz. 460.

¹⁴ Siehe Tzn. 473 bis 478.

¹⁵ Der derzeitige Mietpreis enthält nicht alle preisbildenden Bestandteile (zum Beispiel Baunebenkosten, Grundstückskosten, Bundeszuschüsse, Erfolgsbeteiligungen).

¹⁶ Siehe Tzn. 473 bis 476.

darfsträger als auch die Realisierungsträger das Ziel „günstige Mieten“ zudem künftig konsequent verfolgen.

- Die Portfoliomanagementberichte als Benchmark- und Controllinginstrument sollten insbesondere den Bedarfsträgern zur Verfügung stehen. Die Professionalität der Realisierungsträger und die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen lassen sich anhand von Kennzahlen transparent darstellen. Das im Aufbau befindliche Benchmarking (Portfoliomanagementbericht) bedarf allerdings einer Weiterentwicklung. Für die Vergleichbarkeit und Transparenz der Kennzahlen, wie zum Beispiel der Mietpreise, ist es erforderlich, alle projektbezogenen Kosten (inklusive Bundeszuschüsse, Generalübernehmer-Zulagen usw.) zu ermitteln und im Baumonitoring transparent darzustellen. Für den Vergleich der Mietangebote mit dem privaten Sektor ist es darüber hinaus erforderlich, auch die Grundstückskosten einzubeziehen.
- Es ist erforderlich, ein wirksames Korrektiv gegen zu hohe Mietkosten zu schaffen. Dies könnten eine an sämtlichen Zielen der Optima-Drucksache¹⁷ orientierte Unternehmenssteuerung der Realisierungsträger durch die Finanzbehörde (FB) als Beteiligungsverwaltung und/oder die konsequente Vorgabe des finanzierbaren Garantierten Maximalpreises durch die Bedarfsträger sein. Die FB als zuständige Beteiligungsverwaltung muss in der Unternehmenssteuerung bei der Sprinkenhof auf den erforderlichen Interessenausgleich der – teilweise gegenläufigen – Ziele „günstige Mieten“, „Geschäftsergebnis“, „Werterhalt und Wertsteigerung der Immobilien“ und „Nutzerzufriedenheit“ gemäß der Optima-Drucksache hinwirken.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Grundsatzentscheidung, Baumaßnahmen ab einem Projektvolumen von 6 Mio. Euro künftig im MVM zu realisieren, durch eine bisher fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung abgesichert werden muss. Er hält die zügige Erstellung der angekündigten Evaluation – unter ergänzender Betrachtung der Modellwirtschaftlichkeit – daher für unerlässlich.

¹⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015, S. 3. Ziele des Vermieters danach sind: günstige Mieten, Geschäftsergebnis, Werterhalt und Wertsteigerung der Immobilien sowie Nutzerzufriedenheit.

Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / Universität Hamburg / Sprinkenhof GmbH / 1. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG / Finanzbehörde / Senatskanzlei

Bei der Baumaßnahme war die Mietpreiskalkulation erhöht, die Verträge wurden nicht rechtzeitig geschlossen und die Wirtschaftlichkeit ist nicht nachgewiesen.

Die Bedarfsermittlung war unzureichend. Auf die Umsetzung einer Flächenoptimierung mit einem Einsparpotenzial von rund 7 Mio. Euro wurde verzichtet.

404. Der Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures (CHYN) der Universität Hamburg (UHH) mit 4.650 m² Nutzfläche am Standort Bahrenfeld ermöglicht Forschungsarbeiten im Nanostrukturbereich und muss daher besonders hohe bauliche Anforderungen erfüllen. Der Senat benannte im Juni 2014 gegenüber der Bürgerschaft Gesamtbaukosten von 61 Mio. Euro und – nach Berücksichtigung von Zwischenfinanzierungskosten und Fördermitteln des Bundes – ein Projektvolumen von 46 Mio. Euro als Basis für die Mietpreisberechnung.¹ Die Maßnahme wird als Mieter-Vermieter-Modell (MVM) durchgeführt. Der Rechnungshof hat die Planung und Durchführung der Baumaßnahme geprüft.

MVM – Mietpreisangebot und Erfolgsprämien

Kalkulation und Prüfung des Angebots

405. Die Bürgerschaftsdrucksache „Optimierung des Immobilienmanagements“² (Optima-Drucksache), die das Konzept des MVM enthält, gibt vor, dass der Realisierungsträger ein Angebot zur langfristigen Anmietung eines von ihm zu errichtenden und zu betreibenden Projekts erstellt. Das Angebot soll einen Garantierten Maximalpreis (GMP) als Obergrenze der Kosten für die Mietpreisberechnung ausweisen, der auf Basis einer auch für den Mieter transparenten und nachvollziehbaren Kalkulation zu berechnen ist. Das Angebot ist vom Mieter zu prüfen. Verfügt er nicht oder nur unzureichend über eigenen baufachlichen Sachverstand, kann er sich extern beraten lassen.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/11995 vom 3. Juni 2014, S. 8.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015.

Bei der Kalkulation des GMP sind die seit der Bürgerschaftsdrucksache „Kostenstabiles Bauen“³ bekannten und seit April 2014 in den VV-Bau für städtisches Bauen eingeführten Vorgaben hinsichtlich der Basiskosten⁴, Baunebenkosten⁵, Preissteigerungen⁶, Kostenvarianz⁷ und Besonderen Kostenrisiken⁸ einzuhalten. Konkrete Vorgaben zum Ansatz und zur Bewertung der Besonderen Kostenrisiken enthalten die VV-Bau allerdings nicht.

406. Das von der Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof) im Mai 2014 erstellte Mietpreisangebot war in wesentlichen, den GMP bestimmenden Kostenbestandteilen wie Basiskosten, Preissteigerungen, Kostenvarianz und Besondere Kostenrisiken nicht transparent, nicht nachvollziehbar und entsprach teilweise nicht den Vorgaben der VV-Bau. So schätzte die Sprinkenhof zum Beispiel die Basiskosten ohne hinreichenden Nachweis mit rund 41 Mio. Euro um rund 3 Mio. Euro höher ein als die vorher mit der Planung befasste ehemalige Hochschulbaudienststelle der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW)⁹ und setzte die Kostenvarianz oberhalb der zulässigen Spannweite an. Die Sprinkenhof benannte zudem rund 4 Mio. Euro als Besondere Kostenrisiken, ohne überzeugend zu begründen, warum diese berücksichtigungsfähig gewesen sein sollten.

Mietpreisangebot und Prüfung nicht transparent und nicht nachvollziehbar

Die von der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) durchgeführte Prüfung des Angebots ließ diese Kostenpositionen größtenteils ungeprüft und war außerdem mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar.

407. Der Rechnungshof erwartet von der Sprinkenhof und der BWFG künftig eine den Vorgaben zum MVM entsprechende Erstellung bzw. Prüfung der Mietpreisangebote. Eine Hinzuziehung baufachlichen Sachverständigen hält er bei Spezialimmobilien für erforderlich. Angezeigt ist dies auch in Fällen, in denen Kostenbestandteile des Mietangebots erkennbar über den üblichen Benchmarks liegen.
408. Die BWFG und die Sprinkenhof haben dies zugesagt.
409. Der Rechnungshof hat die für die VV-Bau zuständige BSW aufgefordert, konkretisierende Vorgaben für den Ansatz und die Bewertung von Besonderen Kostenrisiken in die VV-Bau einzuführen.

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

⁴ Basiskosten sind die prognostizierten Baukosten im engeren Sinne und umfassen die Kostengruppen 200 bis 600 der DIN 276-1.

⁵ Baunebenkosten sind alle mit der Baumaßnahme verbundenen Kosten im Zusammenhang mit der Projektvorbereitung, Planung, Durchführung und Abrechnung der Maßnahmen.

⁶ In der Zeitspanne zwischen der Kostenberechnung, der Angebotsphase (Ausschreibung) und dem Baubeginn können durch Inflation oder andere Marktpreisentwicklungen Preissteigerungen auftreten. Diese werden anhand von Preisindizes für die Bauwirtschaft ermittelt.

⁷ Die Kostenvarianz ist ein prozentualer Zuschlag auf die Basiskosten, mit dem Ungenauigkeiten bei der Kostenermittlung in Abhängigkeit von der Planungstiefe berücksichtigt werden.

⁸ Besondere Kostenrisiken treten ein, wenn Kosten für Leistungen anfallen, deren Erfordernis nicht vorhersehbar war oder deren Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder Kostenauswirkungen nicht exakt ermittelbar waren.

⁹ Ehemals Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU).

410. Die BSW hat dies zugesagt.
411. Die Senatskanzlei (SK) hat darauf hingewiesen, dass den Unternehmen als Ziel für die Unternehmenssteuerung u. a. „günstige Mieten“ vorgegeben seien.
412. Der Rechnungshof erkennt dies an. Allerdings bestätigen die Erkenntnisse aus der Prüfung nicht, dass diese Zielvorgabe für die Unternehmen Anreiz genug ist, eine günstige Kalkulation der Kosten der Baumaßnahme und damit des Mietpreisangebots anzustreben.

Erfolgsprämien

413. Nach der Optima-Drucksache soll der Realisierungsträger durch eine Erfolgsbeteiligung an solchen Einsparungen partizipieren, die er durch aktives Bau- und Risikomanagement gegenüber dem GMP erzielen konnte. Die endgültige Miete wird nach Abschluss des Bauvorhabens auf der Grundlage der tatsächlichen Herstellungskosten einschließlich der Erfolgsbeteiligung des Realisierungsträgers berechnet. Konkrete Vorgaben zur Zusammensetzung und Höhe der Beteiligung des Realisierungsträgers an Einsparungen liegen nicht vor.
414. Gemäß den Vertragsgrundlagen für den Neubau des CHYN soll die Sprinkenhof nach Feststellung der tatsächlichen Herstellungskosten im Fall der Unterschreitung des GMP
- eine sog. Totalübernehmerprämie von 3,5 Mio. Euro und
 - an weiteren Einsparungen eine Beteiligung von 20 % erhalten.

Der Bürgerschaft wurde die Höhe der Totalübernehmerprämie nicht bekannt gegeben. Die Höhe der weiteren Beteiligung der Sprinkenhof an Einsparungen in Höhe von 20 % teilten Senatsvertreter auf Nachfrage im Haushaltsausschuss¹⁰ mit.

415. *Beteiligung des Realisierungsträgers nicht transparent und ohne Korrektiv* Fehlende Transparenz zur Erfolgsbeteiligung sowie ein fehlendes Korrektiv¹¹, das in einer konsequenten Vorgabe des maximal finanzierbaren GMP aufseiten der Bedarfsträger bestehen könnte, bergen das Risiko einer nicht angemessenen Vereinbarung der Erfolgsbeteiligung in den Verträgen.
416. Die SK hat dazu erklärt, künftig solle ein Totalübernehmerzuschlag standardmäßig vereinbart werden. Dieser solle im Zuge der Abrechnung bei Einhaltung des GMP gewährt werden. Das im GMP nicht enthaltene Unternehmerrisiko bzw. die Gewinnmarge des Realisierungsträgers, die ursprünglich auf der Position der Besonderen Kostenrisiken ausgewiesen wurden, solle mit dem Totalüber-

¹⁰ Bericht des Haushaltsausschusses, Bürgerschaftsdrucksache 20/12939 vom 5. September 2014.

¹¹ Die SK hat erklärt, dies in der Startphase übernommen zu haben.

nehmerzuschlag transparent dargestellt werden. Die Höhe des Totalübernehmerzuschlags könne als Anhaltswert bis zu 5 % der Summe aus Basiskosten, Preissteigerungen und Baunebenkosten ohne Bauherrenkernleistungen betragen. Zusätzlich solle im Fall einer Unterschreitung des vereinbarten GMP die Erfolgsbeteiligung in Höhe des vereinbarten Schlüssels gewährt werden. Die dargestellten Regelungen sollen zeitnah in die VV-Bau aufgenommen werden. Die Besonderen Kostenrisiken sollen zukünftig nicht mehr Bestandteil des GMP sein.

Unabhängig davon könne die Angemessenheit einer solchen Anreizstruktur nur anhand der tatsächlichen Zielerreichung im MVM bewertet werden. Hierzu zähle auf Projektebene die Erzielung preisgünstiger Mieten, die auch unter Anwendung von Regelungen zur Gewährung von Zuschlags- und Bonuszahlungen erreicht werden müssten.

417. Der Rechnungshof erkennt die Argumente der SK im Wesentlichen an. Eine auch auf dem Markt allgemein übliche Gewinnmarge ist in dem Totalübernehmerzuschlag allerdings bereits erfasst. Einer zusätzlichen Erfolgsbeteiligung bedarf es daher nicht.

MVM – Vertragsabschluss

418. Gemäß der Optima-Drucksache sind neben einem Mietvertrag zwischen Vermietergesellschaft und Mieter/Bedarfsträger ein Generalübernehmer- und Gebäudeunterhaltungsvertrag zwischen Vermietergesellschaft und Realisierungsträger abzuschließen. Die Verträge sollen zum Zeitpunkt des Bürgerschaftsbeschlusses über die Baumaßnahme unterschriftsreif sein. Erst nach Abschluss der Verträge sollen die Ausschreibung der Bauleistungen und die Bauausführung beginnen.
419. Ende 2015 hatte der Rechnungshof bereits festgestellt, dass die Sprinkenhof vor Beginn ihrer operativen Tätigkeit für das CHYN keine Verträge abgeschlossen hatte. Er hatte dies beanstandet und den Abschluss eindeutiger Regelungen gefordert. Die geprüften Stellen hatten zugesagt, den Forderungen nachkommen zu wollen.¹²
420. Die Projektbeteiligten agierten jedoch weiter ohne Abschluss der erforderlichen Verträge über die Dauer der Planung und Baudurchführung bis kurz vor Baufertigstellung. Erst Ende Dezember 2016 wurde der Mietvertrag – zunächst nur mit der Hälfte der vorgesehenen Anlagen¹³ – geschlossen. Der Abschluss eines Generalübernehmer- und Gebäudeunterhaltungsvertrags steht noch aus.¹⁴

*Planung und
Baudurchführung
ohne Verträge*

¹² Jahresbericht 2016, „Öffentliche Unternehmen und Vergaberecht“, Tzn. 106 bis 130.

¹³ Anlagen zur Aufstellung und Kalkulation der Miete, zu den Nebenkosten sowie zu der Service-Level-Vereinbarung waren noch nicht fertiggestellt und sollten im Wege des Nachtrags zum Vertragsbestandteil gemacht werden.

¹⁴ Aktueller Stand bei Drucklegung.

421. Das Vorgehen der Projektbeteiligten widerspricht den Vorgaben zum MVM und den Grundsätzen eines rechtssicheren Vorgehens.

422. Im Übrigen führte dies auch dazu, dass die erforderliche Bindung der Sprinkenhof an die VV-Bau bis Ende Dezember nicht vorlag.

Nach den VV-Bau sind Tochterorganisationen, die zwar außerhalb der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH), aber ganz oder mehrheitlich in ihrem Eigentum stehen, seit 2014 vertraglich an die VV-Bau zu binden. Dies dient der Sicherstellung eines einheitlichen, wirtschaftlichen und rechtssicheren Vorgehens bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen. Diese Bindung ist im MVM bereits vorvertraglich in einem Letter of Intent zwischen Mieter und Realisierungsträger zu vereinbaren, was nicht geschehen ist.

423. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den zügigen Abschluss der weiteren erforderlichen Vertragsbestandteile gefordert. Er erwartet, dass die Vorgaben zu Zeitpunkt und Inhalt der Verträge im MVM künftig eingehalten werden.

424. Die geprüften Stellen haben die Beanstandung anerkannt und zugesagt, die Forderung umzusetzen.

MVM – Wirtschaftlichkeit

425. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, wenn die Maßnahmen von der FHH gestaltet werden können und somit 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).

426. Die Wirtschaftlichkeit der Realisierung des CHYN im MVM wurde ebenso wenig untersucht wie die Modellwirtschaftlichkeit des MVM insgesamt. Bis auf Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu Einzelaspekten der Gebäudeausrüstung lagen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor.

Wirtschaftlichkeit der Realisierung des CHYN-Neubaus offen

Ohne die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Maßnahme oder aber zum Modell bleibt offen, inwieweit die Realisierung des CHYN-Neubaus als wirtschaftlich anzusehen ist.

427. Der Rechnungshof hat die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beanstandet.

Er hat die Behörden aufgefordert, künftig die haushaltsrechtlich geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

428. Die BWFG hat gegenüber dem Rechnungshof auf die Grundsatzentscheidung des Senats zugunsten des MVM entsprechend der Optima-Drucksache verwiesen. Danach sollen Wirtschaftlichkeit und Erfolg der Strukturen des MVM im Rahmen eines Controllings

und Benchmarkings fortlaufend geprüft werden und eine umfassende Evaluation des MVM nach Ablauf von fünf Jahren erfolgen. Ein einzelfallbezogener Wirtschaftlichkeitsvergleich mit alternativen Bau- und Bewirtschaftungsmodellen sei daher nicht zielführend und entbehrlich.

429. Die SK hat dargelegt, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen müssten sich künftig aufgrund der Entscheidung des Senats für das MVM als Standardmodell auf die im Prüfungsverfahren standardmäßig vorgesehenen, realistischen Alternativen (Nutzung von Bestandsgebäuden, Neubau durch einen Realisierungsträger, Anmietung eines bestehenden oder eines von privat zu errichtenden Gebäudes) beziehen und würden über ein Benchmarking einheitlich durchgeführt. Im Übrigen sei durch den Vergleichsmaßstab Miete und die jeweilige Marktkennntnis eine Abschätzung möglich, ob Bau und Vermietung durch private Unternehmen aussichtsreich erscheine oder nicht. Der Mietpreis solle als Kennwert für die langfristigen Kosten für Realisierung, Finanzierung und Bewirtschaftung das entscheidende Kriterium für den Wirtschaftlichkeitsvergleich der Alternativen darstellen.

Sie hat eingeräumt, dass die von ihr aufgeführten Instrumente beim CHYN noch nicht hinreichend angewandt wurden.

430. Die Finanzbehörde hat erklärt, sie gehe davon aus, dass die Fragen zur Wirtschaftlichkeit des Realisierungsweges MVM im Vergleich zu anderen Realisierungswegen im Rahmen der in der Optima-Drucksache für 2020 angekündigten umfassenden Evaluation untersucht würden.
431. Der Rechnungshof erkennt an, dass die mit dem MVM angestrebten Ziele, insbesondere günstige Mieten, entscheidende Kriterien für die Wirtschaftlichkeit darstellen können. Der Rechnungshof erwartet angesichts bisher fehlender Untersuchungen nunmehr, dass die für 2020 angekündigte umfassende Evaluation auf Basis der bis dahin erhobenen Kennzahlen auch eine Betrachtung der Wirtschaftlichkeit des Modells¹⁵ einschließt und gegenüber der Bürgerschaft transparent gemacht wird.
432. Im Übrigen haben die geprüften Stellen die Beanstandung anerkannt und zugesagt, die Forderung umzusetzen.

Planung

Bedarfsermittlung und Raumprogramm

433. Für das CHYN definierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der UHH aus der wissenschaftlichen Programmatik abgeleitete Raum- und Funktionsanforderungen. Ein Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm als Basis der Planung wurde jedoch nicht aufgestellt. Ferner fehlten Planungsvorgaben für wirt-

¹⁵ Im Sinne der Erfolgskontrolle nach Nr. 4 VV zu § 7 LHO.

schaftliche Flächen- und Kubaturrelationen (beispielsweise Verhältnis der Nutzfläche zur Gesamfläche).

434. Die Bedarfsdefinition gehört zum Kern der von den Bedarfsträgern zu erbringenden Leistungen (Bauherrenkernleistungen). Hierzu zählen insbesondere ein Raumprogramm, das sämtliche erforderliche Flächen ausweist sowie geeignete Bemessungsgrundlagen und konkrete Vorgaben für wirtschaftliche Flächen- und Kubaturrelationen benennt. Bei komplexen und schwierigen Bauvorhaben, wie beispielsweise einer Forschungseinrichtung, ist außerdem ein Funktions- und Ausstattungsprogramm zu erstellen.
435. Der Bedarfsdefinition kommt eine besondere Bedeutung zu, da sich weit überwiegend in der Phase der Projektvorbereitung und -planung durch kostenbewusstes Handeln entscheidet, welche Gesamtkosten ein Bauwerk auslöst.¹⁶

Bedarf und seine wirtschaftliche Umsetzung nicht nachgewiesen

Ohne ein adäquates Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm als Basis der Planung liegt keine hinreichende Bedarfsdefinition entsprechend den geltenden Regelwerken vor. Eine spätere Überprüfung der Umsetzung des Raumprogramms ist damit nicht möglich. Im Ergebnis ist weder der Bedarf noch seine wirtschaftliche und sparsame Umsetzung nachgewiesen.

436. Die von der UHH aus der wissenschaftlichen Programmatik abgeleiteten Raum- und Funktionsanforderungen ersetzen das erforderliche Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm nicht. Die bei diesem Projekt aufgrund neuartiger Eigenschaften angeführte mangelnde Vergleichbarkeit von allgemein gültigen Kennwerten zur Flächeneffizienz macht die Vorgabe von wirtschaftlichen Flächen- und Kubaturrelationen – zumindest anhand angenäherter Werte – nicht entbehrlich. Notwendige Abweichungen von diesen Vorgaben hätten im Planungsprozess begründet und dokumentiert werden können.
437. Der Rechnungshof hat das fehlende Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm beanstandet. Er hat die BWFG aufgefordert, künftig auf eine rechtzeitige Bedarfsdefinition nach den einschlägigen Vorgaben hinzuwirken.
438. Die BWFG hat die Beanstandung anerkannt und will die Forderung umsetzen.

Planungsoptimierung

439. Ein Gutachten, das die Sprinkenhof nach Übernahme des Projekts zur Prüfung der von der Hochschulbaudienststelle erstellten Haushaltsunterlage Bau beauftragt hatte, benannte Optimierungsansätze, u. a. eine Flächenoptimierung zugunsten der Nutzfläche. Das Gutachten stellt dar, dass im Gebäude des CHYN nur ein Drittel der Gesamfläche (Bruttogrundfläche) für den eigentlichen

¹⁶ Jahresbericht 2016, „Aufstellung von Raumprogrammen“, Tzn. 320 bis 335.

Nutzungszweck (Nutzfläche) zur Verfügung steht. Demgegenüber weisen Vergleichsprojekte nach dem Gutachten ein sehr viel besseres Verhältnis von etwa 1:2 (Nutzfläche/Bruttogrundfläche) auf. Weder die Sprinkenhof noch die BWFG, die das Gutachten zur Kenntnis genommen hatte, untersuchten und bewerteten die darin genannten Optimierungsansätze abschließend.

440. Für die Planung, Vergabe und Ausführung von Baumaßnahmen gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO. Die einschlägigen Vorgaben zur Planung fordern, dass Baudienststellen und/oder Dritte sich hinsichtlich der Flächenrelationen um besonders wirtschaftliche Lösungen zu bemühen haben. Nach der Rollendefinition im MVM gemäß VV-Bau obliegt den Bedarfsträgern die Bedarfsplanung einschließlich der Flächenoptimierung und den Realisierungsträgern die Beratung der Bedarfsträger und Mieter in Fragen der Flächenoptimierung.
441. Mit dem Verzicht der BWFG und der Sprinkenhof auf die weitere Untersuchung und abschließende Bewertung der Optimierungsvorschläge des Gutachtens ist ungeklärt, ob hierdurch Einsparungen hätten umgesetzt werden können. Nach überschlägiger Schätzung des Rechnungshofs wäre durch Optimierung der Flächenrelation unter Berücksichtigung eines für die Nutzung einschlägigen Flächenkennwertes ein Einsparpotenzial von bis zu 7 Mio. Euro möglich gewesen.

Mögliches Einsparpotenzial von bis zu 7 Mio. Euro nicht abschließend untersucht und bewertet

Der Zeitpunkt der Übernahme des Projekts nach der Genehmigungsplanung entbindet die Sprinkenhof nicht grundsätzlich von ihrer Beratungspflicht gegenüber dem Mieter bzw. Bedarfsträger, zumal aufgrund des Gutachtens konkrete Hinweise auf mögliche Planungsoptimierungen vorlagen.

442. Der Rechnungshof hat die fehlende Untersuchung und abschließende Bewertung der Hinweise auf mögliche Planungsoptimierungen beanstandet. Er hat gefordert, dass die BWFG, die BSW und die Sprinkenhof künftig die im MVM definierten Rollen bei der Flächenoptimierung wahrnehmen.
443. Die BWFG, BSW und Sprinkenhof haben die Beanstandung anerkannt und wollen die Forderung umsetzen.

Vergaben

444. Als Öffentliche Auftraggeber sind die FHH und die Sprinkenhof an die gesetzlichen Regelungen des Vergaberechts gebunden, d. h. insbesondere GWB, VgV, VOB/A und VOL/A.¹⁷ Die Behörden der FHH haben bei Vergaben überdies die Vorschriften der VV-Bau zu beachten. Die Sprinkenhof ist als eigenständige juristische Person des Privatrechts nicht originär zur Einhaltung der VV-Bau verpflichtet; soweit sie aber als Realisierungsträgerin in Baumaß-

¹⁷ Bis April 2016 außerdem VOF, deren Regelungen mit dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz in die VgV integriert wurden.

nahmen der FHH eingebunden wird, ist sie vertraglich von den Auftraggebern an die VV-Bau zu binden.

445. Eine vertragliche Verpflichtung der Sprinkenhof zur Beachtung der VV-Bau bestand nicht. Die Sprinkenhof fühlt sich aber – nach eigenen Angaben – an die VV-Bau gebunden.

*Vergaberech-
liche Vorgaben
und Dokumenta-
tionspflichten
nicht eingehalten*

446. Der Rechnungshof hat eine Auswahl von Vergaben freiberuflicher Leistungen sowie Vergaben von Bauleistungen geprüft. Dabei war festzustellen, dass die vergaberechtlichen Vorgaben und Dokumentationspflichten der VV-Bau beim Neubau des CHYN nicht durchgängig eingehalten wurden.

447. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWFG aufgefordert, den Realisierungsträger zukünftig rechtzeitig vertraglich an die VV-Bau zu binden und damit auch im MVM sicherzustellen, dass Vergaben nach den Vorgaben der VV-Bau erfolgen.

448. Die BWFG und die Sprinkenhof haben die Beanstandung anerkannt. Die BWFG hat zugesagt, die Realisierungsträger künftig rechtzeitig an die VV-Bau zu binden.

Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg

Behörde für Wissenschaft, Forschung und
Gleichstellung / Behörde für Stadtentwicklung
und Wohnen / Senatskanzlei / Finanzbehörde /
Hochschule für Musik und Theater Hamburg /
Sprinkenhof GmbH / 3. IVFL Immobilien-
verwaltung für Forschung und Lehre
Hamburg GmbH & Co. KG

**Entgegen haushaltsrechtlicher Vorschriften
warb der Senat keine Ermächtigung zum
Eingehen der langjährigen Mietverpflichtung
ein. Die Kalkulation der Kosten der Baumaß-
nahme war weder transparent noch regel-
konform. Eine günstige Miete wurde nicht
erreicht.**

**Die nach dem Mieter-Vermieter-Modell an-
gekündigten Instrumente zur Steuerung der
Unternehmen fehlen bzw. sind unvollständig.**

449. Die Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg (HfMT) wurden hinsichtlich Brandschutz, Haustechnik und Gebäudehülle erneuert, energetisch modernisiert und erhalten eine neue Bühnentechnik. Im Jahr 2014 benannte der Senat hierfür ein Projektvolumen inklusive Zwischenfinanzierungskosten von rund 30 Mio. Euro als Basis für die Mietpreisberechnung.¹ Davon werden rund 13 Mio. Euro aus Fördermitteln des Bundes finanziert. Die Maßnahme wird als Mieter-Vermieter-Modell (MVM) durchgeführt. Die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) ist Bedarfsträgerin, die Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof) ist seit Übernahme der Ausführungsplanung Realisierungsträgerin. Der Wiedereinzug der HfMT fand zum Beginn des Wintersemesters 2017/2018 statt. Der Rechnungshof hat die Planung und Durchführung der Baumaßnahme unter den Bedingungen des MVM, dessen Grundlage die Bürgerschaftsdrucksache „Optimierung des Immobilienmanagements“ (Optima-Drucksache)² ist, geprüft.

MVM – Veranschlagung im Haushaltsplan

450. Im Einzelplan 3.2 des Haushaltsplans 2017/2018 sind im Ergebnisplan der Produktgruppe 246.03 „Bau- und Investitionsplanung

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/13532 vom 4. November 2014, S. 5.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015.

des Aufgabenbereichs „Steuerung und Service“ Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit für die Jahre 2017 bis 2020 ausgewiesen:

	Plan 2017 in Mio. Euro	Plan 2018 in Mio. Euro	Plan 2019 in Mio. Euro	Plan 2020 in Mio. Euro
Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit	12,902	12,699	15,168	19,702
davon Kosten für Mieten, Pachten und Erbbauzinsen	9,963	10,319	12,688	17,222

Aus den Erläuterungen geht hervor, dass der Anstieg in den nächsten Jahren aus der zunehmenden Anzahl an Vorhaben im MVM resultiere. Die Mietkosten basierten auf den in den einzelnen Drucksachen genannten Mieten bzw. bei den noch in Konzeption befindlichen Modellen auf vorläufigen Werten. Auch die Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der HfMT sei entsprechend der Drucksache „Energetische Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der HfMT“ ab 2017 berücksichtigt.

Die Höhe der auf die einzelnen Objekte anfallenden Mieten, hier konkret der für die Grundsanierung der Trautwein-Gebäude ab 2017 aufzuwendende Mietbetrag in Höhe von jährlich über 1,9 Mio. Euro, ist der Darstellung im Haushaltsplan nicht unmittelbar zu entnehmen. Allerdings wird in den Erläuterungen zum Ergebnisplan auf die entsprechende Drucksache verwiesen.

- Fehlende Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan*
451. Im Dezember 2014 stimmte die Bürgerschaft den vom Senat dargestellten finanziellen Folgen der Grundsanierung im Rahmen des MVM zu. Entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften warb der Senat keine Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen, die in den künftigen Jahren zu Kosten führen können, ein (§ 14 Absatz 2 Nr. 1 LHO in Verbindung mit § 40 Absatz 1 LHO).
452. Der Rechnungshof hat die fehlende Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen als Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften beanstandet. Er hat gefordert, Verpflichtungsermächtigungen zukünftig vorschriftenkonform zu veranschlagen.
453. Die Behörden haben die Beanstandung anerkannt und zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

MVM – Mietpreisangebot und Erfolgsprämien

Kalkulation und Prüfung des Angebots

- Mietpreisangebot nicht transparent und teilweise nicht nachvollziehbar*
454. Das im September 2014 von der Sprinkenhof aufgestellte Mietpreisangebot wies von den für das städtische Bauen geltenden Vorgaben des Kostenstabilen Bauens und den VV-Bau abweichende, nicht transparente und teilweise nicht nachvollziehbare Kostenansätze auf (siehe auch Beitrag CHYN, Tz. 406). Die Kosten einer Baumaßnahme setzen sich gemäß diesen Vorgaben zusammen aus

den Basiskosten³, Baunebenkosten⁴, den Preissteigerungen⁵, der Kostenvarianz⁶ und den Besonderen Kostenrisiken⁷. Die Basiskosten waren um rund 2,6 Mio. Euro höher als die Ermittlung der ehemaligen Hochbaudienststelle der BSW⁸ (HSB). Diese Erhöhung war nicht hinreichend begründet. Die Baunebenkosten waren nach den Berechnungen des Rechnungshofs um mindestens 30.000 Euro und der Ansatz für die Kostenvarianz war um rund 250.000 Euro zu hoch gegenüber den Vorgaben angesetzt. Ferner war die Bewertung der Besonderen Kostenrisiken in Höhe von 3,6 Mio. Euro nicht hinreichend belegt. Es war nicht begründet, warum diese berücksichtigungsfähig gewesen sein sollten.

Die Hinzuziehung des baufachlichen Sachverständigen der HSB im Verlauf der Prüfung des Mietpreisangebotes hatte zwar Kürzungen einzelner Kostenansätze zur Folge. Eine vollständige Prüfung im Hinblick auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führte die BWFG allerdings nicht durch.

*Unvollständige
Prüfung des
Mietpreisangebots*

455. Der Rechnungshof hat die von den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens und den VV-Bau abweichenden Kostenansätze beanstandet. Er erwartet von der Sprinkenhof und der BWFG künftig eine den Vorgaben entsprechende Erstellung bzw. Prüfung der Mietpreisangebote – falls erforderlich unter Hinzuziehung baufachlichen Sachverständigen (siehe auch Beitrag CHYN, Tz. 407).

Er hat die Senatskanzlei (SK) und die für die Herausgabe der VV-Bau zuständige Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) aufgefordert, konkretisierende Vorgaben für den Ansatz und die Bewertung von Besonderen Kostenrisiken einzuführen.

456. Die SK hat dies zugesagt und will eine zwischenzeitlich entwickelte Vorgabe zur Definition und Zuordnung von Risiken zeitnah in die VV-Bau einführen.

Im Übrigen haben die Behörden die Beanstandung anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Erfolgsprämien

457. Nach der Optima-Drucksache soll der Realisierungsträger durch eine Erfolgsbeteiligung an solchen Einsparungen partizipieren, die

³ Basiskosten sind die prognostizierten Baukosten im engeren Sinne und umfassen die Kostengruppen 200 bis 600 der DIN 276-1.

⁴ Baunebenkosten sind alle mit der Baumaßnahme verbundenen Kosten im Zusammenhang mit der Projektvorbereitung, Planung, Durchführung und Abrechnung der Maßnahmen.

⁵ In der Zeitspanne zwischen der Kostenberechnung, der Angebotsphase (Ausschreibung) und dem Baubeginn können durch Inflation oder andere Marktpreisentwicklungen Preissteigerungen auftreten. Diese werden anhand von Preisindizes für die Bauwirtschaft ermittelt.

⁶ Die Kostenvarianz ist ein prozentualer Zuschlag auf die Basiskosten, mit dem Ungenauigkeiten bei der Kostenermittlung in Abhängigkeit von der Planungstiefe berücksichtigt werden.

⁷ Besondere Kostenrisiken treten ein, wenn Kosten für Leistungen anfallen, deren Erfordernis nicht vorhersehbar war oder deren Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder Kostenauswirkungen nicht exakt ermittelbar waren.

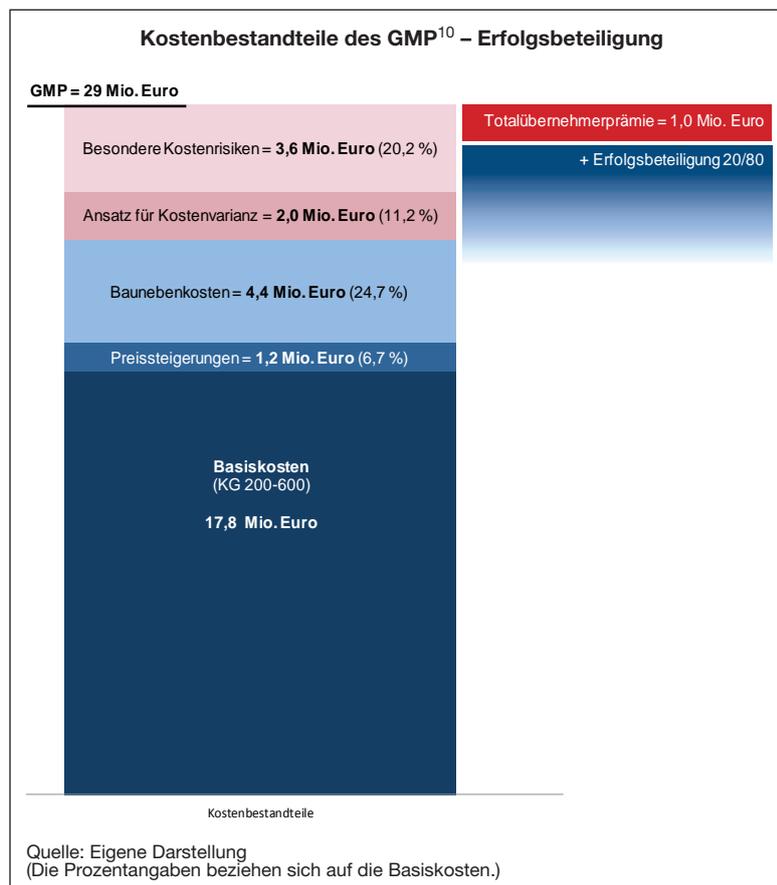
⁸ Ehemals Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU).

er durch aktives Bau- und Risikomanagement gegenüber dem Garantierten Maximalpreis (GMP) erzielen konnte. Die endgültige Miete wird nach Abschluss des Bauvorhabens auf der Grundlage der tatsächlichen Herstellungskosten einschließlich der Erfolgsbeteiligung des Realisierungsträgers berechnet. Konkrete Vorgaben zur Zusammensetzung und Höhe der Beteiligung des Realisierungsträgers an Einsparungen liegen nicht vor.

458. Nach dem Stand der Vertragsverhandlungen zum Zeitpunkt der Prüfung im September 2017 ist beabsichtigt, dass die Sprinkenhof nach Feststellung der tatsächlichen Herstellungskosten bei Unterschreitung des GMP

- eine sog. Totalübernehmerprämie⁹ in Höhe von 1 Mio. Euro und
- eine sog. Erfolgsbeteiligung an darüber hinausgehenden Einsparungen von 20 % erhält.

Die nachfolgende Tabelle zeigt einerseits die einzelnen Kostenbestandteile und andererseits die Erfolgsbeteiligungen:



⁹ Später auch als Generalübernehmerzuschlag (GÜ-Zuschlag) bezeichnet.

¹⁰ Kostenbestandteile des GMP gemäß Drucksache „Energetische Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der HfMT“ vom 4. November 2014 und vertraglich vorgesehene Totalübernehmerprämie und Erfolgsbeteiligung. Nicht enthalten im GMP sind u. a. Baunebenkosten in Höhe von rund 2 Mio. Euro (Leistungsphasen 1 bis 4) und 1,7 Mio. Euro für Bühnentechnik.

Die Höhe der Totalübernehmerprämie und die Höhe der Erfolgsbeteiligung wurden der Bürgerschaft auch in diesem Fall nicht bekannt gegeben (siehe dazu auch Beitrag CHYN, Tz. 414).

Die BWFG und die Sprinkenhof haben im Verlauf der Prüfung gegenüber dem Rechnungshof erklärt, es werde derzeit über eine Deckelung der Erfolgsbeteiligung verhandelt.

- | | | |
|------|--|--|
| 459. | Fehlende Transparenz zur Erfolgsbeteiligung sowie ein fehlendes Korrektiv ¹¹ , das entweder in einer an sämtlichen Zielen der Optima-Drucksache ¹² orientierten Unternehmenssteuerung der Realisierungsträger durch die Finanzbehörde (FB) als Beteiligungsverwaltung und/oder in einer konsequenten Vorgabe des maximal finanzierbaren GMP aufseiten der Bedarfsträger bestehen könnte, bergen das Risiko einer nicht angemessenen Vereinbarung der Erfolgsbeteiligung in den Verträgen. | <i>Beteiligung des Realisierungsträgers nicht transparent und ohne Korrektiv</i> |
| 460. | Im Übrigen kann das Konzept eines GMP unter ungünstigen Umständen auch Fehlanreize setzen, wenn Mieter und Vermieter im Einzelfall das gleichgerichtete Interesse verfolgen, den GMP besonders hoch anzusetzen, zum Beispiel zur Gewährleistung von Kostenstabilität auf Mieterseite und zur Sicherung einer Beteiligung an Einsparungen auf Vermieterseite. Ob das bestehende Vergütungsmodell hinreichende Anreize setzt, die zu Kosteneinsparungen führen, ist daher fraglich. Das MVM begünstigt in seiner derzeitigen Form zwar kostenstabiles, nicht aber unbedingt kostengünstiges Bauen. | <i>Fehlanreize möglich</i> |
| 461. | <p>Folgende Indikatoren aus den Erkenntnissen dieser Prüfung sprechen dafür, dass der GMP zu hoch vereinbart wurde:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Erhöhung der Gesamtkosten mit der Übernahme des Projekts durch die Sprinkenhof ohne hinreichende Begründungen, – Erwartung erheblicher Kostenunterschreitungen in Höhe von 9,5 Mio. Euro, d.h. über 30 % des bewilligten Budgets im Verlauf des Projekts und – Umsetzung einer in der ursprünglichen Bedarfsdefinition und Kalkulation nicht vorgesehenen weiteren Sanierungsmaßnahme angesichts der erwarteten Kostenunterschreitung. | <i>Vereinbarter GMP als zu hoch zu bewerten</i> |
| 462. | Als weiteres Indiz für einen zu hohen GMP kann die der Bürgerschaft genannte voraussichtliche Miete in Höhe von 20,93 Euro/m ² Mietfläche pro Monat gelten. Sie ist schon deshalb nicht als günstig einzustufen. Darüber hinaus berücksichtigt die Mietkalkulation weder den Wert der Bestandsimmobilie inklusive des Grundstücks noch sämtliche mit der Baumaßnahme zusammenhängende Kosten, wie zum Beispiel Einrichtungs- und Baunebenkosten. | <i>Keine günstige Miete</i> |

¹¹ Die SK hat erklärt, dies in der Startphase übernommen zu haben.

¹² Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015, S. 3. Ziele des Vermieters sind danach: günstige Mieten, Geschäftsergebnis, Werterhalt und Wertsteigerung der Immobilien sowie Nutzerzufriedenheit.

463. Der Rechnungshof hat die Vereinbarung eines als zu hoch zu bewertenden GMP kritisiert und die BWFG aufgefordert, nach Vorliegen der Schlussabrechnung der Maßnahme „Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der HfMT“ der Bürgerschaft über die tatsächlichen Kosten inklusive der Kosten der Erfolgsbeteiligungen zu berichten.

Weiterhin hat er die SK aufgefordert zu prüfen, inwieweit den derzeitigen systemimmanenten Fehlanreizen ein Korrektiv entgegengesetzt werden kann.

464. Die SK hat dies zugesagt. Sie hat eine Fortentwicklung und Standardisierung der Grundlagen zur Beteiligung des Realisierungsträgers an Einsparungen angekündigt. Die SK hat dazu erklärt, dass künftig standardmäßig ein Totalübernehmerzuschlag vereinbart und dieser im Zuge der Abrechnung bei Einhaltung des GMP gewährt werden solle. Die Höhe des Totalübernehmerzuschlags solle als Anhaltswert bis zu 5 % der Summe aus Basiskosten, Preissteigerungen und Baunebenkosten ohne Bauherrenkernleistungen betragen können. Zusätzlich solle im Fall einer Unterschreitung des vereinbarten GMP die Erfolgsbeteiligung in Höhe des vereinbarten Schlüssels gewährt werden. Die dargestellten Regelungen würden zeitnah in die VV-Bau aufgenommen.

Unabhängig davon könne die Angemessenheit einer solchen Anreizstruktur nur anhand der tatsächlichen Zielerreichung im MVM bewertet werden. Hierzu zähle auf Projektebene die Erzielung preisgünstiger Mieten, die auch unter Anwendung von Regelungen zur Gewährung von Zuschlags- und Bonuszahlungen erreicht werden müssten (siehe auch Beitrag CHYN, Tz. 416). Darüber hinaus hat sie erklärt, der Bürgerschaft die tatsächlichen Kosten von Baumaßnahmen einschließlich der Erfolgsbeteiligung sowie den endgültigen Mietpreis¹³ regelmäßig im Berichtswesen Bau-Monitoring mitteilen zu wollen.

465. Im Übrigen haben die Behörden die Kritik anerkannt und wollen die Forderungen des Rechnungshofs umsetzen.

MVM – Vertragsabschluss

466. Die Projektbeteiligten agierten bis mindestens September 2017 ohne die nach den Vorgaben der Optima-Drucksache erforderlichen Verträge über die Dauer der Planung und Baudurchführung. Auch die nach den VV-Bau obligatorische Verpflichtung der Sprinckenhof zur Anwendung der VV-Bau wurde nicht – wie nach der Optima-Drucksache vorgesehen – vorvertraglich vereinbart (siehe auch Beitrag CHYN, Tzn. 418 bis 424).
467. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet und den zügigen Abschluss der erforderlichen Verträge gefordert.

Planung und Baudurchführung ohne Verträge zwischen Mieter, Vermieter und Realisierungsträger

¹³ Einschließlich aller preisbildenden Bestandteile (zum Beispiel Bundeszuschüsse, Baunebenkosten usw.).

468. Die Behörden haben die Beanstandung anerkannt und zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

MVM – Wirtschaftlichkeit, Benchmarking und Steuerung

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

469. Die für alle finanzwirksamen Maßnahmen gebotenen angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen inklusive qualifizierter Bedarfsermittlung wurden wie auch bei der Realisierung des CHYN (siehe Tzn. 425 bis 432) bei der Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der HfMT nicht durchgeführt: Weder wurden die Wirtschaftlichkeit der Realisierung im MVM noch die Modellwirtschaftlichkeit untersucht. Es lagen auch keine Überprüfung des langfristigen Flächenbedarfs und kein Vergleich der Alternativen Neubau oder Sanierung vor.
470. Der Rechnungshof hat die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beanstandet und die BWFG aufgefordert, künftig entsprechend den Vorgaben des Senats Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen anzustellen. Darüber hinaus hat er seiner Erwartung Nachdruck verliehen, dass die in der Optima-Drucksache angekündigte Evaluation eine Betrachtung der Modellwirtschaftlichkeit enthält.
471. Die Senatskanzlei hat eingeräumt, dass auch bei der Grundsanierung der Trautwein-Gebäude die Instrumente für die standardmäßig vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen von realistischen Alternativen noch nicht hinreichend angewandt worden seien. Darüber hinaus hat sie die Evaluation einschließlich Betrachtung der Modellwirtschaftlichkeit zugesagt.
472. Im Übrigen haben die Behörden die Beanstandungen anerkannt und wollen die Forderung umsetzen.

*Fehlende
Wirtschaftlichkeits-
untersuchungen*

Wettbewerb und Benchmarking

473. Im Rahmen der Prüfung der Baumaßnahme hat der Rechnungshof die Umsetzung der in der Optima-Drucksache genannten Steuerungsinstrumente untersucht: Nach der Zielsetzung der Optima-Drucksache soll der Wettbewerbsgedanke auf Vermieterseite gestärkt werden, indem mehrere städtische Realisierungsträger ihre Dienste anbieten. Die Immobilienstrategie sieht vor, zwischen diesen einen „gewissen Wettbewerb“ zu erzeugen. Der Wettbewerb soll über ein Benchmarking hinsichtlich der strategischen Ziele
- günstige Mieten,
 - Geschäftsergebnis,
 - Werterhalt und Wertsteigerung der Immobilien und

- Nutzerzufriedenheit

stattfinden.

474. Ein hinreichend deutlicher Wettbewerb zwischen den Realisierungsträgern findet jedoch nicht statt, weil
- die Anzahl der für eine Beauftragung infrage kommenden Realisierungsträger seit Bekanntgabe der Optima-Drucksache von vier auf zwei geschrumpft ist,
 - eine Auswahl zwischen den Realisierungsträgern im Sinne einer Konkurrenz um Aufträge nach markt- und wettbewerbsanaloge Voraussetzungen nicht stattfindet und auch nicht angestrebt wird und
 - das im Aufbau befindliche Benchmarking aufgrund noch fehlender bzw. eingeschränkter vergleichbarer Kennzahlen eine Steuerungswirkung noch nicht entfaltet.

Kein hinreichender Wettbewerb zwischen den Realisierungsträgern

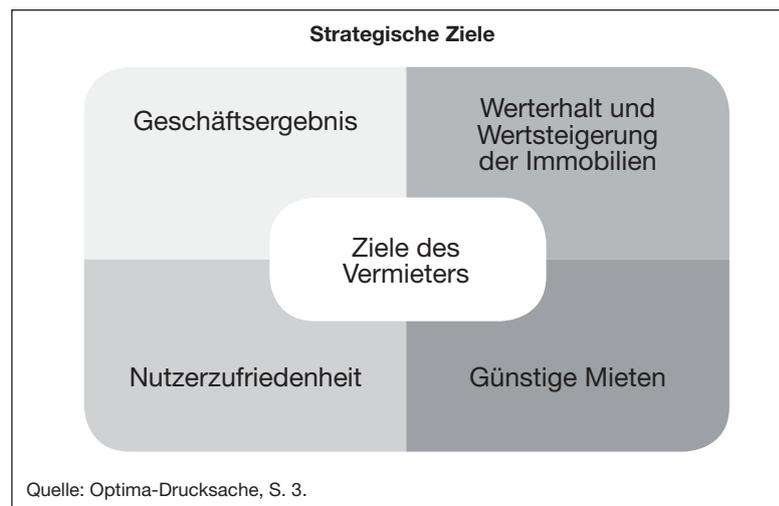
Fehlende bzw. eingeschränkt vergleichbare Kennzahlen im Benchmarking

475. Der Rechnungshof hat die SK und die FB aufgefordert, zur Gewährleistung eines gewissen Wettbewerbs für sachgerechte Vergleichsmaßstäbe im Benchmarking zu sorgen, um einen belastbaren Vergleich der städtischen Realisierungsträger mit Privaten zu etablieren.

476. Die SK und die FB haben dies zugesagt.

Unternehmenssteuerung

477. In der Optima-Drucksache werden folgende, von der Vermieterseite zu verfolgende strategische Ziele benannt:



Hierzu heißt es, diese in einem Spannungsfeld zueinander stehenden Ziele müssten in der Unternehmenssteuerung der Realisierungsträger zum Ausgleich gebracht werden. Dafür sei die Weiterentwicklung der Realisierungsträger zu einem umfassenden

Immobilienunternehmen erforderlich. Dies erfordere beispielsweise die Überarbeitung bestehender bzw. die Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente, u. a. die Anpassung der Unternehmenszielbilder, die Einführung einer Balanced Scorecard¹⁴ und die Überarbeitung der Tantieme-Regelungen der Geschäftsführungen.

478. Die Praxis zeigt allerdings, dass auch mehr als zwei Jahre nach der Bekanntgabe der Ziele in der Optima-Drucksache die Realisierungsträgerin Sprinkenhof und die FB die erforderlichen Entwicklungen bzw. Überarbeitungen entsprechender Steuerungsinstrumente noch nicht oder nicht vollständig vorgenommen haben. Dies liegt auch, aber nicht ausschließlich an einer mangelnden Kennzahlenbasis. So liegen derzeit zum Beispiel noch keine Kennzahlen für das Ziel „Nutzerzufriedenheit“ vor.
479. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die FB und Sprinkenhof aufgefordert zu prüfen, welche Instrumente kurz- und mittelfristig geeignet sind, den für die erfolgreiche Verwirklichung des MVM erforderlichen Interessenausgleich der Ziele¹⁵ konsequent umzusetzen bzw. zu steuern, diese zeitnah einzuführen und mit wachsender Datenbasis fortzuentwickeln.
480. Die FB hat die Kritik anerkannt und zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

Fehlende oder unvollständige Steuerungselemente

Vergabe

481. Im Rahmen der ursprünglichen Planung war die Sanierung der Fassade oberhalb des Foyers sowie der Wand- und Dachflächen des Forums zunächst nicht vorgesehen. Im Juli 2015 wurde der bisherige Auftrag auf Anregung der Sprinkenhof um diese Leistungen in einem zweiten Bauabschnitt („Forum“) erweitert, weil diese Sanierung nach Einschätzung der Sprinkenhof früher als bisher angenommen erforderlich werden würde. Die Gesamtkosten der zusätzlichen Leistungen wurden auf insgesamt rund 1 Mio. Euro geschätzt. Entsprechend wurden im Jahr 2016 zusätzliche Leistungen bei den bereits beauftragten Architekten sowie bei verschiedenen, bereits auf der Baustelle tätigen Auftragnehmern erteilt. Vergabeverfahren wurden nicht durchgeführt; es wurden auch keine Bekanntmachungen im Amtsblatt der EU veröffentlicht.

Die Sprinkenhof begründete den Verzicht auf Vergabeverfahren in den vorliegenden Vergabeberichten und Vermerken damit, dass ein Wechsel des Auftragnehmers im Bereich der Architektenleistungen zu erheblichen Zusatzkosten geführt hätte und die Schnittstellen hinsichtlich der Ausführung und Gewährleistung so gering wie möglich zu halten seien.

¹⁴ Die Balanced Scorecard stellt als Managementsystem das Bindeglied zwischen der Entwicklung einer Strategie und ihrer Umsetzung auf Basis monetärer und nicht-monetärer Kennzahlen dar: Gabler, Wirtschaftslexikon, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/balanced-scorecard.html> (Abruf am 14. Dezember 2017).

¹⁵ Zum Beispiel Geschäftsergebnis versus günstige Mieten.

482. Zusätzliche Leistungen können nur dann ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens beauftragt werden, wenn sie für die Erbringung der ursprünglich beauftragten Leistungen erforderlich sind.¹⁶ Bei Auftragserteilungen oberhalb der Schwellenwerte, für die die Europäischen Vergabebestimmungen gelten, ist die Auftragserteilung im Amtsblatt der EU bekannt zu machen. Gemäß den Bestimmungen der VV-Bau sind außerdem alle Prüfungen und Berechnungen in diesem Zusammenhang zu dokumentieren.
483. Die Sprinkenhof hätte nach Maßgabe dieser vergaberechtlichen Vorschriften die Sanierung des Forums nicht ohne Durchführung von neuen Vergabeverfahren beauftragen dürfen, weil sie – auch wenn sie grundsätzlich zu einem früheren Zeitpunkt als ursprünglich geplant notwendig war – jedenfalls nicht für die Durchführung der zuvor beauftragten Leistungen zur Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der HfMT (Bauabschnitt 1) – erforderlich war. Überdies hat die Sprinkenhof nicht die Veröffentlichungs- und Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit zusätzlichen Leistungen erfüllt.
484. Bei der Prüfung einer Auswahl von Vergaben freiberuflicher Leistungen im Rahmen des Bauabschnitts 1 hat der Rechnungshof außerdem festgestellt, dass wie auch bei der geprüften Baumaßnahme CHYN (Tzn. 444 bis 448) die vergaberechtlichen Vorgaben und Dokumentationspflichten im vorliegenden Fall nicht durchgängig eingehalten und die gesellschaftsinternen Verpflichtungen in Bezug auf Zeichnungsrechte teilweise nicht beachtet wurden.
485. Der Rechnungshof hat die Nichteinhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben und die fehlende Dokumentation sowie den Verzicht auf die Durchführung notwendiger Vergabeverfahren bei der Beauftragung zusätzlicher Leistungen mit einem geschätzten Auftragswert von etwa 1 Mio. Euro beanstandet.
486. Die Sprinkenhof ist der Ansicht, die Beauftragung der Sanierung des Forums ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens sei zulässig gewesen. Schon ein geänderter Bedarf des Auftraggebers – wie hier die Beauftragung eines weiteren, zuvor bewusst zurückgestellten Bauabschnitts – könne die nachträgliche „Erforderlichkeit“ des zusätzlichen Auftrags begründen. Aufgrund urheberrechtlicher Rechte des bisherigen Auftragnehmers hätte die mögliche Vergabe an einen anderen Auftragnehmer zu Verzögerungen bei der Baumaßnahme geführt. Eine Fertigstellung der Baumaßnahme zum Sommersemester 2017 wäre dann nicht mehr umsetzbar gewesen. Hätte man auf eine Sanierung zu einem späteren Zeitpunkt umsetzen müssen, wäre das mit erheblichen Mehrkosten verbunden gewesen.
487. Der Rechnungshof hält an seiner rechtlichen Bewertung fest: Abgesehen davon, dass die nachträglich im Prüfungsverfahren vorgetragenen Erwägungen der Sprinkenhof bereits zum Zeitpunkt der Entscheidung hätten hinreichend dokumentiert wer-

¹⁶ § 132 Absatz 2 Nr. 2 GWB, § 22 VOB/A, VV-Bau Ziffer 6.25.

den müssen, hätten nach den einschlägigen Vorschriften und der Systematik der vergaberechtlichen Vorschriften (nur) zusätzliche Leistungen für den bereits erteilten Bauabschnitt 1 ohne neues Vergabeverfahren vergeben werden dürfen. Die Beauftragung eines neuen Bauabschnitts ist jedoch – auch bei objektivem Bedarf an der Durchführung dieses neuen Bauabschnitts – für den ersten Bauabschnitt nicht erforderlich. Im Übrigen sind auch die nachträglich vorgetragenen Erwägungen zum urheberrechtlichen Schutz des Auftragnehmers nicht nachvollziehbar. Die angeführten theoretischen Verzögerungen rechtfertigen die Vergabeverstöße nicht.

Neubau der Opernwerkstätten und -fundi

Behörde für Kultur und Medien /
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Finanzbehörde / Senatskanzlei / Landesbetrieb
Immobilienmanagement und Grundvermögen /
Hamburgische Staatsoper GmbH / Sprinkenhof
GmbH / IVK Immobilienverwaltung für Kultur
GmbH & Co. KG

Beim Neubau der Opernwerkstätten und -fundi zeigten sich Mängel hinsichtlich der Bedarfsermittlung und Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells. Die Wirtschaftlichkeit wurde nicht nachgewiesen. Im Ergebnis wurde keine günstige Miete erzielt.

488. Der Neubau der Opernwerkstätten und -fundi (OWF) auf dem Gelände des ehemaligen „Huckepackbahnhof“ in Rothenburgsort wird im Mieter-Vermieter-Modell (MVM) von der Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof) als Realisierungsträgerin durchgeführt und künftig von der Hamburgischen Staatsoper GmbH (Staatsoper) angemietet. Gegenüber der Bürgerschaft benannte der Senat ein Baubudget in Höhe von 67 Mio. Euro zuzüglich Zwischenfinanzierungskosten als Basis für die Mietpreisberechnung.¹ Die Fertigstellung des Kulissenfundus als erster Bauabschnitt ist für 2017 geplant. Die Gesamtmaßnahme soll im Juni 2018 fertiggestellt sein.

Der Rechnungshof hat die Planung und Baudurchführung der Baumaßnahme unter den Bedingungen des MVM geprüft.

MVM – Veranschlagung und Information der Bürgerschaft

489. Die Bewilligung der Haushaltsmittel für den Neubau wurde gegenüber der Bürgerschaft im März 2017 beantragt.² Bereits im April 2016 hatte die Sprinkenhof den Auftrag für die Pfahlgründungen vergeben und im Mai 2016 mit dem Bau begonnen. Im September 2016 waren wesentliche Arbeiten³ erfolgt sowie Aufträge für den Rohbau und die Baustelleneinrichtung erteilt.
490. Gemäß der Bürgerschaftsdrucksache „Optimierung des Immobilienmanagements“⁴ (Optima-Drucksache) sind die Baumaßnahmen

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/8394 vom 21. März 2017.

² Ebenda.

³ Gründungsarbeiten zu ca. 80 %, Einbau der Sprinklertanks und der Grundleitungen zu ca. 75 %.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015.

im MVM gegenüber der Bürgerschaft mindestens neun bis zwölf Monate vor Baubeginn anzumelden.

491. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Baubeginn bereits zehn Monate vor Anmeldung gegenüber der Bürgerschaft erfolgte. Er hat die Behörde für Kultur und Medien (BKM) sowie die Sprinkenhof aufgefordert, künftig Baumaßnahmen im MVM rechtzeitig vor Baubeginn entsprechend der Optima-Drucksache anzumelden. *Baubeginn zehn Monate vor Information der Bürgerschaft*
492. Der Neubau der OWF ist eine Maßnahme der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Sie wird zu 100 % durch die FHH besichert. Die zukünftigen Mietzahlungsverpflichtungen der Staatsoper werden, wie auch die bisherigen Mietzahlungen, durch Zuwendungen der BKM finanziert.⁵ Der Abschluss eines Mietvertrages über eine Laufzeit von 20 Jahren, über den die Kosten der Baumaßnahme refinanziert werden sollen, verpflichtet damit mittelbar auch die BKM als Zuwendungsgeberin.
- Die von der BKM im Haushalt zu veranschlagenden Transferleistungen werden dementsprechend in Höhe der zukünftigen Mietverpflichtung von 3,8 Mio. Euro Warmmiete pro Jahr⁶ präjudiziert.
493. Die BKM veranschlagte für die Transferleistungen (Zuwendungen an die Staatsoper) für künftige Mietzahlungen entgegen § 14 LHO im Haushaltsplan 2017/2018 keine Verpflichtungsermächtigung. Zwar wird in der OWF-Drucksache dem Grunde nach dargestellt, wie der Neubau finanziert werden soll, im Petitum aber keine Zustimmung der Bürgerschaft zu den genannten finanziellen Auswirkungen erbeten. Insofern fehlt es an der Zustimmung der Bürgerschaft zu den finanziellen Folgen der Anmietung des Objekts. *Fehlende Verpflichtungsermächtigung*
494. Der Rechnungshof hat die fehlende Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigung beanstandet und gefordert, diese künftig entsprechend den Vorschriften der LHO zu veranschlagen.
495. Die BKM hat die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

MVM – Mietpreisangebot, Erfolgsprämien und Miethöhe

Kalkulation und Prüfung des Angebots

496. Das Angebot zum Mietvertrag der Sprinkenhof war nicht transparent. Die Darstellung der Kostenpositionen nach den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens – Basiskosten⁷, Baunebenkosten⁸,

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/8394 vom 21. März 2017, S. 3 und 5.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 21/8394 vom 21. März 2017, S. 5.

⁷ Basiskosten sind die prognostizierten Baukosten im engeren Sinne und umfassen die Kostengruppen 200 bis 600 der DIN 276-1.

⁸ Baunebenkosten sind alle mit der Baumaßnahme verbundenen Kosten im Zusammenhang mit der Projektvorbereitung, Planung, Durchführung und Abrechnung der Maßnahmen.

Preissteigerungen⁹, Kostenvarianz¹⁰ und Besondere Kostenrisiken¹¹ – war nicht nachvollziehbar. In wesentlichen Teilen entsprachen sie nicht den Vorgaben der VV-Bau, des Kostenstabilen Bauens und des MVM.

497. Die zu erwartende Preissteigerung wurde in der OWF-Drucksache vom März 2017 mit 2,1 Mio. Euro (rund 5,5 % der Basiskosten) bei Berücksichtigung des Baufortschritts zu hoch angegeben. Der Rechnungshof hat demgegenüber rund 1,2 Mio. Euro (3 %) auf Basis der einschlägigen Indizes ermittelt.¹²
- Erhöhte Kostenpositionen als Bestandteile des Garantierten Maximalpreises*
498. Die Sprinkenhof brachte ihr Honorar für Baumanagementleistungen zu 100 % bei den Baunebenkosten in Ansatz, obwohl mit der Beauftragung eines Generalplaners eine Verringerung des Koordinationsaufwands verbunden war. Gemäß den Vorgaben des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V. (AHO), die zum Zeitpunkt der Honorarkalkulation nach den VV-Bau zu berücksichtigen waren, führt dies zu einer Minderung des Honorars für Baumanagementleistungen. Bei Ermittlung des Honorars entsprechend dieser Vorgaben hätte sich ein um rund 93.000 Euro geringeres Grundhonorar für Baumanagementleistungen ergeben.
499. Die Sprinkenhof ist der Auffassung, dass das von ihr angebotene Honorar für Baumanagementleistungen den Vorgaben der FHH entspreche. Die Vorgaben der AHO, die bei der Beauftragung eines Generalplaners eine Reduzierung des eigenen Baumanagementhonorars vorsehen, gälten für Bauprojekte der FHH nicht. Im Übrigen begründe sich das vereinbarte Baumanagementhonorar auch durch zusätzliche Leistungen und sei in dieser Höhe Bestandteil des Verhandlungsergebnisses zum Garantierten Maximalpreis (GMP).
500. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Die einschlägigen Verwaltungsvorschriften der VV-Bau verweisen auf die AHO.¹³ Zusätzliche Leistungen, die nicht dem Baumanagement gemäß den VV-Bau zuzuordnen sind, hätten als solche gesondert dargestellt und vereinbart werden müssen.
501. Für die Kostenvarianz wurde im Angebot der Sprinkenhof zum Mietvertrag und in der OWF-Drucksache der größtmögliche Zuschlag von 10 % (3,9 Mio. Euro) auf die Basiskosten zugrunde

⁹ In der Zeitspanne zwischen der Kostenberechnung, der Angebotsphase (Ausschreibung) und dem Baubeginn können durch Inflation oder andere Marktpreisentwicklungen Preissteigerungen auftreten. Diese werden anhand von Preisindizes für die Bauwirtschaft ermittelt.

¹⁰ Die Kostenvarianz ist ein prozentualer Zuschlag auf die Basiskosten, mit dem Ungenauigkeiten bei der Kostenermittlung in Abhängigkeit von der Planungstiefe berücksichtigt werden.

¹¹ Besondere Kostenrisiken treten ein, wenn Kosten für Leistungen anfallen, deren Erfordernis nicht vorhersehbar war oder deren Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder Kostenauswirkungen nicht exakt ermittelbar waren.

¹² Ermittlung auf Basis der Preisindizes für den Neubau von Nichtwohngebäuden, Ingenieurbau und Instandhaltung von Wohngebäuden einschließlich Umsatzsteuer des Statistischen Bundesamts, Fachserie 17, Reihe 4, mit Fertigstellung Kulissenfundus Oktober 2017 und der Gesamtmaßnahme Juni 2018.

¹³ Ziffer 4.6.2 VV-Bau in Verbindung mit Anlage 4.01.

gelegt. Wegen der fortgeschrittenen Planung zum Zeitpunkt der OWF-Drucksache hätte der Zuschlag nur 5 %, bei Einstufung als „durchschnittliches“ statt als „schwieriges“ Projekt sogar nur 2,5 % (rund 1 Mio. Euro) betragen dürfen.

502. Bei einer sachgerechten Aufstellung des Mietpreisangebots entsprechend den VV-Bau hätten die oben genannten Auffälligkeiten bei den Kosten für Preissteigerungen, Baunebenkosten und Kostenvarianz von der mit der Prüfung beauftragten Stelle erkannt und hinterfragt werden können. Diese wesentlichen Kostenpositionen wurden wie auch die Kosten für Baumanagementleistungen nicht bzw. nur unzureichend auf Plausibilität und Nachvollziehbarkeit untersucht.
503. Der Rechnungshof hat das abweichend von den Vorgaben der VV-Bau und des Kostenstabilen Bauens aufgestellte Mietpreisangebot sowie dessen unvollständige Prüfung beanstandet.
504. Für künftige Baumaßnahmen im MVM hat der Rechnungshof gefordert, dass die Sprinkenhof Mietpreisangebote entsprechend den Vorgaben des MVM und der VV-Bau erstellt und die Angebote nach den Vorgaben der VV-Bau geprüft werden.

Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei (SK) aufgefordert, die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen zu veranlassen, konkretisierende Konzepte zu Preisbildungen und -prüfungen zeitnah in die VV-Bau aufzunehmen.

505. Die SK hat eine Fortentwicklung und Standardisierung der Grundlagen zur Beteiligung des Realisierungsträgers an Einsparungen sowie entsprechende Regelungen in den VV-Bau angekündigt (siehe Beitrag CHYN, Tz. 416).
506. Die SK, die BKM, die BSW und die Staatsoper haben die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen. Dies gilt – mit Ausnahme der Höhe des Baumanagementhonorars – auch für die Sprinkenhof.

Erfolgsprämien

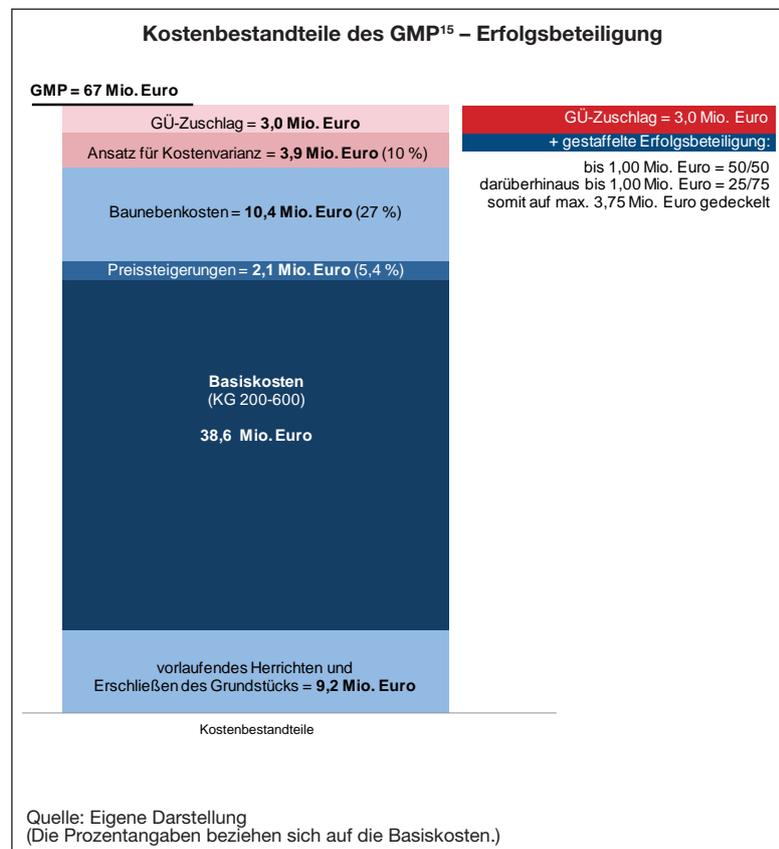
507. Anstelle der im Angebot zum Mietvertrag von Juli 2016 angesetzten Kostenposition „Besondere Kostenrisiken“ wurde in der OWF-Drucksache vom März 2017 ein Generalübernehmerzuschlag (GÜ-Zuschlag) von 3 Mio. Euro (5,9 % der Summe aus Basiskosten, Preissteigerungen und Baunebenkosten ohne Bauherrenkernleistungen¹⁴) für Wagnis und Gewinn ohne weitere Begründung berücksichtigt. Die Einrechnung des GÜ-Zuschlags in den GMP entspricht nicht den derzeitigen Vorgaben der VV-Bau.

¹⁴ Die Bauherrenkernleistungen umfassen die Bedarfsdefinition, die Erteilung von Aufträgen, den Abschluss von Verträgen, die rechtsgeschäftliche Abnahme von Leistungen und die Leistung von Zahlungen.

Der Senat hat festgelegt, dass die Sprinkenhof Erfolgsprämien bei Kostenunterschreitungen des GMP in Summe bis zu 3,75 Mio. Euro erhält. Diese werden nach Feststellung der tatsächlichen Herstellungskosten ermittelt und betragen bei Kostenunterschreitung

- bis zu 3 Mio. Euro zu 100 % (GÜ-Zuschlag),
- bis zu 1 Mio. Euro bei darüber hinausgehender Kostenunterschreitung zu 50 % und
- bis zu 1 Mio. Euro bei einer darüber hinausgehenden weiteren Kostenunterschreitung zu 25 %.

Die nachfolgende Tabelle zeigt einerseits die einzelnen Kostenbestandteile und andererseits die Erfolgsbeteiligungen:



Das oben genannte Verhältnis der Aufteilung erzielter Einsparungen sowie die Verwendung des GÜ-Zuschlags ist der Bürgerschaft im Rahmen der Bürgerschaftsdrucksache zu den OWF nicht bekannt gegeben worden.

¹⁵ Kostenbestandteile des GMP einschließlich des vorgesehenen GÜ-Zuschlags.

508. Fehlende Transparenz zur Erfolgsbeteiligung sowie ein fehlendes Korrektiv¹⁶, das in einer konsequenten Vorgabe des maximal finanzierbaren GMP aufseiten der Bedarfsträger bestehen könnte, bergen das Risiko einer nicht angemessenen Vereinbarung der Erfolgsbeteiligung in den Verträgen. *Fehlende Transparenz zur Erfolgsbeteiligung*
509. Der Rechnungshof hat die Vereinbarung des GÜ-Zuschlags in Höhe von 3 Mio. Euro für Wagnis und Gewinn weit nach Baubeginn, in einer Bauphase, in der das Wagnis bereits deutlich reduziert war, beanstandet.
510. Die SK hat erklärt, dass künftig standardmäßig ein GÜ-Zuschlag vereinbart und dieser im Zuge der Abrechnung bei Einhaltung des GMP gewährt werden solle. Die Höhe des GÜ-Zuschlags solle als Anhaltswert bis zu 5 % der Summe aus Basiskosten, Preissteigerungen und Baunebenkosten ohne Bauherrenkernleistungen betragen können. Zusätzlich solle im Fall einer Unterschreitung des vereinbarten GMP die Erfolgsbeteiligung in Höhe des vereinbarten Schlüssels gewährt werden. Die dargestellten Regelungen würden zeitnah in die VV-Bau aufgenommen.
- Im Übrigen hat die SK die Auffassung vertreten, die Angemessenheit einer solchen Anreizstruktur könne nur anhand der tatsächlichen Zielerreichung im MVM bewertet werden. Hierzu zähle auf Projektebene die Erzielung preisgünstiger Mieten.
511. Die BKM, die SK sowie die Staatsoper haben die Beanstandungen im Übrigen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Miethöhe

512. Die Sprinkenhof bietet nach gegenwärtigem Stand den OWF für eine Warmmiete von 17,13 Euro/m² Mietfläche und Monat ohne Grundstückskosten an. Der Portfoliomanagementbericht der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH¹⁷ (HGV) benennt für Gewerbeflächen (Lager, Produktion) privater Anbieter eine Benchmarkspanne von 8 bis 9 Euro Warmmiete/m² Mietfläche, wobei die Grundstückskosten enthalten sind.
513. Der Rechnungshof hat die für die Anmietung der OWF angebotene Miete kritisiert. Die von der BKM und der Sprinkenhof angeführten Projektbesonderheiten (Grundstücksbeschaffenheit und Nutzungsmix) rechtfertigen keine hundertprozentige Überschreitung der einschlägigen Benchmarkwerte privater Anbieter, die von der HGV ermittelt wurden. Das strategische Ziel „günstige Mieten“ des Senats wird nicht eingehalten. *Ziel „günstige Miete“ nicht erreicht*

¹⁶ Die SK hat erklärt, dies in der Startphase übernommen zu haben.

¹⁷ Zweiter Portfoliomanagementbericht der HGV vom 1. Dezember 2016.

514. Der Rechnungshof hat die SK aufgefordert zu prüfen, inwieweit dem Risiko einer zu hoch angesetzten Miete ein Korrektiv entgegengesetzt werden kann.

Weiterhin hat er die SK und FB aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass im Portfoliomanagement und Baumonitoring alle den Projekten zuzuordnenden, relevanten Kosten – insbesondere die Grundstückskosten – berücksichtigt werden, um einen belastbaren Vergleich der Leistungen mit privaten Wirtschaftsteilnehmern zu etablieren (siehe Beitrag HfMT, Tzn. 462 bis 464, 475).

Der Rechnungshof hat den Bedarfsträgern/Mietern empfohlen, frühzeitig eine realistische Kostenobergrenze und eine damit gegenüber den Vermietern vorzuzugende Maximalmiete anzustreben.

515. Die SK hat die Prüfung eines Korrektivs zugesagt. Sie hat zudem erklärt, der Bürgerschaft die Schlussabrechnung von Baumaßnahmen sowie den endgültigen Mietpreis¹⁸ regelmäßig im Berichtswesen Bau-Monitoring mitteilen zu wollen.
516. Im Übrigen haben die zuständigen Behörden die Kritik anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

MVM – Vertragsabschluss

*Planung und
Baudurch-
führung ohne
Verträge*

517. Die Projektbeteiligten planten und bauten bis mindestens März 2017, ohne die nach den Vorgaben der Optima-Drucksache erforderlichen Verträge abgeschlossen zu haben. Die nach den VV-Bau und der Optima-Drucksache vorgesehene Verpflichtung der Sprinkenhof zur Anwendung der VV-Bau durch die Bedarfsträgerin wurde erst im Dezember 2015 vorvertraglich vereinbart.
518. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet und gefordert, die Vertragsverhandlungen zügig zum Abschluss zu bringen. Bei künftigen Bauvorhaben im MVM sind die Beteiligten aufgefordert, gemäß den Vorgaben des MVM die Verträge vor Baubeginn abzuschließen.
519. Die Sprinkenhof hat darauf hingewiesen, dass eine termingerechte Fertigstellung des Projekts hohe Priorität gehabt habe.
520. Termindruck kann Rechtsverstöße nicht rechtfertigen. Die Projektbeteiligten waren auch unter den Anforderungen einer termingerechten Fertigstellung nicht gehindert, die notwendigen Verträge abzuschließen, zumal die VV-Bau seit April 2016 detailliertere Vorgaben enthält.
521. Die BKM sowie die Staatsoper haben die Beanstandung anerkannt und zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

¹⁸ Einschließlich aller preisbildender Bestandteile (zum Beispiel Baunebenkosten).

MVM – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

522. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinsichtlich alternativer Bau- und Bewirtschaftungsmodelle gegenüber dem MVM als Modell oder in Bezug auf das konkrete Bauvorhaben OWF wurden nicht durchgeführt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, künftig die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und eine Evaluation durchzuführen (siehe auch Beitrag CHYN, Tzn. 425 bis 432). *Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*
523. Die zuständigen Behörden haben die Beanstandung anerkannt und zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

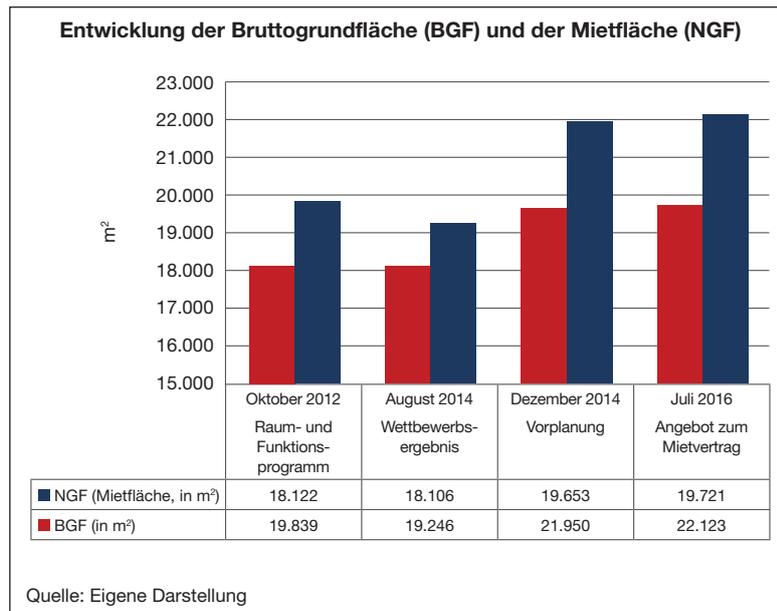
Planung

Ermittlung und Festlegung der Bedarfe

524. Mit einer im Oktober 2012 erstellten Machbarkeitsstudie wurde ein Raum- und Funktionsprogramm aufgestellt, das im Wesentlichen auf den Vorgaben der Staatsoper als Nutzerin basierte. Das Raum- und Funktionsprogramm wurde durch die BKM als Bedarfsträgerin nicht geprüft.
525. Ein Kernbestand an Leistungen (sog. Bauherrenkernleistungen) ist nach den VV-Bau von den Bedarfsträgern selbst zu erbringen. Hierzu zählt vornehmlich die Definition des Bedarfs, die entscheidend für die Kosten einer Baumaßnahme ist.
526. Bei einer im Wesentlichen durch den Nutzer vorgenommenen Bedarfsdefinition besteht grundsätzlich die Gefahr, dass die Notwendigkeit von Raumbedarfen und Ausstattungsanforderungen nicht hinreichend gegen die Kosten abgewogen wird. Aufgrund der fehlenden Prüfung des Raum- und Funktionsprogramms durch die Bedarfsträgerin ist die Angemessenheit des Bedarfs nicht nachgewiesen. *Fehlender Nachweis der Angemessenheit des Bedarfs*
527. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKM aufgefordert, künftig die Prüfung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen entsprechend den Vorgaben vorzunehmen bzw. vornehmen zu lassen, damit bereits in der Phase der Bedarfsermittlung gegebenenfalls wirksame Möglichkeiten der Kostendämpfung und Mietpreisminimierung ausgeschöpft werden können.
528. Die BKM hat die Beanstandung anerkannt und zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

Umsetzung des Bedarfs in der weiteren Planung

529. Die Bruttogrundfläche (BGF) wurde um 2.300 m² und die Nettogrundfläche (NGF) bzw. Mietfläche um 1.600 m² im Planungsprozess erhöht:



530. Dabei umfasst die Erweiterung der Nutzflächen im Wesentlichen:
- rund 624 m² zusätzliche Terrassen- bzw. Dachgartenflächen als Aufenthaltsbereiche für die Cafeteria,
 - rund 133 m² zusätzliche Dachgartenflächen für die Hausmeisterwohnung,
 - 126,5 m² statt 95 m² Wohnfläche für die Hausmeisterwohnung und
 - rund 300 m² für ursprünglich nicht vorgesehene Sonderlager-, Arbeits- und Rühräume im Kostüm- und Maskenfundus.

Diese Flächenanpassungen und zusätzlichen Anforderungen des Nutzers bewirken Kostenerhöhungen von insgesamt rund 5 Mio. Euro.¹⁹

531. Für die Planung, Vergabe und Ausführung gelten gemäß Nr. 1.1 VV-Bau die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO. Bedarfsträger und Realisierungsträger tragen die Verantwortung, dass haushaltsrechtliche Ermächtigungen sparsam, wirtschaftlich und auskömmlich zur jeweiligen Zweckerfüllung eingesetzt werden.

¹⁹ 3,29 Mio. Euro zusätzliche Kosten für „Flächenanpassungen“, Kosten von 1,36 Mio. Euro durch zusätzliche Anforderungen des Nutzers aufgrund der Planungstiefe (zusätzliche Teeküchen, Pausenraum usw.) und zusätzliche Kosten im Außenanlagenbereich von insgesamt 310.000 Euro u. a. für ein Scherenhubpodest sowie einen LKW-Waschplatz.

532. Allein für die rund 760 m² Terrassen- und Balkonflächen²⁰ entstehen in Bezug auf die von der Sprinkenhof kalkulierte Warmmiete von 17,13 Euro/m² rund 150.000 Euro Mietkosten²¹ pro Jahr. *150.000 Euro Mietkosten jährlich für nicht geforderte Terrassen- und Balkonflächen*
533. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die zuständige Behörde zusätzliche Nutzflächen gegenüber dem von der Staatsoper bestätigten Raumprogramm realisieren ließ.
534. Er hat die Staatsoper, die BKM und die Sprinkenhof aufgefordert, künftig beschlossene Raumprogramme im Planungsverfahren gemäß den Vorgaben zu realisieren und darauf hinzuwirken, über die bestätigte Bedarfsaufstellung hinausgehende Flächen und Nutzeranforderungen sowohl bei der weiteren Umsetzung der OWF als auch bei zukünftigen Projekten auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß zu begrenzen.
535. Die BKM, die Staatsoper und die Sprinkenhof haben die Beanstandung anerkannt und zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

²⁰ 624 m² Cafeteria + 133 m² Hausmeisterwohnung.

²¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/8394, Nr. 3.1.4 Miethöhe: Kaltmiete einschließlich Instandhaltungs- und Verwaltungskosten 14,47 Euro/m² Mietfläche und Monat zuzüglich Nebenkosten 2,66 Euro/m² Mietfläche und Monat (ohne Grundstückskosten).

Kostenstabiles Bauen

Grundsätze des Kostenstabilen Bauens sind noch nicht vollständig umgesetzt.

536. In seiner Beratenden Äußerung „Kostenstabiles Bauen“¹ vom 8. Juli 2010 hatte sich der Rechnungshof u. a. zu häufig wiederkehrenden wesentlichen Mängeln im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen geäußert und dazu Handlungsempfehlungen gegeben. Der Senat hatte diese aufgegriffen und mit der Bürgerschaftsdrucksache „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“² vom 4. Dezember 2012 mitgeteilt, er habe Verbesserungen des städtischen Baumanagements eingeführt. Dazu gehörten u. a.:

- die Prüfung von Kostenunterlagen ab einer bestimmten Höhe durch unabhängige technische Aufsichtsinstanzen,
- die Wiedereinführung einer Wertgrenze für die Einzelveranschlagung im Hochbau und Anpassung der Wertgrenze im Ingenieurbau,
- die Einführung einer einheitlichen Systematik der Kostenunterlagen,
- die Einführung eines Bau-Monitorings bei der Senatskanzlei,
- die Einführung eines einheitlichen Rollenmodells mit Bedarfs- und Realisierungsträgern.

Spätestens ab dem Haushaltsjahr 2015 sind die Regeln zum Kostenstabilen Bauen verbindlich anzuwenden.³ Der Rechnungshof hat jetzt, einige Jahre nach Einführung des Kostenstabilen Bauens, u. a. die Querschnittsprüfungen „Technische Aufsicht“ (Tzn. 582 bis 598) und „Veranschlagung und Monitoring von Baumaßnahmen“ (Tzn. 548 bis 581) durchgeführt, um den Umsetzungsstand zu überprüfen.

Technische Aufsicht

537. Vier von 24 Realisierungsträgern haben keine Technische Aufsicht (TA) gemäß VV-Bau eingerichtet (Tzn. 583 bis 587). Bei den anderen sind Verbesserungen der Prozesse notwendig (Tzn. 588 bis 592).

*Teilweise
keine VV-Bau
konformen
Technischen
Aufsichten
eingerrichtet*

¹ Beratende Äußerung gemäß § 88 Absatz 2 LHO a. F. „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

³ VV-Bau vom 30. April 2014; LHO vom 3. Januar 2014 und VV zu § 18 LHO vom 13. März 2014, anzuwenden ab Haushaltsjahr 2015.

Bei Prüfungen von Zuwendungsmaßnahmen durch die TA der Hamburg Port Authority (HPA) wird eine interne Handlungsanweisung der baufachlichen Prüfung zugrunde gelegt, die von den VV-Bau abweichende Bestimmungen zur Festlegung von Kostenvarianzen und -risiken enthält (Tzn. 593 bis 598).

Von den VV-Bau abweichende Prüfungsgrundlagen

538. Um eine definierte und einheitliche Qualität der Prüfungsergebnisse der verschiedenen TA zu erreichen, sollten einheitliche Prüfkriterien entwickelt werden und die Prüfungen nach standardisierten Verfahren erfolgen. Der Rechnungshof hat die zuständigen Fachbehörden aufgefordert, den ursprünglich vorgesehenen Erfahrungsaustausch nunmehr zu organisieren, um Optimierungspotenziale zu erkennen und umzusetzen (Tzn. 590 bis 592).

Einheitliche und standardisierte Prüfungen zur Qualitätssicherung erforderlich

Veranschlagung

539. Ein wichtiger Grundsatz des Kostenstabilen Bauens, erst zu veranschlagen, wenn eine Haushaltsunterlage Bau vorliegt, greift nur bei Einzelveranschlagungen. Da bei der Programmveranschlagung keine abgeschlossene Planung vorliegen muss, besteht dort ein erhöhtes Risiko für spätere Kostensteigerungen.

540. Der Rechnungshof hält den Grundsatz der Einzelveranschlagung für sinnvoll. Mit der seit 2015 anzuwendenden überarbeiteten LHO ist die Einzelveranschlagung im Hochbau wieder eingeführt worden. Gleichzeitig wurde zur Anpassung an die Kostenentwicklung die Grenze für die Einzelveranschlagung von Baumaßnahmen im Ingenieurbau im Jahr 2015 von 2,5 Mio. Euro auf 6 Mio. Euro angehoben.

Gleichwohl wurden Baumaßnahmen, die einzeln zu veranschlagen gewesen wären, mit Gesamtkosten von insgesamt rund 1,8 Mrd. Euro in Investitionsprogrammen veranschlagt. Dadurch wird der Bürgerschaft die Möglichkeit genommen, ihr Budgetbewilligungsrecht sachgerecht auszuüben und die gewünschte Transparenz verhindert (Tzn. 549 bis 557).

Transparenz und Budgetbewilligungsrecht eingeschränkt

Einheitliche Systematik der Kostenunterlagen

541. Um eine für die Bürgerschaft transparente und einheitliche Systematik zur Veranschlagung der Kosten zu erreichen, sind die Ansätze für Basiskosten, Kostenvarianz, Preissteigerungen, Planungskosten sowie besondere Kostenrisiken differenziert darzustellen. Dabei bildet die Kostenvarianz die systemimmanente Planungs- und Kostenermittlungsunsicherheit in Abhängigkeit von der Planungstiefe und dem Projektzeitpunkt ab. Besondere Kostenrisiken stellen auf den Einzelfall bezogene Risiken dar, die trotz einer gewissenhaften und ordnungsgemäßen Planung und Kostenermittlung nicht auszuschließen sind. Die Ansätze sind nach Art, Umfang und Eintrittswahrscheinlichkeit zu benennen.

542. Bei einer Reihe großer Baumaßnahmen wurden die Anhaltswerte für Kostenvarianzen deutlich überschritten (Tzn. 569 bis 570). Die Überschreitungen sollten im Bau-Monitoring kenntlich gemacht

Finanzielle Reserven zulasten der Wirtschaftlichkeit

und erläutert werden, um dem Risiko unnötiger Mittelbindungen entgegenzuwirken (Tz. 580).

543. Insgesamt beobachtet der Rechnungshof eine Tendenz, finanzielle Reserven durch hohe Ansätze für Kostenvarianzen und besondere Kostenrisiken in die Kostenermittlungen einzupreisen. Das kann zulasten der Wirtschaftlichkeit gehen.

Bau-Monitoring

544. Durch das bei der Senatskanzlei eingerichtete Bau-Monitoring für große Baumaßnahmen will der Senat die Kosten und Zeitpläne von der Mittelveranschlagung bis zur Inbetriebnahme im Blick behalten.⁴ Mit dem zugehörigen jährlichen Berichtswesen sollen Politik und Öffentlichkeit über die aktuellen Entwicklungen informiert werden.

*Bau-Monitoring
unvollständig
und verbesserungsfähig*

545. Noch enthält das Bau-Monitoring⁵ jedoch nicht alle relevanten Baumaßnahmen, so dass die geforderte Transparenz nicht umfassend gegeben ist (Tzn. 575 bis 578). Insbesondere die Projekte der HPA waren bisher nicht enthalten. Der Senat hat zwischenzeitlich aufgrund eines entsprechenden Ersuchens der Bürgerschaft zugesagt, die haushaltsfinanzierten Projekte der HPA künftig in das Bau-Monitoring einzubeziehen (Tz. 579).⁶

546. Der Rechnungshof hat darüber hinaus verschiedene Empfehlungen für eine transparentere und erweiterte Darstellung im Berichtswesen Bau-Monitoring gegeben (Tz. 580). Im Übrigen ist es erforderlich, im Bau-Monitoring die tatsächlichen Kosten von Baumaßnahmen im Mieter-Vermieter-Modell inklusive Erfolgsbeteiligung sowie den endgültigen Mietpreis einschließlich aller preisbildenden Bestandteile⁷ transparent darzustellen (Tzn. 403, 463 bis 464, 514).

Rollenmodell

*Rollenmodell
zum Teil nicht
vollständig
umgesetzt*

547. Das mit dem Kostenstabilen Bauen eingeführte Rollenmodell zwischen den Bedarfsträgern und Realisierungsträgern wurde zum Teil noch nicht vollständig umgesetzt. Das Rollenmodell sieht vor, dass der Bedarfsträger einen Realisierungsträger unmittelbar beauftragt. Eine „Realisierungsträgerkette“, in der zudem die Verpflichtung zur Einhaltung der VV-Bau nicht weitergegeben wird, soll es nicht geben (Tzn. 618 bis 623).

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/7484 vom 10. Januar 2017.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 21/10328 vom 12. September 2017.

⁷ Zum Beispiel Bundeszuschüsse, Baunebenkosten usw.

Veranschlagung und Monitoring von Baumaßnahmen

Senatskanzlei / Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation / Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / Behörde für Umwelt und Energie / Bezirksämter Hamburg-Mitte und Wandsbek / Finanzbehörde

Bei Baumaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 1,8 Mrd. Euro wurde die parlamentarische Kontrolle eingeschränkt, weil sie entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht einzeln, sondern in Investitionsprogrammen veranschlagt worden sind.

Soweit Baumaßnahmen einzeln veranschlagt wurden, sind sie im Haushaltsplan nicht gemäß den haushaltsrechtlichen Anforderungen erläutert worden.

Zur einheitlichen und transparenten Veranschlagung der Kostenvarianzen sind Bemessungsvorgaben erforderlich.

In das Berichtswesen Bau-Monitoring wurden nicht alle relevanten Baumaßnahmen aufgenommen. Es bestehen Möglichkeiten für eine transparentere und vollständigere Darstellung.

548. Der Senat hat im Jahr 2012 die Empfehlungen des Rechnungshofs¹ aufgegriffen und mit der Bürgerschaftsdrucksache „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“² das Ziel formuliert, Hamburg müsse wieder in die Lage versetzt werden, große Bauprojekte kostenstabil und termingerecht zu planen und zu realisieren. Er hat hierzu u. a. erklärt:
- Zukünftig sei in Kostenunterlagen und gegenüber Politik und Öffentlichkeit der Kostendarstellung mehr Raum einzuräumen.
 - Eine sorgfältig erarbeitete Haushaltsunterlage als belastbare Entscheidungsgrundlage der Bürgerschaft sei unerlässlich.

¹ Beratende Äußerung gemäß § 88 Absatz 3 LHO a. F. „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

- Es werde wieder eine Wertgrenze für Einzelveranschlagungen im Hochbau eingeführt.
- In der Senatskanzlei werde ein Bau-Monitoring eingerichtet, das die Kosten- und Terminentwicklung von großen Bauprojekten ab 10 Mio. Euro und von geeigneten Bauprogrammen überwache.

Der Rechnungshof hat geprüft, inwieweit die Änderungen in der Veranschlagungspraxis umgesetzt wurden und ob die gewünschte Transparenz gegenüber Parlament und Öffentlichkeit erreicht wurde.

Veranschlagung in Investitionsprogrammen

549. Bauinvestitionen mit Gesamtbaukosten von mehr als 6 Mio. Euro sind grundsätzlich einzeln zu veranschlagen. Für Landschaftsbaumaßnahmen liegt die Wertgrenze bei 0,5 Mio. Euro. Die Wertgrenzen dürfen nur in begründeten Einzelfällen im Einvernehmen mit der Finanzbehörde überschritten werden. Die Überschreitung ist in den Erläuterungen zum Haushaltsplan zu begründen (Nr. 2.1 VV zu § 18 LHO).

Die Veranschlagung muss gemäß § 18 Absatz 3 LHO bei Einzelmaßnahmen auf vorliegenden Plänen und Kostenermittlungen (Haushaltsunterlage-Bau [HU-Bau]) beruhen. Die HU-Bau dokumentiert die Etatreife eines Vorhabens und ist eine Voraussetzung für das Kostenstabile Bauen und für die Ausübung des Budgetbewilligungsrechts durch die Bürgerschaft.

550. Werden Maßnahmen entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht einzeln veranschlagt, sind die parlamentarischen Kontroll- und Entscheidungsmöglichkeiten eingeschränkt, da die Etatreife nicht auf Grundlage einer HU-Bau nachgewiesen werden muss (vgl. Nr. 3.2 VV zu § 18 LHO), die Bürgerschaft somit nicht über den finanziellen Umfang der Maßnahme informiert wird und bei etwaigen Planungsänderungen und Mehrkosten nicht zustimmen bzw. einwilligen muss (vgl. Nrn. 2.1 und 3.1 VV zu § 57 LHO).

551. Der Rechnungshof hat auf Grundlage des Haushaltsplans 2017/2018 die Veranschlagungen von Baumaßnahmen betrachtet. Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) hat im Einzelplan 7 Investitionsprogramme veranschlagt, welche in der Regel mehrere Baumaßnahmen enthalten. Von den Gesamtbaukosten dieser Baumaßnahmen entfallen

- 75 % im Aufgabenbereich „Innovations- und Strukturpolitik, Mittelstand, Hafen“ und
- 43 % im Aufgabenbereich „Verkehr und Straßenwesen“

auf Maßnahmen, welche die Wertgrenzen für die Einzelveranschlagung überschreiten.

Weiterhin wurden 31 bezirkliche Baumaßnahmen in den Einzelplänen der Bezirksämter Hamburg-Mitte und Wandsbek sowie der Behörde für Umwelt und Energie (BUE, als Zuweisende) nicht einzeln veranschlagt, obwohl sie die Wertgrenzen überschritten.

Insgesamt sind Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 1,8 Mrd. Euro von dieser Veranschlagungspraxis betroffen. Die Baumaßnahmen im Hafen³, von denen in den Jahren 2017 und 2018 keine einzige einzeln veranschlagt wurde, machen den weit überwiegenden Anteil (79 %) hiervon aus.

*Maßnahmen
mit 1,8 Mrd. Euro
Gesamtvolumen
nicht einzeln
veranschlagt*

552. Die BWVI hat die Wertgrenzenüberschreitungen bezüglich aller im Aufgabenbereich „Innovations- und Strukturpolitik, Mittelstand, Hafen“ ausgewiesenen Investitionsprogramme pauschal mit der Komplexität der betroffenen Projekte⁴ begründet.

Beim Aufgabenbereich „Verkehr und Straßenwesen“ werden die Wertgrenzen für die Einzelveranschlagung in mehreren veranschlagten Investitionsprogrammen überschritten, ohne dass dafür Begründungen vorliegen. Die BWVI verzichtete – mit einer Ausnahme – sogar darauf, auf die Überschreitungen hinzuweisen.

Auch die Erläuterungen zu den jeweiligen Investitionsprogrammen, aus denen die in Tz. 551 genannten bezirklichen Maßnahmen finanziert werden, enthalten weder Hinweise noch Begründungen, dass bzw. weshalb trotz Überschreitung der Wertgrenze keine Einzelveranschlagung erfolgte.

*Notwendige
Hinweise und
Begründungen
fehlen*

553. Der Rechnungshof hatte in den vergangenen Jahren wiederholt auf Verstöße gegen die haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Einzelveranschlagung hingewiesen.⁵ Er hatte in diesem Zuge die Notwendigkeit betont, Ausnahmen von der Verpflichtung zur Einzelveranschlagung auf Einzelfälle zu beschränken und aussagekräftiger zu begründen.

Das Ausmaß der Veranschlagung von Maßnahmen in Investitionsprogrammen, deren Gesamtbaukosten jeweils die Wertgrenze für eine Einzelveranschlagung überschreiten, belegt, dass die für den Ausnahmefall gedachte Möglichkeit in einzelnen Aufgabenbereichen zum Regelfall geworden ist.

Zudem fehlen tragfähige, einzelfallbezogene Begründungen für grundsätzlich zulässige Ausnahmen. Der hinsichtlich der Hafengebäude

³ Aufgabenbereich „Innovations- und Strukturpolitik, Mittelstand, Hafen“.

⁴ Erläuterungen zum Haushaltsplan 2017/2018: „Wegen der hohen rechtlichen, planerischen und technischen Komplexität derartiger Infrastrukturprojekte ist die dazugehörige Zeitplanung mit hoher Unsicherheit behaftet und erfahrungsgemäß treten planerisch nicht antizipierbare Verzögerungen auf. Welche Projekte, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt umgesetzt werden können, lässt sich daher nicht abschließend und verlässlich konkretisieren und damit im Haushalt maßnahmenscharf veranschlagen, so dass in den folgenden Investitionsprogrammen auch Maßnahmen mit Kosten über 2.500 Tsd. Euro im Einzelfall abgebildet sind.“

⁵ Jahresbericht 2015, „Maßnahmen des Busbeschleunigungsprogramms“, Tz. 395 ff.; Jahresbericht 2016, „Hochwasserschutzanlage Niederhafen/Baumwall“, Tz. 347 ff.; Jahresbericht 2017, „Ersatzneubau für die Rethehubbrücke“, Tz. 459 ff. und „Wallringtunnel“, Tz. 441 ff.

investitionen abgegebene Hinweis der BWVI auf die Komplexität der Maßnahmen oder terminliche Unsicherheiten bezieht sich beispielsweise auf alle Investitionsprogramme des Aufgabenbereiches „Innovations- und Strukturpolitik, Mittelstand, Hafen“ und schließt dabei auch Brückenbaumaßnahmen ein. Solche werden jedoch außerhalb des Hafens ebenfalls ausgeführt, dann aber einzeln veranschlagt. Schon dies belegt, dass der Hinweis der BWVI als Begründung nicht überzeugen kann.

In vielen Fällen (Tz. 552) fehlt gegenüber der Bürgerschaft sogar ein Hinweis, dass mit den Investitionsprogrammen auch Maßnahmen veranschlagt werden sollen, die die Wertgrenze für eine Einzelveranschlagung überschreiten.

554. Der Rechnungshof hat das Vorgehen der BWVI, der Bezirksamter Hamburg-Mitte und Wandsbek sowie der BUE beanstandet, Maßnahmen entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht einzeln zu veranschlagen. Die Bürgerschaft wurde dadurch an der sachgerechten Ausübung ihres Budgetbewilligungsrechts gehindert. Sie konnte finanziell bedeutsame Einzelmaßnahmen nicht erkennen. Weiterhin war die für das Kostenstabile Bauen erforderliche Kostensicherheit aufgrund der zum Veranschlagungszeitpunkt fehlenden HU-Bau nicht gegeben.
555. Der Rechnungshof hat die Behörden aufgefordert, zukünftig § 18 Absatz 2 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften zu beachten und Maßnahmen, die die Wertgrenzen überschreiten, grundsätzlich einzeln zu veranschlagen. Er hat die Finanzbehörde darauf hingewiesen, dass es angesichts des Umfangs der Verstöße und der grundsätzlichen budgetrechtlichen Bedeutung der Feststellungen geboten ist, die Veranschlagungspraxis der Behörden unabhängig von deren Verantwortung im Rahmen des Verfahrensablaufs künftig zumindest vorübergehend zu überwachen und Ausnahmen von der Verpflichtung zur Einzelveranschlagung nur dann zuzustimmen, wenn hierfür zwingende Gründe vorliegen.
556. Die Finanzbehörde hat den Hinweis aufgenommen und will entsprechend verfahren. Die BUE und die Bezirksamter Hamburg-Mitte und Wandsbek haben die Beanstandung anerkannt und zugesagt, der Forderung nachzukommen. Die BWVI hat ihre Veranschlagungspraxis mit praktischen Erfordernissen bei der Anlagenbuchhaltung begründet und nicht erkennen lassen, wie sie die haushaltsrechtlichen Bestimmungen künftig umsetzen wird.
557. Der Rechnungshof hat die BWVI darauf hingewiesen, dass die von ihr dargestellten Erfordernisse nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften entbinden und die BWVI Umsetzungsschwierigkeiten bei der Anlagenbuchhaltung gegebenenfalls im Zusammenwirken mit der Finanzbehörde ausräumen muss.

Einzel veranschlagte Maßnahmen

Qualität der Kostenermittlung

558. Die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) veranschlagte den geplanten Neubau „Forschungstierhaltung Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf“ mit Gesamtbaukosten von 22 Mio. Euro ausdrücklich auf der Grundlage eines „kalkulierten Kostenrahmens“ erstmals im Haushaltsplan 2015/2016.⁶ Hierzu erklärte sie, das bestehende Gebäude sei „marode“ und genüge „nicht mehr den aktuellen Anforderungen an eine zeitgemäße Tierhaltung“. Die noch ungeprüfte HU-Bau vom Januar 2017 weist Gesamtbaukosten von rund 30,6 Mio. Euro und einen Baubeginn für Februar 2019 aus.
559. Die Veranschlagung muss bei Einzelmaßnahmen auf vorliegenden Plänen und Kostenermittlungen beruhen (§ 18 Absatz 3 LHO).⁷ Ausnahmen sind nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen und der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) aus einer späteren Veranschlagung ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zu begründen (§ 18 Absatz 5 LHO).
560. Entsprechend der Ankündigung des Senats zum Kostenstabilen Bauen (Tz. 548) war davon auszugehen, dass künftig nur in ausreichend begründeten Ausnahmefällen Baumaßnahmen, für die noch keine geprüfte und genehmigte HU-Bau vorliegt, im Haushalt veranschlagt würden. Dass die vorhandene Bausubstanz der UAE-Forschungstierhaltung „marode“ war, erklärt jedoch weder, dass es nicht möglich war, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen, noch, dass der FHH aus einer späteren Veranschlagung ein Nachteil erwachsen würde. Vielmehr weist der im Februar 2019 vorgesehene Baubeginn darauf hin, dass genügend Zeit für eine Veranschlagung auf Grundlage einer HU-Bau zur Verfügung gestanden hätte.
561. Der Rechnungshof hat das von den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und den Ankündigungen zum Kostenstabilen Bauen abweichende Vorgehen der BWFG beanstandet, durch das der Bürgerschaft erheblich zu niedrige Kosten genannt wurden. Für die Finanzierung der um nahezu 40 % gestiegenen Baukosten müssen nachträglich zusätzliche Haushaltsmittel eingeworben werden. Er hat die BWFG aufgefordert, Maßnahmen künftig erst zu veranschlagen, wenn dafür die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen.
562. Die BWFG hat den Mangel eingeräumt und will der Forderung nachkommen.

⁶ Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan 3.2, Aufgabenbereich 246.

⁷ Haushaltsunterlage-Bau.

Erläuterungen im Haushaltsplan

563. Gemäß § 18 Absatz 4 LHO ist die Veranschlagung der Einzahlungen, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen zu erläutern. Dazu sind bei der ersten Veranschlagung von Einzelmaßnahmen und Programmen Inhalt und Ziel, voraussichtliche Gesamtkosten, Folgekosten, Nutzungsdauer und Abschreibungsraten sowie bei jeder folgenden Veranschlagung die finanzielle Abwicklung darzulegen. Die Gesamtkosten einzeln veranschlagter Baumaßnahmen sind tabellarisch darzustellen (Nr. 4.1 VV zu § 18 LHO).
- Mangelhafte Erläuterungen einzeln veranschlagter Maßnahmen im Haushaltsplan*
564. Im Haushaltsplan 2017/2018 wurden Bauinvestitionen von der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW), der BWFG, der BUE und der BWVI einzeln veranschlagt.
- Lediglich der Einzelplan der BWVI enthält tabellarische Kostendarstellungen, wobei auch hier Angaben zu Folgekosten, Nutzungsdauern und Abschreibungsraten fehlen.
565. Der Rechnungshof hatte die BWVI und die Finanzbehörde bereits im November 2015 auf Mängel bei der Erläuterung zu Einzelinvestitionen hingewiesen. Obwohl die Finanzbehörde daraufhin zugesagt hatte, die Hinweise des Rechnungshofs in das nächste Haushaltsaufstellungsverfahren einzubringen, bestehen die Mängel fort.
566. Der Rechnungshof hat die fehlenden bzw. unvollständigen Darstellungen von einzeln veranschlagten Baumaßnahmen in den Erläuterungen von Haushaltsplänen beanstandet und die BWFG, die BSW, die BUE und die BWVI aufgefordert, künftig die Erläuterung der Investition im Haushaltsplan umfassend gemäß den haushaltsrechtlichen Vorgaben vorzunehmen. Er hält es weiterhin für geboten, dass die Finanzbehörde die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben verstärkt überwacht.
567. Die Behörden haben die Beanstandung akzeptiert und wollen den Forderungen nachkommen.

Ermittlung der Kostenvarianzen

568. Nach Umsetzung des Senatskonzepts zum Kostenstabilen Bauen können zur Berücksichtigung von systemimmanenten Ungenauigkeiten bei der Planung und Kostenermittlung Kostenvarianzen veranschlagt werden. Die Höhe der möglichen Zuschläge richtet sich nach der VV-Bau und ist u. a. abhängig von der Komplexität des jeweiligen Projekts. Die Einstufung der Komplexität in eine der Kategorien „einfach“, „mittel“ oder „schwierig“ ist in der HU-Bau zu begründen. Eine nähere Erläuterung für die zu treffende Entscheidung, welche Maßnahme welcher Kategorie zuzuordnen ist, enthält die VV-Bau nicht.

569. Der Rechnungshof hat alle 37 Maßnahmen des Berichtswesens Bau-Monitoring 2016, deren Kostenermittlungen nach der Anpassung der VV-Bau an die Regelungen des Kostenstabilen Bauens bewilligt wurden, geprüft. Für diese Maßnahmen sind Kostenvarianzen mit einem Gesamtvolumen von rund 80 Mio. Euro ausgewiesen worden. Zwei Drittel dieser Maßnahmen (25) wurden als „schwierig“ bzw. „mehr als schwierig“ eingestuft. Bei einem Viertel der Maßnahmen (9) überschritt die Kostenvarianz den maximalen in der VV-Bau festgelegten Anhaltswert⁸. In drei von elf untersuchten HU-Bau wurde die Festlegung der Kostenvarianz zudem nicht bzw. nicht ausreichend begründet.
570. Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2017 bereits darauf hingewiesen, dass Kostenvarianzen höher veranschlagt wurden, als dies nach den Anhaltswerten der VV-Bau vorgesehen ist.⁹ Es ist auffällig, dass auch die jetzt vom Rechnungshof untersuchten 37 Maßnahmen überwiegend als „schwierig“ bzw. „mehr als schwierig“ eingestuft und damit die Kostenvarianzen entsprechend hoch angegeben wurden.
571. Um eine fundierte Aussage treffen zu können, inwieweit die Kostenvarianzen in der Vergangenheit zutreffend ermittelt und veranschlagt wurden, hält der Rechnungshof eine Auswertung für erforderlich, mit der festgestellt wird, in welchem Maße die bisher veranschlagten Ansätze für Kostenvarianz tatsächlich zum Ausgleich von Ungenauigkeiten bei der Planung und Kostenermittlung in Anspruch genommen wurden.¹⁰ Eine Evaluierung über die Inanspruchnahme der Kostenvarianzen wurde bereits in der Sitzung des Haushaltsausschusses am 21. März 2017 nachgefragt.¹¹ Die Vertreterinnen und Vertreter des Senats hatten dazu erklärt, die Senatskanzlei werde im Jahr 2017 eine Übersicht über alle Projekte erstellen. Schon mit seinem Konzept zum Kostenstabilen Bauen hatte der Senat darüber hinaus angekündigt, „ein System zur Erfassung und Analyse der Baukostenentwicklung für Projekte mit einem Baubeginn ab 2012“ einzuführen.
572. Der Rechnungshof hat die Bedarfsträger aufgefordert, sicherzustellen, dass die Bemessung der Kostenvarianzen entsprechend der VV-Bau erfolgt und Abweichungen von den Richtwerten ausreichend begründet werden. Er hält es für erforderlich, dass die Senatskanzlei die angekündigte Evaluierung zeitnah durchführt und die BWVI gemeinsam mit der BUE bzw. BSW darauf aufbauend gegebenenfalls die Regularien anpassen sowie die VV-Bau zur exakteren Einstufung des Schwierigkeitsgrades von Baumaßnahmen durch definierende Vorgaben ergänzen.
573. Die Behörden wollen den Forderungen nachkommen.

*Erhöhung der
Kostenvarianz
durch auffällig
viele „schwierige“
Projekte*

*Evaluation
erforderlich*

⁸ Für schwierige Projekte abhängig von der Kostenermittlungsstufe 10 bis 20 % der Basiskosten.

⁹ Jahresbericht 2017, „Cruise Center Steinwerder (CC3)“, Tz. 418 ff. und „Ersatzneubau für die Rethelhubbrücke“, Tz. 463 ff.

¹⁰ Davon abzugrenzen sind die Fälle, bei denen Mittel für Kostenvarianzen entgegen den Vorgaben für Planungsänderungen verwendet wurden.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/8874 vom 26. April 2017.

Berichtswesen Bau-Monitoring

574. Gemäß Nr. 1.3 VV-Bau führt die Senatskanzlei ein Bau-Monitoring zur Überwachung der Kosten- und Terminentwicklung von allen großen Bauprojekten ab 10 Mio. Euro Baukosten durch, die durch die Bedarfs- und Realisierungsträger verantwortet werden, und erstellt hierzu jährlich einen Bericht über die Ergebnisse. Der Rechnungshof hat den Monitoring-Bericht¹² des Jahres 2016 untersucht.
575. Darin waren – mit zwei Ausnahmen¹³ – keine Baumaßnahmen der Hamburg Port Authority AöR (HPA) enthalten, obwohl im Haushalt veranschlagte Investitionsprogramme¹⁴ mindestens 20 Baumaßnahmen der HPA mit Baukosten jeweils größer 10 Mio. Euro und einem Gesamtvolumen von mehr als 1,5 Mrd. Euro umfassen.
576. Überdies waren weitere Baumaßnahmen – die „Hohenfelder Bucht“, die „UKE-Forschungstierhaltung“ und der „Neubau des Max-Planck-Instituts für Struktur und Dynamik der Materie (MPSD)“ – bereits im Haushaltsplan veranschlagt oder im Haushaltsplan-Entwurf vorgesehen, aber nicht im Berichtswesen 2016 dargestellt. Für den MPSD-Neubau haben die Senatskanzlei und die BWFG dies damit begründet, dass die Maßnahme dem Bau-Monitoring aufgrund der Sonderfinanzierung nach Artikel 91 b Grundgesetz in Verbindung mit dem Abkommen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) nicht gemeldet wurde.
577. Die zum Kostenstabilen Bauen gewünschte Transparenz gegenüber Parlament und Öffentlichkeit ist nicht umfassend gegeben, wenn im Bau-Monitoring über zahlreiche Baumaßnahmen im Hafen und andere im Haushalt bereits veranschlagte große Baumaßnahmen nicht ausnahmslos berichtet wird. Dementsprechend hat die Bürgerschaft den Senat im Jahr 2017 ersucht, die aus dem Haushalt der FHH finanzierten Investitionsprojekte der HPA in das Bau-Monitoring mit aufzunehmen und in seinem nächsten Bericht hierzu auch über Sachstand, Kostenentwicklung und Zeitplan der von der HPA verantworteten Bauprojekte zu informieren.¹⁵

*Berichtswesen
Bau-Monitoring
unvollständig*

Auch sonderfinanzierte Maßnahmen wie der MPSD-Neubau, für den im Haushalt 37 Mio. Euro veranschlagt wurden, sind nach Auffassung des Rechnungshofs in das Bau-Monitoring mit einzu-beziehen.

578. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die großen Baumaßnahmen der HPA nicht im Berichtswesen Bau-Monitoring enthalten waren und die BWVI als Bedarfsträgerin sowie die Senatskanzlei

¹² Bürgerschaftsdrucksache 21/7484 vom 10. Januar 2017.

¹³ „Alternative Energieversorgung im Hamburger Hafen“ und „Bau eines 3. Kreuzfahrtterminals am Kronprinzkai“.

¹⁴ Haushaltsplan 2017/2018, Einzelplan 7 Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, Aufgabenbereich 270 Innovations- und Strukturpolitik, Mittelstand, Hafen.

¹⁵ Beschluss der Bürgerschaft am 12. Juli 2017 über die Bürgerschaftsdrucksachen 21/9026 vom 9. Mai 2017 und 21/9485 vom 16. Juni 2017.

gleichlautend mit dem Bürgerschaftlichen Ersuchen aufgefordert, die Projekte der HPA in das Bau-Monitoring aufzunehmen. Er hat überdies beanstandet, dass weitere bereits veranschlagte Baumaßnahmen nicht im Berichtswesen enthalten sind und die Senatskanzlei aufgefordert, künftig über alle im Haushaltsplan veranschlagten bzw. im Haushaltsplan-Entwurf bereits vorgesehenen großen Baumaßnahmen zu berichten.

579. Die Senatskanzlei und die BWVI haben die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen. Die Senatskanzlei hat darauf hingewiesen, dass sie – unbeschadet ihrer Verantwortlichkeit für das Bau-Monitoring – auf die Meldungen der Bedarfsträger bzw. der Realisierungsträger angewiesen sei.

Der Senat hat aufgrund des bürgerschaftlichen Ersuchens zugesagt, er werde dafür Sorge tragen, dass die aus dem Haushalt der FHH finanzierten Investitionsprojekte der HPA in das Bau-Monitoring aufgenommen werden.¹⁶

Die Senatskanzlei hat erklärt, sie werde die Meldepflicht zum Bau-Monitoring für die nach Artikel 91 b Grundgesetz in Verbindung mit dem GWK-Abkommen geförderten Maßnahmen gemeinsam mit der BWFG prüfen.

Empfehlungen zum Bau-Monitoring

580. Der Rechnungshof hat der Senatskanzlei eine transparentere und erweiterte Darstellung empfohlen:
- Die Wertgrenze für das Bau-Monitoring sollte künftig entsprechend der Einzelveranschlagung im Haushaltsplan einheitlich auf 6 Mio. Euro festgelegt und auf die Gesamtbaukosten¹⁷ bezogen werden. Bislang bestehen für die im Berichtswesen dargestellten Baumaßnahmen unterschiedliche Wertgrenzen und Bezugsgrößen¹⁸, welche zu Irritationen führen können.
 - Im Berichtswesen sollte kenntlich gemacht werden, wenn Kostenvarianzen die Anhaltswerte gemäß VV-Bau¹⁹ überschreiten, und die dafür erforderliche Begründung mitgeführt werden, um dem Risiko von zu hohen Kostenvarianzen entgegenzuwirken.
 - Über einmal in das Berichtswesen aufgenommene Baumaßnahmen sollte bis zu ihrem Abschluss fortlaufend berichtet werden. Bislang entfallen Projekte aus dem Berichtswesen, wenn diese zeitlich zurückgestellt werden oder deren Kostenprognose zwischenzeitlich unter die Wertgrenze sinkt.

Transparentere und umfassendere Darstellung möglich

¹⁶ Bürgerschaftsdrucksache 21/10328 vom 13. September 2017.

¹⁷ Gesamtbaukosten = Baukosten zuzüglich Baunebenkosten (Planungskosten).

¹⁸ Je nachdem ob sie noch durchgeführt werden (10 Mio. Euro Baukosten) oder bereits abgeschlossen sind (6 Mio. Euro Gesamtbaukosten).

¹⁹ Nr. 2.2.1.1 VV-Bau.

- Zusätzlich sollten Höhe und Ort der veranschlagten Mittel im Haushaltsplan und relevante Bürgerschaftsdrucksachen für alle Projekte im Berichtswesen mit angegeben werden, um den Informationsgehalt zu erhöhen und Querbeziehungen erkennbar zu machen.
 - Um einen umfassenden Überblick über alle großen Baumaßnahmen zu liefern, sollten im Berichtswesen regelhaft auch die Baumaßnahmen aufgeführt werden, zu denen noch keine Kostendarstellung erfolgt. Hierbei sollte der Verzicht auf die Kostendarstellung begründet werden.²⁰
581. Die Senatskanzlei hat zugesagt, die Umsetzung dieser Empfehlungen zu prüfen.

²⁰ Bürgerschaftsdrucksache 21/7818 vom 10. Februar 2017.

Technische Aufsicht

Finanzbehörde /
 Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
 Behörde für Energie und Umwelt /
 Behörde für Wirtschaft, Verkehr und
 Innovation / Behörde für Arbeit, Soziales,
 Familie und Integration

Von 24 Realisierungsträgern haben vier keine Technische Aufsicht den Vorgaben entsprechend eingerichtet.

Standardisierte Prüfungen von Bau- und Kostenunterlagen sowie ein übergreifender Erfahrungsaustausch sind noch nicht umgesetzt.

Die Technische Aufsicht der Hamburg Port Authority wendet bei Zuwendungsmaßnahmen von den VV-Bau abweichende interne Vorgaben an.

582. Veranlasst durch die Beratende Äußerung des Rechnungshofs „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010 wurde die Einrichtung einer Technischen Aufsicht (TA) bei den Realisierungsträgern¹ beschlossen. Mit der Veröffentlichung der VV-Bau in der Fassung vom 30. April 2014 sind die Anforderungen an eine TA verbindlich festgelegt worden.

Der Rechnungshof hat die Einrichtung und die Arbeitsweise der TA geprüft.

Einführung einer Technischen Aufsicht

583. Die VV-Bau definieren die TA als eine bei den Realisierungsträgern eingerichtete und von deren Planungs- und Entwurfsstellen unabhängige Prüfinstanz, die Bau- und Kostenunterlagen von Baumaßnahmen prüft. Sofern Realisierungsträger keine eigene fachliche Kapazität hierfür vorhalten können oder möchten, ist gemäß VV-Bau die TA eines anderen Realisierungsträgers bzw. ein externer Dienstleister mit der Prüfung zu beauftragen.
584. Bei 20 von 24 durch die Fachbehörden und Bezirksämter der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) benannten Realisierungsträgern entspricht die Organisation der TA den Anforderungen der VV-Bau. Vier Realisierungsträger haben keine TA gemäß VV-Bau eingerichtet.

VV-Bau konforme Technische Aufsicht nicht bei allen Realisierungsträgern eingerichtet

¹ Nr. 1.3 VV-Bau: Realisierungsträger planen und bauen Bauwerke und betreiben sie auch teilweise. Sie verfügen über die dafür notwendige Fachkompetenz und Leistungsfähigkeit. In den VV-Bau sind die als Realisierungsträger auftretenden Dienststellen, Landesbetriebe und öffentlichen Unternehmen (nicht abschließend) benannt.

Die betroffenen vier Realisierungsträger² haben dies mit dem Fehlen entsprechenden Sachverständs bei anderen Stellen, starker Standardisierung bzw. mit anderen, ihrer Ansicht nach zumindest gleichwertigen Prozessen begründet.

585. Für derartige Erwägungen lassen die verbindlichen Vorgaben der VV-Bau keinen Raum. Der Rechnungshof hat deshalb beanstandet, dass bei diesen Realisierungsträgern entweder gar keine oder keine den VV-Bau entsprechende TA eingerichtet wurde und die Bedarfsträger³ dies überwiegend nicht eingefordert haben.

586. Er hat die betroffenen Aufsicht führenden Behörden aufgefordert, für eine mit den VV-Bau konforme Umsetzung Sorge zu tragen.

Alternativ hat er angeregt zu prüfen, ob eine für alle Realisierungsträger zuständige TA, beispielsweise beim Amt für Bauordnung und Hochbau der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) für den Hochbau und beim Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer für den Tiefbau eingerichtet werden sollte.

587. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration beabsichtigt eine Klärung, in welcher Form eine TA bei f & w fördern und wohnen AöR eingeführt werden kann.

Die BSW wird in einem übergreifenden Erfahrungsaustausch klären, wie die Regelungen der VV-Bau zu der TA bei den genannten Realisierungsträgern umgesetzt werden können. In diesem Zusammenhang wird sie auch die Frage aufgreifen, ob die Einführung einer zentralen TA sinnvoll ist.

Standardisierung der Prüfung von Bau- und Kostenunterlagen

588. Der Senat hatte sich mit der Bürgerschaftsdrucksache „Kostenstabiles Bauen“⁴ zum Ziel gesetzt, die „Einheitlichkeit und Qualität der Regelwerke und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, Politik sowie Verwaltung“ zu erreichen. Mit den Ergänzungen und Änderungen der VV-Bau zum 30. April 2014 wurde ein erster Schritt dazu vorgenommen. Art und Umfang der Prüfung von Bau- und Kostenunterlagen sind dort geregelt. Außerdem ist vorgesehen, dass die TA der Realisierungsträger in einem regelmäßigen Erfahrungsaustausch die Standardisierung der Prüfung von Kostenunterlagen durch die Fortschreibung des Prüfkatalogs (Checkliste) sicherstellen.

² Bezirksamt Hamburg-Mitte/Bezirklicher Sportstättenbau, Landesbetrieb Schulbau Hamburg, f & w fördern und wohnen AöR, HafenCity Hamburg GmbH.

³ Nr. 1.3 VV-Bau: Bedarfsträger lassen Baumaßnahmen zur Erfüllung ihrer Fachaufgaben durchführen. Ihnen obliegt die Bauherrenverantwortung. Bedarfsträger können je nach Nutzer Fachbehörden, Senats- und Bezirksämter sowie Tochterorganisationen der Freien und Hansestadt Hamburg gegebenenfalls in gemeinsamer Bedarfsträgerschaft sein.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

589. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zwar ein einheitlicher Prüfkatalog, jedoch keine eindeutigen Anforderungen hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation der Prüfungen durch die aktualisierten VV-Bau eingeführt wurden. In der Folge haben viele Prüfstellen unabhängig voneinander eigenständige Prüfvermerke in unterschiedlicher Qualität entwickelt. Neben der Unsicherheit durch fehlende Vorgaben hat dies zusätzlich einen großen Arbeitsaufwand bei den TA verursacht.
- Die geforderte Fortschreibung des Prüfkatalogs zur Standardisierung der Prüfung von Kostenunterlagen ist bisher unterblieben. Ebenso hat der regelmäßige Erfahrungsaustausch zwischen den Realisierungsträgern bislang nicht stattgefunden.
590. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die zuständigen Fachbehörden⁵ aufgefordert, nunmehr einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zu organisieren. Zudem hat er empfohlen, die Einführung eines den unterschiedlichen Bedarfen gerecht werdenden Formblattes (Prüfvermerk) zu prüfen, um den Prüfprozess, wie in den VV-Bau vorgesehen, so weit wie möglich zu standardisieren.
591. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, vonseiten der Fachbehörden einen Anstoß zur weiteren Verbesserung der TA zu geben, da die Realisierungsträger, insbesondere die ausgegliederten Dienststellen und öffentlichen Unternehmen, nicht von niedrigen Kalkulationen profitieren, da deren Honorar abhängig von der Höhe der Baukosten berechnet wird.
592. Die BSW hat zugesagt, einen übergreifenden Erfahrungsaustausch einzuführen.

Keine einheitliche Dokumentation von Prüfungsergebnissen

Standardisierung von Prüfungen ebenso wie Erfahrungsaustausch der Prüfdienststellen bisher unterblieben

Prüfungsgrundlagen der Technischen Aufsicht bei der HPA

593. Zuwendungsmaßnahmen werden grundsätzlich bei den Bedarfsträgern geprüft. Für Zuwendungen der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) an die Hamburg Port Authority (HPA) wurde die Prüfung von der BWVI an die HPA delegiert.

Die TA als unabhängige Prüfinstanz hat bei Maßnahmen der FHH ausschließlich die fachlichen Standards und die haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Vorschriften der FHH bei ihrer fachlichen Prüfung als Maßstab zugrunde zu legen. Dies ist nicht geschehen. Stattdessen hat sie die HPA-interne Handlungsanweisung zur Aufstellung von Projektkostenunterlagen bei der fachlichen Prüfung von Zuwendungsmaßnahmen angewandt. In dieser Handlungsanweisung sind folgende von den VV-Bau abweichende Bestimmungen festgelegt:

Von den VV-Bau abweichende Prüfungsgrundlagen

⁵ BSW, Behörde für Umwelt und Energie, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation.

- Kostenvarianzen werden als prozentualer Zuschlag grundsätzlich nicht nur auf die Basiskosten, sondern auch auf Planungskosten erhoben und
- für den Einzelfall eingeführte besondere Kostenrisiken wie Baugrundhindernisse (zum Beispiel Kampfmittelverdacht, unbekannte Ankeranlagen usw.) werden als Begründung für die Kostenvarianz herangezogen und fließen damit in die Kostenermittlung ein.

594. Bereits mit der Prüfung „Ersatzneubau der Rethhubbrücke“ wurde die BWVI aufgefordert, bei künftigen Projekten ihr Augenmerk besonders darauf zu richten, dass die HPA als Zuwendungsempfängerin die Bestimmungen der VV-Bau einhält. Die HPA hatte damals zugesagt, ihre Regelungen unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs bis Mitte 2017 zu überarbeiten.⁶

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Unterlagen zur Baumaßnahme „Neubau der Veddelkanalbrücken“ festgestellt, dass die HPA zumindest bis April 2017 unverändert mit nicht angepassten internen Handlungsanweisungen gearbeitet hat.

Kein Hinweis auf Abweichungen von den VV-Bau durch die Technische Aufsicht

595. Der Rechnungshof hat diese Abweichungen von den VV-Bau sowie den fehlenden Hinweis der TA in ihren Prüfvermerken auf diese Abweichungen gegenüber der BWVI beanstandet.

Er hat sie daher als Aufsicht führende Behörde aufgefordert,

- dafür Sorge zu tragen, dass die HPA bei Maßnahmen für die FHH ausschließlich die baufachlichen Standards und die haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Vorschriften der FHH bei der Kostenermittlung und Veranschlagung sowie deren baufachlichen Prüfung als Maßstab zugrunde legt,
- darauf hinzuwirken, dass die TA die VV-Bau zur Grundlage ihrer Prüfung macht und auf Abweichungen von den VV-Bau hinweist.

596. Die HPA hat mitgeteilt, für Projekte, die mit einer Projektkostenunterlage erstmalig in den Wirtschaftsplan 2019/2020 aufgenommen werden, regelhaft die in der VV-Bau genannten Kostenvarianzen anzusetzen.

597. Die BWVI hat mitgeteilt, in dem bisherigen Vorgehen der HPA kein Abweichen von den VV-Bau zu sehen und deshalb auch keinen Fehler der TA zu erkennen. In ihrer Begründung führt sie aus, dass Kostenrisiken in die Kostenvarianzen eingerechnet werden dürfen. Außerdem verweist sie auf die von der HPA zugesagte Überarbeitung der Handlungsanweisungen.

⁶ Jahresbericht 2017, Tzn. 463 bis 468.

598. Der Rechnungshof kann der Argumentation der BWVI nicht folgen. Er hat mehrfach darauf hingewiesen, dass es nach den vom Senat aufgestellten Regeln nicht zulässig ist, besondere Kostenrisiken in die Kostenvarianzen einzubeziehen.

Umbauszuschläge im Straßenbau

Bezirksamt Wandsbek /
Finanzbehörde

Beim vollständigen Neubau bestehender, abzubrechender Straßen sind keine Umbauszuschläge für Planungsleistungen zu zahlen.

599. Zur Erschließung eines Baugebietes beauftragte das Bezirksamt Wandsbek ein Ingenieurbüro u. a. mit der Planung der neuen Straßenverkehrsanlagen. Die in dem Baugebiet vorhandenen Wegebefestigungen waren vollständig aufzunehmen und durch Neubauten zu ersetzen. Zur Honorierung der Planungsleistung wurde u. a. „zur Berücksichtigung der Komplexität des Vorhabens“ ein Umbauszuschlag vereinbart. Umbauszuschläge sind nach der Verordnung über Honorare für Leistungen der Architekten und Ingenieure (HOAI) für den Planungsmehraufwand beim Bauen im Bestand vorgesehen. Ihre Höhe beträgt bei durchschnittlichem Schwierigkeitsgrad bis zu 33 %.
600. Das Bezirksamt hat die Vergütung eines Umbauszuschlags damit gerechtfertigt, dass bei dieser Baumaßnahme der vorhandene Leitungsbestand, Grundstückshöhen, Einfriedungen usw. hätten berücksichtigt werden müssen.
601. Der vollständige Neubau einer bestehenden, abzubrechenden Anlage stellt keine Umgestaltung oder Modernisierung dar. Demzufolge ist gemäß der HOAI kein Umbauszuschlag zu gewähren. Die Zahlung des Umbauszuschlags hat zu vermeidbaren Mehrkosten geführt. Der Rechnungshof hat das Vorgehen des Bezirksamts beanstandet. Er hat gefordert, in ähnlich gelagerten Fällen künftig keine Umbauszuschläge mehr zu vergüten. Die Berücksichtigung der Rahmenbedingungen kann in die Ermittlung der Honorarzone nach HOAI einfließen.
602. Das Bezirksamt Wandsbek hat dies zugesagt. Es hält eine Entscheidungshilfe für die Einzelfallprüfung zum Bauen im Bestand für notwendig. Wegen der übergeordneten Bedeutung nimmt es die Feststellung zum Anlass, eine konkrete Fachanweisung durch die Fachbehörde anzuregen.
- Vermeidbare
Planungskosten
aufgrund eines
nicht gerechtfertigten
Zuschlags*

Harburger Hafenschleuse

Behörde für Umwelt und Energie /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und
Innovation / Hamburg Port Authority AÖR

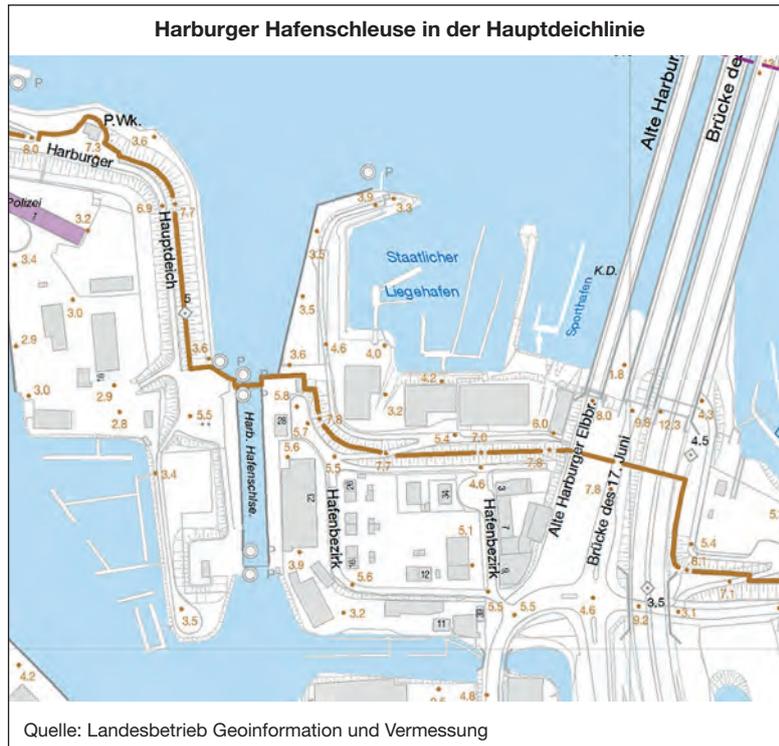
Bei dieser Baumaßnahme stiegen die Kosten um rund 160 %. Zudem ist sie entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht einzeln veranschlagt worden. Infolgedessen und mangels Einbindung in das Bau-Monitoring ist die Bürgerschaft über die erhebliche Kostensteigerung nicht unterrichtet worden.

Das einheitlich geltende Rollenmodell ist für den öffentlichen Hochwasserschutz noch nicht umfassend umgesetzt worden.

Aufgrund unzureichender Grundlagenermittlung wurde nicht die wirtschaftlichste Variante realisiert.

Das Nachtragsmanagement wies diverse Mängel auf.

603. Die Harburger Hafenschleuse wurde zwischen 1876 und 1880 errichtet und in den 1970er Jahren umgebaut. Sie dient als öffentliche Hochwasserschutzanlage in der sog. Hauptdeichlinie der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) und verbindet mit jährlich ca. 7.000 Schleusungen den Harburger Binnenhafen mit der Süderelbe.



Die Behörde für Umwelt und Energie (BUE) ist Bedarfsträgerin für den öffentlichen Hochwasserschutz. Im Rahmen des Bauprogramms Hochwasserschutz sollte die Schleuse durch die Hamburg Port Authority AöR (HPA) als Realisierungsträgerin an die neuen Bemessungswasserstände für den Hochwasserschutz angepasst und gleichzeitig auf den neuesten technischen Stand gebracht werden. Die Bauarbeiten begannen im Juni 2012. Nach einer baubedingten Sperrzeit befand sich die Schleuse Ende 2014 wieder im Normalbetrieb. Die Gesamtbaukosten betragen rund 31 Mio. Euro.



Bedarfsträgerin BUE

Veranschlagung

604. Die kombinierte Haushalts- und Ausführungsunterlage-Bau (HU/AU-Bau) aus dem Jahr 2010 wies Gesamtbaukosten in Höhe von 11,8 Mio. Euro aus. Obwohl damit die Wertgrenze für die Einzelveranschlagung deutlich überschritten wurde, veranschlagte die BUE die Baumaßnahme im Haushaltsplan beim Globaltitel 6.700.746.01 „Verbesserung des Hochwasserschutzes einschließlich der Binnenentwässerung“.¹ Aufgrund von Planungsänderungen und Mehrkosten wurden fünf Nachträge zur HU/AU-Bau erstellt. Die tatsächlichen Gesamtbaukosten stiegen von ursprünglich geplanten 11,8 Mio. Euro um ca. 19 Mio. Euro auf rund 31 Mio. Euro, d. h. um rund 160 %.
605. Die Einzelveranschlagung großer Baumaßnahmen unterstützt die Bürgerschaft bei der Ausübung ihres Budgetrechts. Deshalb sind u. a. Tief- und sonstige Ingenieurbaumaßnahmen mit Gesamtbaukosten von mehr als 6 Mio. Euro grundsätzlich einzeln zu veranschlagen.² Diese Wertgrenze darf nur in begründeten Einzelfällen im Einvernehmen mit der Finanzbehörde überschritten werden. Planungsänderungen und Mehrkosten bei einzeln veranschlagten Baumaßnahmen bedürfen je nach Sachverhalt der Einwilligung der Bürgerschaft.³
606. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BUE die Baumaßnahme nicht einzeln veranschlagt und infolgedessen keine Einwilligung der Bürgerschaft zu den Mehrkosten und Planungsänderungen eingeholt hat.

Fehlende Einzelveranschlagung und Mehrkosten ohne Einwilligung der Bürgerschaft

Unterrichtung der Bürgerschaft

607. Im Gegensatz zu anderen großen Baumaßnahmen, welche im gleichen Bauprogramm Hochwasserschutz vom Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) realisiert werden,⁴ ist die Harburger Hafenschleuse nicht im Berichtswesen Bau-Monitoring enthalten. Die HPA hat erklärt, ihr sei nicht bekannt gewesen, dass dieses Projekt dem Bau-Monitoring hätte zugeführt werden sollen, weil die von ihr durchgeführten Maßnahmen unmittelbar mit dem LSBG abgerechnet worden seien.
608. Nach Darstellung des Senats unterliegen grundsätzlich alle Bauvorhaben ab 10 Mio. Euro, die aus dem Investitionshaushalt der FHH finanziert werden, dem von der Senatskanzlei geführten Bau-

¹ Seit der Umstellung auf die Doppik (ab dem Haushaltsplan 2015/2016) war die Maßnahme Bestandteil des Investitionsprogramms „Hochwasserschutz“ im Aufgabenbereich 264 „Umweltschutz“.

² § 18 LHO in Verbindung mit den dazu erlassenen VV. Seinerzeit betrug die Wertgrenze gemäß § 24 LHO a. F. in Verbindung mit den dazu erlassenen VV 2,5 Mio. Euro.

³ Nrn. 2.1 und 3.1 VV zu § 57 LHO. Seinerzeit Nr. 1.3.3 VV zu §§ 24 und 54 LHO a. F. in Verbindung mit Nr. 3.3 VV-Bewirtschaftung vom 18. September 2006.

⁴ „Hochwasserschutz Niederhafen“ und „Hochwasserschutz Binnenhafen“.

Monitoring zur Überwachung der Kosten- und Terminentwicklung.⁵ Es gehört zu den Aufgaben der jeweiligen Bedarfsträger – hier der BUE – Vorgaben für den Realisierungsträger zur Einbindung von großen Bauprojekten, die diese Wertgrenze überschreiten, in das Bau-Monitoring zu machen und die vierteljährliche Berichtspflicht an die Senatskanzlei wahrzunehmen.⁶

- Bürgerschaft nicht über Kostensteigerung um rund 160 % unterrichtet*
609. Die Bürgerschaft ist wegen der nicht erfolgten Einzelveranschlagung, ihrer fehlenden Beteiligung nach Bekanntwerden der Mehrkosten und mangels Einbindung in das Bau-Monitoring weder über die Kosten der Baumaßnahme, noch über die erhebliche Kostensteigerung um rund 160 % in Kenntnis gesetzt worden.
610. Der Rechnungshof hat die fehlende Unterrichtung der Bürgerschaft kritisiert und die BUE aufgefordert, diese durch die Wahrnehmung ihrer Berichtspflichten gegenüber der Senatskanzlei künftig ausnahmslos sicherzustellen.

Zwischenfinanzierung

611. Als im Haushaltsjahr 2014 die veranschlagten Haushaltsmittel nicht mehr ausreichten, um die erheblichen Mehrkosten bei dem Bauvorhaben auszugleichen, wurde vereinbart, dass die HPA rund 9,6 Mio. Euro zunächst aus eigenen Mitteln zwischenfinanziert und in den Jahren 2018, 2019 und 2020 eine Erstattung aus Haushaltsmitteln erhalten sollte.
- Verstoß gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft*
612. Wenn Verpflichtungen zulasten mehrerer Haushaltsjahre eingegangen werden können, sollen die jeweiligen Jahresbeträge in den Erläuterungen zum Haushaltsplan angegeben werden (§ 14 Absatz 2 LHO)⁷. Nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2013/2014 war beim Titel 6700.746.01 für das Haushaltsjahr 2014 jedoch ausdrücklich nur eine Verpflichtungsermächtigung zulasten des Folgejahres veranschlagt. Da somit im Haushaltsjahr 2014 die erforderliche Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen zulasten der Haushaltsjahre 2018, 2019 und 2020 fehlte, stellt die Vereinbarung zur Zwischenfinanzierung gemäß Artikel 66, 68 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Verbindung mit § 40 Absatz 1 LHO sowie §§ 1, 2 und 5 LHO⁸ einen Verstoß gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft dar.
613. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht hinreichend beachtet wurden und damit gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft verstoßen wurde. Er hat die BUE aufgefordert, künftig erforderliche Ermächtigungen durch die Bürgerschaft rechtzeitig einzuholen.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/14118 vom 30. Dezember 2014, S. 2.

⁶ Nr. 1.3 VV-Bau.

⁷ Seinerzeit § 16 Satz 2 LHO a. F.

⁸ Seinerzeit Artikel 66, 68 HV in Verbindung mit § 38 Absatz 1 LHO a. F. sowie §§ 1 bis 3 LHO a. F.

Bilanzierung

614. Obwohl die Umbauarbeiten bereits Ende 2014 abgeschlossen waren und die Schleuse sich wieder im Normalbetrieb befand, wurde die Harburger Hafenschleuse in der Anlagenbuchhaltung weiterhin als „Anlage im Bau“ (AiB) geführt.
615. Bauinvestitionen sind während der Herstellungsphase zunächst unter dem Bilanzposten AiB zu aktivieren. Spätestens mit der Wiederinbetriebnahme hätten die Investitionen zur Anpassung der Harburger Hafenschleuse von dem Bilanzposten AiB auf den zutreffenden Bilanzposten „Hafenanlagen und Gewässerschutzbauten“ umgebucht und unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Nutzungsdauer planmäßig abgeschrieben werden müssen (Nr. 3.2.1.3.7 VV Bilanzierung in Verbindung mit Nr. 2.3.3 VV Bilanzierung)⁹.
616. Weil nicht festgelegt worden war, dass die HPA der BUE hierzu erforderliche Angaben liefern muss, wurden die Umbuchung und planmäßige Abschreibungen bis zum Jahr 2017 nicht vorgenommen.
617. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BUE aufgefordert, die Umbuchung der Harburger Hafenschleuse und die unterbliebenen Abschreibungen nachzuholen sowie künftig die Anwendung der Bilanzierungsregeln sicherzustellen.

Verstoß gegen die Bilanzierungsregeln

Rollenmodell

618. Die BUE hat als Bedarfsträgerin für den öffentlichen Hochwasserschutz zur Durchführung des Bauprogramms einen Kontrakt mit dem LSBG als Realisierungsträger geschlossen. Zwischen der BUE und der HPA, die ebenfalls – im Bereich des öffentlichen Hochwasserschutzes im Hafen – als Realisierungsträgerin für die BUE tätig ist, besteht hingegen keine entsprechende vertragliche Vereinbarung. Zwischen der BUE und dem LSBG war zunächst geregelt, dass die HPA u. a. bei der Harburger Hafenschleuse „in der Funktion eines Subunternehmers“ des LSBG auftritt. Im Rahmen einer Neufassung des Kontraktes hat die BUE den LSBG beauftragt, auch für die HPA-Baumaßnahmen im Bauprogramm die finanzielle Steuerung zu koordinieren.
619. Mit dem Senatsbeschluss zum Kostenstabilen Bauen vom 4. Dezember 2012 wurde grundsätzlich für alle Baumaßnahmen der FHH das einheitliche Rollenmodell mit Bedarfs- und Realisierungsträgern eingeführt. Hiermit wurde die Projektorganisation standardisiert und den Beteiligten eindeutige Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zugewiesen. Die Bedarfsträger sind im Verhältnis zu den Realisierungsträgern Auftraggeber. Somit haben sie die Aufgabe, Vorgaben zu definieren und die Realisierungsträger zu beauftragen.

⁹ Seinerzeit Nr. 3.1.1.3.5 VV zu § 15 LHO a. F. in Verbindung mit Nr. 2.3.2 VV zu § 15 LHO a. F.

620. Die BUE hat darauf hingewiesen, dass die HPA per Gesetz¹⁰ eine eigene Zuständigkeit für die Planung, den Bau und den Betrieb von Hochwasserschutzanlagen habe und sie insoweit nicht an dem Maßstab des Rollenmodells der VV-Bau zu messen sei.
621. Die BUE ist Bedarfsträgerin für den öffentlichen Hochwasserschutz. Dies ändert sich auch nicht dadurch, dass das Gesetz über die Hamburg Port Authority (HPAG) der HPA Aufgaben in den Bereichen Planung, Entwurf, Ausführung, Unterhaltung und Überwachung im Zusammenhang mit öffentlichen Hochwasserschutzanlagen übertragen hat. Der Senat hat – in Kenntnis des bereits bestehenden HPAG – ausdrücklich geregelt, dass die HPA im Bereich des Hochwasserschutzes im Hafen als Realisierungsträgerin für die BSU (jetzt BUE) tätig ist.¹¹ Die Vorgaben des Kostenstabilen Bauens hat die BUE nicht nur gegenüber dem LSBG, sondern auch gegenüber der HPA umzusetzen, wenn diese als Realisierungsträgerin tätig wird. Sie hat die HPA u. a. vertraglich an die Einhaltung der Bestimmungen der VV-Bau zu binden.¹² Auch ist nicht nachvollziehbar, warum die BUE im Bereich des öffentlichen Hochwasserschutzes den LSBG zur Koordination der finanziellen Steuerung von HPA-Baumaßnahmen zwischenschaltet. Das Rollenmodell sieht vor, dass der Bedarfsträger einen Realisierungsträger unmittelbar beauftragt. Eine „Realisierungsträgerkette“, in der zudem noch die Verpflichtung zur Einhaltung der Bestimmungen der VV-Bau nicht weitergegeben wird, soll es daher nicht geben.
622. Der Rechnungshof hat die bislang unvollständige Umsetzung des Rollenmodells im öffentlichen Hochwasserschutz beanstandet und die BUE aufgefordert, ihren Aufgaben als Bedarfsträgerin gemäß VV-Bau gegenüber allen Realisierungsträgern vollständig nachzukommen.

Einheitliches Rollenmodell im öffentlichen Hochwasserschutz nicht umfassend umgesetzt

Stellungnahme der BUE

623. Die BUE hat die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen. Sie hat erklärt, aufgrund einer vorhergehenden Prüfung des Rechnungshofs¹³ würden seit 2017 für neue Maßnahmen des Bauprogramms Hochwasserschutz Einzelveranschlagungen vorgenommen.

Realisierungsträgerin HPA

Grundlagenermittlung

624. Um die Harburger Hafenschleuse für die nächsten 70 Jahre zu ertüchtigen, wurden in der Vorplanung zwei unterschiedliche Planungsansätze gegeneinander abgewogen:

¹⁰ § 3 Absatz 1 Gesetz über die Hamburg Port Authority vom 29. Mai 2005.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 6.

¹² Nr. 0 VV-Bau.

¹³ Jahresbericht 2016, „Hochwasserschutzanlage Niederhafen/Baumwall“, Tz. 346 ff.

- Grundsätzlicher Planungsansatz: Ertüchtigung der vorhandenen Bauteile
- Erweiterter Planungsansatz: Neubau eines Außenhauptes¹⁴.

Die HPA entschied sich für die Ertüchtigung nach dem grundsätzlichen Planungsansatz, wobei die beiden Planungsansätze bei der Bewertung der jeweiligen Vor- und Nachteile nicht weit auseinander lagen. Die Entscheidung beruhte auf der Annahme, dass sich die vorhandenen Bauteile in einem guten bis sehr guten Zustand befänden. Bezüglich der Schleusentore basierte diese Annahme auf einer Bauwerksprüfung aus dem Jahr 2007. Erst während der Bauausführung haben neue Bauwerksprüfungen ergeben, dass beim äußeren Schleusentor eine kritische Grundsubstanz vorliegt und von nicht mehr als fünf bis zehn Jahren Restnutzungsdauer ausgegangen werden kann. Daraufhin hat die HPA entschieden, das äußere Schleusentor nur provisorisch instand zu setzen und plant, es im Jahr 2018 durch einen Neubau mit geschätzten Gesamtbaukosten von 2,1 Mio. Euro zu ersetzen.

625. Die HPA hat ihr Handeln an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind anhand belastbar ermittelter Grundlagen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Beim Bauen im Bestand kommt dem Zustand der vorhandenen Bausubstanz hierbei eine besondere Bedeutung zu.
626. Die Bauwerksprüfung aus dem Jahr 2007 stellte lediglich eine oberflächliche und unzureichende Untersuchung dar und war als Entscheidungsgrundlage erkennbar ungeeignet. Eine hinreichende Grundlagenermittlung hätte hingegen zu der frühzeitigen Erkenntnis führen müssen, dass die angestrebte Ertüchtigung des Bauwerks für die nächsten 70 Jahre unter Weiternutzung des äußeren Schleusentores nicht erreichbar war. Unter dieser Voraussetzung und unter Berücksichtigung der vorliegenden Bewertung der Vor- und Nachteile ist davon auszugehen, dass der erweiterte Planungsansatz, d. h. der Neubau eines Außenhauptes, die insgesamt wirtschaftlichere Variante gewesen wäre.
627. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HPA die Grundlagen nur unzureichend ermittelt hat, und sie aufgefordert, künftig für Entscheidungen mit finanzieller Bedeutung hinreichende Grundlagenermittlungen und zielführende Variantenuntersuchungen durchzuführen, um sicherzustellen, dass die wirtschaftlichste Variante zur Ausführung kommt.
628. Die HPA hat dies zugesagt.

*Entscheidungs-
grundlagen
unzureichend
ermittelt*

¹⁴ Äußeres Schleusentor zur Süderelbe.

Leistungsbeschreibung

629. Die Summe des Hauptauftrags über die wesentlichen Bauleistungen betrug ursprünglich rund 12,2 Mio. Euro; davon wurden 11,1 Mio. Euro abgerechnet. Im Zuge der Bauausführung hat die beauftragte Arbeitsgemeinschaft (ARGE) zusätzlich 89 Nachträge mit einer Gesamtabrechnungssumme von rund 12,5 Mio. Euro geltend gemacht. Die Schlussrechnung der ARGE betrug insgesamt rund 23,6 Mio. Euro.
630. Gemäß § 7 Absatz 1 VOB/A EG 2009 ist bei der Auftragsvergabe die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerberinnen und Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen. Eine solche Leistungsbeschreibung setzt eine qualifizierte Projektvorbereitung voraus. Der Rechnungshof hatte schon in seiner Beratenden Äußerung zum Kostenstabilen Bauen¹⁵ darauf hingewiesen, dass unzureichende Projektvorbereitungen und Fehler in der Entwurfs- und Ausführungsplanung eine Hauptursache von Kostensteigerungen darstellen, die sich insbesondere in Nachträgen verwirklichen. In der VV-Bau wird daher ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine vollständige Leistungsbeschreibung erforderlich ist, um spätere Nachträge zu vermeiden.
631. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Nachträge aufgrund nicht vorhersehbarer Leistungen vorkommen können. Vorliegend übersteigt der Umfang der Nachträge jedoch den Hauptauftrag und geht erheblich über ein akzeptables Maß hinaus. Ursächlich für die Nachträge war eine unvollständige und unzureichende Planung, die in eine mangelhafte Leistungsbeschreibung mündete. Im Zuge der Bauausführung führten Abweichungen zwischen Planung bzw. Leistungsbeschreibung und dem tatsächlich vorhandenen Bestand zu einer Vielzahl von Planungsänderungen und zusätzlichen Leistungen mit daraus resultierenden Verlängerungen der Bau- und Sperrzeit.
632. Der Rechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass Bauleistungen, die im Wege von Nachträgen – also nicht im Wettbewerb – vergeben werden, erfahrungsgemäß mit höheren Preisen verbunden sind.¹⁶ Die zahlreichen Nachträge umfassen zudem Mehrkosten¹⁷, die durch eine hinreichende Planung hätten vermieden werden können. Insgesamt war von den Gesamtmehrkosten von rund 19 Mio. Euro ein erheblicher Teil vermeidbar.
633. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass aufgrund unzureichender Planungen eine mangelhafte Leistungsbeschreibung erstellt und dem Vertrag zugrunde gelegt wurde, was zu vermeidbaren Mehrkosten geführt hat. Er hat die HPA aufgefordert, künftig beim Bauen im Bestand die Erstellung eindeutiger und erschöpfender Leistungsbeschreibungen sicherzustellen.

Umfang der Nachträge größer als der Hauptauftrag

Vermeidbare Mehrkosten in erheblichem Umfang

¹⁵ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010, Tz. 80.

¹⁶ Jahresbericht 2017, Tz. 401; Jahresbericht 2014, Tz. 452.

¹⁷ Zum Beispiel aufgrund verlängerter Bau- und Sperrzeiten oder umfangreicher Nachtragsbearbeitung.

634. Die HPA hat dies zugesagt.

Nachtragsmanagement

635. Beim Umgang mit den zahlreichen Nachträgen wurde kein im Vorwege definiertes Nachtragsmanagementsystem angewendet. Außer den Regelungen der VOB/B habe es nach Auskunft der HPA keine weiteren Vorgaben für das Nachtragsmanagement gegeben. Nachträge seien aber grundsätzlich mit abschließender Zustimmung des zentralen Einkaufs der HPA zu beauftragen.

636. Soweit sich Nachträge nicht durch eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung vermeiden lassen, bedürfen sie eines sorgfältigen Nachtragsmanagements. Dieses soll gewährleisten, dass Nachträge unverzüglich und unter Einhaltung der Formvorschriften angeboten, unter Beachtung der einschlägigen Regelungen der VOB/B und sonstiger Vorgaben¹⁸ dem Grunde und der Höhe nach geprüft, beauftragt und abgerechnet werden und dies hinreichend dokumentiert wird. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2010 empfohlen, bei großen und komplexen Baumaßnahmen ein Nachtragsmanagementsystem einzurichten, um eine zügige und sachgerechte Entscheidung über die Behandlung eingehender Nachtragsforderungen sicherzustellen.¹⁹ Der Senat hat daraufhin im Jahr 2012 festgelegt, dass zukünftig für jede Baumaßnahme ab 10 Mio. Euro Baukosten die Einrichtung eines Nachtragsmanagementsystems zu prüfen ist.²⁰ Überdies gehört es seitdem zu den Aufgaben der Realisierungsträger, Vorgaben für das Nachtragsmanagement zu entwickeln und diese – neben den in der VV-Bau bereits enthaltenen Vorgaben – anzuwenden.

637. Das Nachtragsmanagement der HPA war bei diesem Projekt mit diversen Mängeln behaftet. Hierzu gehörten u. a.:

Nachtragsmanagement verbessern

- eine unzureichende bzw. fehlende Dokumentation der Nachtragsprüfung und -bearbeitung,
- vielfach erhebliche zeitliche Verzögerungen bei der Einholung, Prüfung und Beauftragung der Nachtragsangebote sowie
- verschiedene Beauftragungs- und Abrechnungsfehler.

638. Der Rechnungshof hat den mangelhaften Umgang mit Nachträgen beanstandet und die HPA aufgefordert, das Nachtragsmanagement zu optimieren und – soweit sie im Anwendungsbereich der VV-Bau tätig wird und entsprechend vertraglich verpflichtet wurde – deren Vorgaben zum Nachtragsmanagement zu beachten.

639. Die HPA hat dies zugesagt.

¹⁸ Zum Beispiel Nr. 7.2.2 VV-Bau in Verbindung mit dem „Leitfaden zur Vergütung von Nachträgen“ des Bundes (Nr. 510 des Vergabehandbuchs des Bundes).

¹⁹ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010, Tz. 93.

²⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

Neubau von zwei Stadtteilschulen

Behörde für Schule und Berufsbildung /
SBH | Schulbau Hamburg / GMH
Gebäudemanagement Hamburg GmbH

Beim Neubau der Irena-Sendler-Schule in Wellingsbüttel wurde ein unnötig großes Raumvolumen geschaffen. Deutlich höhere Reinigungskosten entstehen dadurch, dass die Fenster nicht geöffnet werden können.

Beim Neubau der Stadtteilschule am See in Steilshoop haben fehlende Vorgaben in der Auslobung zu wirtschaftlichen Flächenverhältnissen unwirtschaftliche Planungsergebnisse bewirkt. Ein hoher Fensterflächenanteil führt zu gesteigerten Investitions-, Reinigungs-, Wartungs- und Instandhaltungskosten für Fenster und Sonnenschutz.

640. Der Rechnungshof hat die Neubaumaßnahmen zweier Stadtteilschulen untersucht, die von SBH | Schulbau Hamburg (SBH) als Realisierungsträger umgesetzt wurden. Auftraggeber für SBH ist das Sondervermögen Schulimmobilien, welches die Schulen an die Bedarfsträgerin Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) vermietet. Beide Schulbaumaßnahmen befanden sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Umsetzung.

Irena-Sendler-Schule

641. Die Irena-Sendler-Schule ist eine Stadtteilschule in Wellingsbüttel. Der Gebäudebestand aus den 1950er bis 1970er Jahren wurde durch zwei quadratische Neubauten ersetzt, die geplante Nutzfläche (NF) beträgt ca. 9.000 m². Die Baumaßnahme wurde im März 2016 begonnen und soll im März 2018 fertiggestellt sein.

Deckenbekleidungen/Unterdecken

642. Die Klassenräume der Irena-Sendler-Schule wurden mit Abhangdecken versehen. Diese sollen erhöhte Anforderungen an die Akustik erfüllen, einen entsprechenden Deckenraum für besondere Einbauleuchten schaffen sowie die Unterbringung von Kabeltrassen und gegebenenfalls nachträgliche Installationen ermöglichen. Die Dimensionierung der abgehängten Decken ist mit 35 cm sehr groß, ohne dass eine Notwendigkeit hierfür erkennbar wäre.¹

¹ Die Höhe der abgehängten Decke der Stadtteilschule am See beträgt zum Beispiel 10 cm. Das Maß bezieht sich auf den Abstand Unterkante Rohdecke – Unterkante Abhangdecke.

643. Bauliche Maßnahmen sind entsprechend den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) auf das notwendige Maß zu beschränken. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass durch den fachlich nicht zwingend erforderlichen Deckenaufbau ein unnötig großes Raumvolumen geschaffen wurde und dadurch vermeidbare Ausgaben von rund 200.000 Euro entstanden sind.
- Unnötig großes Raumvolumen geschaffen*
644. Er hat SBH empfohlen, bei künftigen Maßnahmen genau zu prüfen, welche Deckenkonstruktionen und Leuchtentypen gewählt werden sollen und ob durch Verringerung der Abhängehöhen und damit Reduzierung des Gesamtbauvolumens eine Senkung der Kosten möglich ist.

Folgekosten Fensterreinigung

645. Die Fenster des Neubaus der Irena-Sendler-Schule können zum weit überwiegenden Teil raumseitig nicht geöffnet werden, so dass die Fensterreinigung von außen über Hubsteiger zu erfolgen hat. Das vorgesehene Fensterreinigungskonzept führt zu dauerhaft erhöhten Folgekosten.
- Deutlich höhere Fensterreinigungskosten durch Einsatz von Hubsteigern*
646. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat SBH aufgefordert, künftig bei der Planung von Bauvorhaben verstärkt auf die Aspekte der Reinigungsfreundlichkeit und somit der Folgekosten zu achten.

Stadtteilschule am See

647. Der Gebäudekomplex der ehemaligen Gesamtschule Steilshoop soll durch einen neuen Campus aus zwei Gebäuden – der Stadtteilschule am See (NF etwa 7.000 m²) und dem Quartierszentrum mit sozialen und kulturellen Einrichtungen – ersetzt werden. Im Mai 2013 ist ein hochbaulicher Realisierungswettbewerb ausgeschrieben worden, der im Februar 2014 entschieden wurde. Die Fertigstellung der Baumaßnahme ist für 2019/2020 geplant.

Planungswettbewerb

Vorgabe wirtschaftlicher Flächenrelationen

648. In der Auslobung fehlten konkrete Planungsvorgaben für wirtschaftliche Flächenrelationen. Zum Beispiel wurde der Kennwert für Flächeneffizienz VF/NF² entgegen den Vorschriften³ nicht konkret als Vorgabe formuliert. Dies führte dazu, dass die Hälfte der Wettbewerbsarbeiten deutliche Abweichungen zu dem von den TR-Schulen⁴ empfohlenen Wert von maximal 35 % Verkehrsfläche in Bezug auf die Nutzfläche aufwiesen.

² Verhältniswert Verkehrsfläche zu Nutzfläche.

³ Das Bauprogramm – Verfahrensgrundsätze für die Aufstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen, 1998.

⁴ Technische Richtlinien zum Bau und zur Errichtung Hamburger Schulen (TR-Schulen 2012) und Neufassung TR-Schulen 2016 vom 1. November 2016.

649. Der Rechnungshof hat die fehlende Vorgabe wirtschaftlicher Flächenrelationen in der Auslobung beanstandet. Den Wettbewerbsteilnehmern wurde damit eine zu große Planungsfreiheit eröffnet, so dass unwirtschaftliche Planungsergebnisse möglich wurden, die wiederum die zukünftigen Miet- und Betriebskosten beeinflussen. Er hat die Ausloberin aufgefordert, künftig den Wettbewerbsteilnehmern wirtschaftliche Flächenkennwerte konkret und verbindlich vorzugeben.
- Unwirtschaftliche Planungsergebnisse aufgrund fehlender Vorgabe für wirtschaftliche Flächenrelationen*
650. SBH hat zugesagt, künftig eine Obergrenze für einen Flächenverhältniswert, der auch die Verkehrsfläche berücksichtigt, in Auslobungen aufzunehmen und habe dies bereits bei einem Schulprojekt umgesetzt.

Nutzflächenanteile in Verkehrsflächen

651. Die von SBH in der Auslobung formulierten Planungshinweise waren nicht eindeutig. Für die Wettbewerbsteilnehmer blieb unklar, ob Anteile der im Raumprogramm vorgegebenen Nutzflächen in Verkehrsflächen miteinbezogen werden sollen oder ob zusätzliche Nutzflächen (Aufenthaltsmöglichkeiten) in Flurbereichen geschaffen werden können. Da die Ausloberin auch keinen verbindlichen Flächenverhältniswert VF/NF vorgab, bestand so für die Wettbewerbsteilnehmer die – teilweise genutzte – Möglichkeit, Flurbereiche größer zu planen, um zusätzliche, über das Musterflächenprogramm hinausgehende Nutzflächen vorzusehen.
- Unklare Planungshinweise ermöglichen Planung zusätzlicher Nutzflächen*
652. Der Rechnungshof hat die unklaren Formulierungen bemängelt und SBH aufgefordert, zukünftig in den Auslobungen Flächenvorgaben eindeutig zu benennen und zu spezifizieren.

Investitions- und Folgekosten Fassade

653. SBH hat darauf verzichtet, den Teilnehmern am Realisierungswettbewerb Vorgaben für Glasflächenanteile gemäß den TR-Schulen und den Planungshinweisen⁵ zu machen.
- Doppelter Sonnenschutz aufgrund hohen Fensterflächenanteils erforderlich*
- Die Planung des realisierten Preisträgerentwurfs sah einen Fensterflächenanteil von rund 50 % der Außenfassade des Gebäudes vor.⁶ Um bei diesem hohen Fensterflächenanteil den sommerlichen Wärmeschutz zu gewährleisten, ist ein doppelter Sonnenschutz in Form einer zweifachen Sonnenschutzverglasung sowie eines außenliegenden Sonnenschutzes in Form von Raffstores mit

⁵ Planungshinweise „Senkung der baulichen und räumlichen Standards bei öffentlichen Bauvorhaben“ (Planungshinweise), überarbeitete Fassung: Juni 2000, herausgegeben vom Amt für Bauordnung und Hochbau, Öffentlicher Hochbau. Demnach sind die „Glasflächen so klein wie möglich zu halten“. Die TR-Schulen gaben zum Zeitpunkt der Planung für Unterrichtsräume als Anhaltswert für die Fenstergrößen mindestens ein Fünftel der Raumgrundflächen an. Die Gebäude sollten dabei so geplant werden, „dass mit einem möglichst geringen Fensterflächenanteil eine optimale Tageslichtnutzung erzielt wird“.

⁶ Bei der Irena-Sendler-Schule umfasst der Fensterflächenanteil beispielsweise 40 % der Außenfassade.

Motorantrieb erforderlich. Die Investitionskosten hierfür betragen insgesamt rund 650.000 Euro.

Des Weiteren werden für die geplanten Fensterflächen Reinigungs- und für die außenliegenden Raffstores sowohl Reinigungs- als auch Wartungs- und Instandhaltungsleistungen notwendig, die voraussichtlich jährliche Kosten von insgesamt rund 26.500 Euro verursachen.

Erhöhte Reinigungs-, Wartungs- und Instandhaltungskosten infolge großer Fensterflächen

654. Eine Reduzierung der Fensterflächenanteile gemäß den TR-Schulen und den Planungshinweisen verringert auch den notwendigen Umfang von Sonnenschutzmaßnahmen. Bei einem Fensterflächenanteil von rund 40 % der Außenfassade hätten die Investitionskosten für Sonnenschutzmaßnahmen um mindestens 200.000 Euro gesenkt werden können. Zudem wären die jährlichen Kosten für Reinigungs- und Wartungsleistungen um rund 20 % (rund 5.700 Euro/Jahr) geringer ausgefallen.
655. SBH hat erklärt, es sei keine Obergrenze für den Fensterflächenanteil vorgegeben worden, auch weil dies in Bezug auf stadtplanerische Erwägungen eine Einschränkung gewesen wäre. Angesichts der erheblichen Kosten, die durch große Glasflächen verursacht werden, hat der Rechnungshof die in der Auslobung fehlende Vorgabe eines möglichst geringen Glasflächenanteils und die infolge notwendigen erhöhten Investitions- und Folgekosten⁷ für Fenster und Sonnenschutzmaßnahmen beanstandet.

Fazit

656. Der Rechnungshof hat SBH aufgefordert, gemeinsam mit der BSB als Bedarfsträgerin darauf hinzuwirken, dass künftig
- bei Planungswettbewerben die in den TR-Schulen und in den Planungshinweisen aufgeführten – insbesondere die wirtschaftliche Planung und Bauweise betreffenden – Vorgaben vollständig und bindend in die Auslobung aufgenommen werden und
 - Planungen für Schulbauten grundsätzlich unter Beachtung dieser Vorgaben erfolgen und wirtschaftlichen Lösungen – auch im Hinblick auf Folgekosten – der Vorrang gegeben wird.

Stellungnahme der Verwaltung

657. Die BSB und SBH haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und wollen den Forderungen und Empfehlungen nachkommen.

⁷ Reinigungs- und Wartungskosten.

Öffentliche Beleuchtung

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation / Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer / Hamburg Port Authority AöR

Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation hat bei der Übertragung der Aufgabe „Öffentliche Beleuchtung und Lichtsignalanlagen“ an den Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer weder den Bedarf noch die zu erbringenden Leistungen hinreichend konkret vorgegeben.

Die Vertragswerke für Bau und Betrieb der Anlagen bedürfen dringend einer umfassenden, verbindlichen und transparenten Neufassung. So werden derzeit für Bauleistungen jährlich durchschnittlich 19 Mio. Euro ohne eine derartige belastbare Regelung ausgegeben.

658. Bau und Betrieb der Öffentlichen Beleuchtung (ÖB) und der Lichtsignalanlagen (LSA) sind öffentliche Aufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Der Bestand der Anlagen umfasste 2015 rund 125.000 Leuchten der ÖB und rund 1.760 LSA-Knoten. Die Ausgaben für deren Bau, Grundinstandsetzung und Betrieb beliefen sich auf mehr als 50 Mio. Euro.

Für das Stadtgebiet ist die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) und für das Hafengebiet die Hamburg Port Authority AöR (HPA) zuständig.

Mit dem Bau und Betrieb der ÖB und der LSA ist seit jeher die aus der HEW hervorgegangene, zwischenzeitlich privatisierte und seit 2014 wieder als städtisches Unternehmen geführte Hamburg Verkehrsanlagen GmbH (HHVA) beauftragt.

Aufgabenwahrnehmung

659. Die BWVI als zuständige Behörde hat dem Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) weite Teile ihrer Aufgaben als Bedarfsträger¹ für ÖB und LSA übertragen. Gleichzeitig ist der LSBG als Realisierungsträger² mit der Durchführung der Aufgabe „Öffentliche Beleuchtung und Lichtsignalanlagen“ beauftragt.

¹ Dem Bedarfsträger obliegt die Bauherrenverantwortung (vgl. VV-Bau, Abschnitt 1.3).

² Dem Realisierungsträger wird mit seiner Beauftragung eine definierte Kompetenz und Verantwortung zugewiesen, in deren Grenzen er selbstständig Entscheidungen treffen darf (vgl. VV-Bau, Abschnitt 1.3).

Rechtsgrundlage und Maßstab für die Leistungserbringung und Vergütung sind die zwischen Bedarfsträger und Realisierungsträger geschlossenen Kontrakte³.

660. Die Kontrakte sind teilweise nachträglich geschlossen worden. Auf eine konkrete Leistungsbeschreibung wurde verzichtet. In der Folge können die BWVI und der LSBG als Bedarfsträger die Leistungserbringung des Realisierungsträgers nicht hinreichend überprüfen und einfordern. So beinhaltete der Kontrakt für 2015/2016 lediglich die pauschale Zielsetzung, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Anlagen zu erhalten und kontinuierlich zu verbessern. *Verzicht auf konkrete Leistungsbeschreibung*
661. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Behörde wie auch den LSBG aufgefordert, künftig die Kontrakte rechtzeitig zu schließen, in ihnen konkrete Zielsetzungen zu vereinbaren sowie die Leistungserbringung zu überprüfen.

Bauleistungen

Vertragliche Grundlage

662. Für den Bau der ÖB und der LSA hat die FHH mit der HHVA ab dem Jahr 2000 in Erwartung eines endgültigen Vertrags eine „Vorläufige Regelung“ getroffen. Diese Regelung greift auf einen 1986 geschlossenen und zu Ende 1995 gekündigten Selbstkostenerstattungsvertrag für Bau und Betrieb zurück. Anstatt eines endgültigen Vertrages ist die „Vorläufige Regelung“ seit 2003 durch mehrere Vereinbarungen angepasst und nunmehr bis zum 31. Dezember 2018 verlängert worden. In der „Vorläufigen Regelung“ ist zudem ausdrücklich festgehalten, dass diese „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ angewandt werde.
663. Die derzeitige Vertragssituation, auf deren Grundlage jährlich durchschnittlich 19 Mio. Euro für Bauleistungen verausgabt werden, entspricht nicht den Anforderungen an eine rechtssichere und belastbare Regelung, auf deren Grundlage Zahlungen aus dem Haushalt geleistet werden dürfen. *Keine rechtssichere und belastbare Vertragsgrundlage*
664. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FHH die Bauleistungen seit fast 20 Jahren ohne rechtssichere Grundlage von der HHVA erbringen lässt. Er hat die geprüften Stellen aufgefordert schnellstmöglich eine transparente, verbindliche, umfassende und rechtssichere vertragliche Grundlage für die wechselseitigen Leistungen zu schaffen.

Vergütung

665. Für die einzelnen Baumaßnahmen der ÖB und der LSA ermittelt die HHVA mithilfe eines Angebotsleistungsverzeichnisses die Kosten und wird auf dieser Grundlage vom LSBG bzw. der HPA beauf-

³ Verwaltungsinterne „Verträge“.

tragt. Abgerechnet werden die Maßnahmen jedoch nicht nach den Angebotsleistungsverzeichnissen, sondern durch Erstattung der nachgewiesenen Selbstkosten zuzüglich eines Gewinnzuschlags. Die Stundenverrechnungs- und Zuschlagsätze hierfür sind in der „Vorläufigen Regelung“ von 1999 festgelegt und in den Jahren 2005, 2011 und 2015 angepasst worden.

Keine unabhängige Prüfung der Angemessenheit der Verrechnungssätze

666. Bei den Vereinbarungen der Stundenverrechnungssätze hat der LSBG lediglich die Angaben der Auftragnehmerin HHVA formal plausibilisiert. Hierdurch kann nicht sichergestellt werden, dass die abgerechneten Preise angemessen sind und die beauftragten Leistungen mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erbracht werden. Zudem birgt zumindest im Verhältnis von öffentlichen Auftraggebern und privatrechtlich organisierten Auftragnehmern die nachträgliche Bestimmung der Vergütung durch Selbstkostenerstattung die Gefahr der überhöhten Selbstkosten.

Anstelle der Vergütung durch nachträgliche Selbstkostenerstattung hätten die Vertragsparteien ohne Weiteres im Vorwege bepreiste Leistungsverzeichnisse für die infrage stehenden Bauleistungen verwenden können.

667. Der Rechnungshof hat die Vergütung der Bauleistungen zu Selbstkostenerstattungspreisen kritisiert und die Behörde und den LSBG aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass für einen neu abzuschließenden Bauvertrag (Tz. 664) ein Leistungsverzeichnis mit Einheitspreisen erstellt wird.

Abrechnung

668. Die Prüfung von Rechnungen ist Voraussetzung für die Zahlungsfreigabe. Sie muss frei von Interessenkonflikten durchgeführt werden.

669. Die monatlichen Rechnungen der HHVA für Bauleistungen sind weder in einzelne Positionen mit geleisteten Mengen aufgegliedert noch durch begründende Unterlagen belegt.

Auf allen Rechnungen bescheinigt die HHVA sich selbst, dass die Berechnung gemäß den vertraglichen Regelungen erfolgt ist. LSBG und HPA prüfen die Rechnungen inhaltlich nicht. Sie begründen dies damit, dass die HHVA die Angemessenheit der Preise und die Richtigkeit der Mengenansätze in eigener Verantwortung zu vertreten habe.

Rechnungen nicht prüfbar

670. Die Monatsrechnungen sind derzeit nicht prüfbar, weil die einzelnen Leistungen weder aufgegliedert noch belegt sind.

Auftragnehmer bescheinigt die Richtigkeit der Rechnung selbst

Das zwischen den Auftraggebern LSBG und HPA und der Auftragnehmerin HHVA etablierte Verfahren der Rechnungsbearbeitung führt dazu, dass die HHVA letztlich selbst die Richtigkeit der von ihr gestellten Rechnung bestätigt. Dies entspricht nicht dem Grundsatz einer wirksamen Prüfung und Kontrolle. Der Rechnungshof hatte diese weitgehend auf Vertrauen beruhende Verfahrenspraxis

bereits in seiner Prüfung im Jahr 2000 als problematisch erachtet. Die Behörde hatte damals erklärt, die Rechnungen zukünftig in vollem Umfang selbst prüfen zu wollen.⁴

671. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Auftraggeber entgegen der Zusage aus dem Jahr 2000 die Rechnungen weiterhin nicht prüfen. Er hat den LSBG und die HPA aufgefordert, die Rechnungsprüfung nunmehr selbst vorzunehmen und hierfür auf Vorlage prüfbarer Rechnungen zu bestehen.

Betriebsleistungen

672. Mit dem Betrieb der ÖB und der LSA ist die HHVA auf Basis eines seit 1999 geltenden Pauschalvertrags beauftragt. Eine Urkalkulation, aus der sich das dem Pauschalpreis zugrunde liegende Mengengerüst mit zugeordneten Kosten ergibt, lag der damals zuständigen Behörde im Verhandlungsprozess nicht vor. Der Vertrag enthält keine Preisgleitklauseln zur Fortschreibung des für den Betrieb einschließlich der Energielieferung vereinbarten Preises. Entsprechend ist der Netto-Grundbetrag der Pauschale seit 1999 unverändert geblieben. Er wird durch Anpassungsbeträge jährlich den veränderten Rahmenbedingungen angeglichen.

673. Der Pauschalpreis stellt einen Selbstkostenfestpreis dar, der nach dem öffentlichen Preisrecht aufgrund einer Kalkulation zu ermitteln gewesen wäre. Die FHH hat die Angemessenheit des Pauschalpreises jedoch zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses in Ermangelung einer Urkalkulation nicht festgestellt.

Angemessenheit des Pauschalpreises nicht festgestellt

In dem Betriebsvertrag fehlt zudem ein Maßstab dafür, wie Vergütungsanpassungen zu berechnen sind. Es wird deswegen auf Selbstkostenerstattungspreise zurückgegriffen. Wegen der fehlenden Urkalkulation, die der Auftraggeber benötigt, um beurteilen zu können, ob Preisänderungen wegen zusätzlicher oder geänderter Leistungen berechtigt sind, sind auch die Anpassungsbeträge für veränderte Rahmenbedingungen nicht nachzuvollziehen.

Kein Maßstab für Vergütungsanpassungen

674. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass sich die Angemessenheit des Pauschalpreises und der Anpassungsbeträge nicht belegen lässt und im Betriebsvertrag keine tragfähige Grundlage für Anpassungen der Pauschale vereinbart ist. Er hat die Behörde aufgefordert,

- eine umfassende und rechtssichere Vertragsgrundlage einschließlich eines Leistungsverzeichnisses aufzustellen, das die aktuellen betrieblichen Erfordernisse enthält, sowie
- ein tragfähiges Vergütungssystem auf Basis von marktüblichen Preisen zu etablieren, das eine Kalkulationsbasis für eventuell erforderliche Vertragsanpassungen darstellt.

⁴ Jahresbericht 2001, Tz. 390 f.

Stellungnahme der Verwaltung

675. Die geprüften Stellen haben die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Energiekosten des Verwaltungsneubaus in Wilhelmsburg

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Behörde für Umwelt und Energie /
Finanzbehörde / Landesbetrieb
Immobilienmanagement und Grundvermögen /
GGV Grundstücksgesellschaft
Verwaltungsgebäude Neuenfelder Straße mbH /
Sprinkenhof GmbH

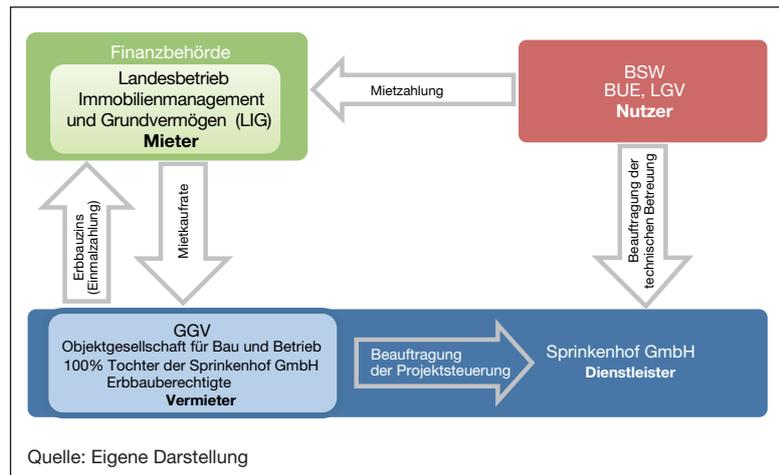
Die Energiekosten des Verwaltungsneubaus übertrafen im Jahr 2016 den der Bürgerschaft 2009 mitgeteilten Prognosewert um 238.000 Euro bzw. 80 %.

Der vertraglich vereinbarte Zielwert für den Heizwärmebedarf wird deutlich überschritten. Dadurch entstehen jährliche Mehrkosten von rund 60.000 Euro.

Der Senat muss künftig bei Hochbaumaßnahmen das gesamtwirtschaftliche Ziel stärker beachten und dazu die Baukosten und die Lebenszykluskosten in ein angemessenes Verhältnis bringen.

676. Der Neubau des Verwaltungsgebäudes Neuenfelder Straße 19 in Wilhelmsburg wurde an zentraler Stelle des Ausstellungsbereichs der Internationalen Bauausstellung (IBA) und der Internationalen Gartenschau (igs) errichtet, u. a. um die „Neue Mitte Wilhelmsburgs“ und das Leitprojekt „Sprung über die Elbe“ zu unterstützen. Das Gebäude wird derzeit vor allem von der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW), der Behörde für Umwelt und Energie (BUE) sowie dem Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung (LGV) genutzt.
677. Auf dem Grundstück Neuenfelder Straße sollte ein beispielgebendes, nachhaltiges Verwaltungsgebäude nach höchsten energetischen Standards im Wege eines Mietkaufmodells mit Heizenergie- und Stromkosten von 291.000 Euro jährlich errichtet werden. Die Baukosten sollten 192 Mio. Euro nicht überschreiten.¹ Das für etwa 1.500 Arbeitsplätze konzipierte Gebäude wurde ab Mai 2013 bezogen.
678. Dem folgenden Diagramm sind die am Mietkaufmodell Beteiligten mit den heutigen Bezeichnungen sowie die vertraglichen Rollen, Rechte und Verpflichtungen zu entnehmen:

¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/4485 vom 3. November 2009.



Energiemehrkosten

- Rund 80 % höhere Energiekosten als prognostiziert*
679. Nach einer dreijährigen Einregelungsphase und Betriebsoptimierung der technischen Anlagen betragen im Jahr 2016 die Heizenergie- und Stromkosten für den Verwaltungsneubau 529.000 Euro. Sie übertrafen damit die Prognose um 238.000 Euro bzw. 80 %. Auch künftig ist mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen (Tz. 684).
680. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Planungsbeteiligten unter Einbeziehung der GGV Grundstücksgesellschaft Verwaltungsgebäude Neuenfelder Straße mbH aufgefordert zu prüfen, ob eine Kompensation zwischen den Beteiligten erforderlich ist.

Primärenergie- und Heizwärmebedarf

681. Im 2009 durchgeführten Realisierungswettbewerb wurde die zu erreichende energetische Qualität für den Neubau konkretisiert und ein Primärenergiebedarf von jährlich höchstens 70 kWh/m² sowie ein Heizwärmebedarf von jährlich höchstens 15 kWh/m² gefordert.² Nach der aus dem Dezember 2010 stammenden „Entwurfsbroschüre“ wurde die Einhaltung des Heizwärmebedarfs für den Entwurf mit dem Passivhaus-Projektierungspaket (PHPP) nachgewiesen.

Den im Rahmen eines auf zunächst drei Jahre angelegten und danach verlängerten Monitorings durchgeführten Berechnungen zufolge hält der Neubau die Zielvorgabe für den Primärenergiebedarf mit 60 kWh/m² für 2016 ein.³ Dies gilt jedoch nicht für den Heizwärmebedarf, der in den Jahren 2014 bis 2016 zwischen 32 und 39 kWh/m² und damit über 100 % höher lag.

² Die Kennzahlen sind auf die Nettogeschossfläche zu beziehen.

³ Auch die Anforderungen der Energieeinsparverordnung sind damit erfüllt.

682. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Wärmedurchgangskoeffizient⁴ insbesondere für die ausgeführten opaken⁵ Teile der Elementfassade⁶ mit 0,87 W/(m²K) deutlich oberhalb des Wertes liegt, der zur Erreichung eines Heizwärmebedarfs von höchstens 15 kWh/m² jährlich erforderlich wäre.⁷ Der Rechnungshof sieht darin eine wesentliche Ursache für den gegenüber der Planung erhöhten Wärmebedarf.
683. Die Sprinkenhof GmbH hat erklärt, sie halte einen jährlichen Heizwärmebedarf von weniger als 30 kWh/m² durch weitere Betriebsoptimierungen und kleinere bauliche Maßnahmen für noch erreichbar. Sie hat ergänzend mitgeteilt, es seien weder zertifizierte Passivhauskomponenten verbaut worden, noch erfüllten die Wärmedurchgangskoeffizienten der Gebäudehülle die Passivhausvorgaben. Diese bewusste Entscheidung sei vor allem wirtschaftlichen Überlegungen und der Einhaltung des Kostenrahmens geschuldet.
684. Nach Einschätzung des Rechnungshofs entspricht ein Wert von jährlich etwa 30 kWh/m² dem eines strukturellen Wärmebedarfs, der sich aufgrund der Gebäudekonstruktion ergibt und sich nicht weiter verringern lässt, da die physikalischen Grenzen des Gebäudes erreicht sind. Allein dadurch ist mit einer dauerhaften Erhöhung der Heizenergiekosten um jährlich rund 60.000 Euro zu rechnen. Auch wenn der Verwaltungsneubau einen im Bundesgebiet für Büroneubauten schon jetzt vergleichsweise guten Wärmestandard erreicht, hält das Gebäude damit letztlich den beabsichtigten sehr hohen Standard nicht ein.
- Heizwärmedarf
dauerhaft doppelt
so hoch wie
geplant*
685. Der Rechnungshof hält die Zielsetzung der Sprinkenhof GmbH, die Baukosten bei der Umsetzung des Verwaltungsneubaus stabil zu halten, für richtig im Rahmen des „Kostenstabilen Bauens“.⁸ Dabei darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass eine mindere energetische Gebäudequalität einen erheblichen negativen Einfluss auf die Lebenszykluskosten haben kann. Beim vorliegenden Gebäudeentwurf war es offensichtlich nicht möglich, die hohe energetische Anforderung für den Heizwärmebedarf mit dem vorhandenen Kostenrahmen einzuhalten, wie die Entscheidung zeigt, die Wärmedurchgangswerte der Gebäudehülle nicht entsprechend den Grundsätzen des PHPP (Tz. 682) auszuführen. Für die Freie und Hansestadt Hamburg ergeben sich daraus in der Gesamtbilanzierung der Bau- und Betriebskosten aufgrund der Energiemehrkosten höhere Lebenszykluskosten. Dies entspricht jedenfalls nicht dem vom Senat in seiner Strategie zur Optimierung des Immobilienmanagements⁹ erklärten Ziel, die Effizienz der
- Lebenszyklus-
kosten beachten*

⁴ Der Wärmedurchgangskoeffizient (U-Wert) ist die Maßeinheit zur Ermittlung des Wärmeverlustes eines Bauteils. Je kleiner der U-Wert, desto geringer sind die Wärmeverluste nach außen und der Energieverbrauch.

⁵ Opak = lichtundurchlässig.

⁶ Die opaken Teile machen etwa 30 % der Hüllfläche aus.

⁷ Siehe PHPP-Grundsätze: Danach sind zum Beispiel alle opaken Bauteile der Außenhülle eines Gebäudes so zu dämmen, dass sie einen U-Wert von maximal 0,15 W/(m²K) aufweisen, und der U-Wert für die Fenster (Verglasung einschließlich der Fensterrahmen) muss weniger als 0,80 W/(m²K) betragen.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015.

Immobilienutzung und -bewirtschaftung – auch unter Einbeziehung der Lebenszykluskosten – zu steigern.

686. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die konkurrierenden Zielvorgaben nicht im Planungsprozess aufgelöst wurden. Das zeigt sich darin, dass die Zielvorgabe für den Heizwärmebedarf des Verwaltungsneubaus nicht eingehalten wird. Er hat die am Mietkauf Beteiligten aufgefordert, im Rahmen ihrer vertraglichen Rollen die für eine Absenkung des Heizwärmebedarfs bereits identifizierten Maßnahmen zügig umzusetzen.
687. Damit das gesamtwirtschaftliche Ziel nicht aus dem Blickfeld gerät, fordert der Rechnungshof, dass der Senat die Baukosten und die Lebenszykluskosten in ein angemessenes Verhältnis bringt.

Stellungnahme der geprüften Stellen

688. Die geprüften Stellen haben die festgestellten Sachverhalte anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

Inneres, Justiz und interne Verfahren

Unterbringung in und nach dem Asylverfahren

Behörde für Inneres und Sport / Behörde
für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

**Verträge und Leistungsbeschreibungen
müssen konkrete Vorgaben und Standards
enthalten.**

**Ohne Prüfung, ob in Rechnung gestellte
Kosten notwendig und berücksichtigungs-
fähig sind, darf keine Erstattung erfolgen.**

**Bei der Kostenerstattung sind die kassen-
rechtlichen Vorschriften zwingend einzu-
halten.**

689. Aufgrund des im zweiten Halbjahr 2015 stark gestiegenen Zuzugs Asylbegehrender beauftragte die Behörde für Inneres und Sport (BIS) zusätzlich zu der AÖR fördern & wohnen (f & w) verschiedene Hilfsorganisationen mit dem Betrieb von Erstaufnahmeeinrichtungen (zum Beispiel in Baumarkthallen, Zelten oder Containerdörfern). Zur Vermeidung von Obdachlosigkeit bringt die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) Personen, die aus Einrichtungen der Erstaufnahme ausziehen sollen und über keine anderweitige Unterkunft verfügen, in Folgeunterkünften unter. Knapper regulärer Wohnraum macht es bis heute notwendig, die Kapazitäten der auch von f & w betriebenen Folgeunterkünfte, für die die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) die Verantwortung trägt, ebenfalls erheblich auszuweiten.
690. Für die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen wurden 2015 173 Mio. Euro und 2016 360 Mio. Euro aus dem Haushalt aufgewendet. Hierin nicht enthalten sind Kosten für Grundstücksankäufe sowie gewährte Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.
691. Der Rechnungshof hat für sieben ausgewählte Erstaufnahmeeinrichtungen für die Jahre 2015 und 2016 untersucht, inwieweit ihr Betrieb den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprach und ob die mit den Betreiberinnen und Betreibern vereinbarte Kostenerstattung ordnungsgemäß und unter Einhaltung der kassenrechtlichen Vorschriften erfolgte. Des Weiteren hat der Rechnungshof für ausgewählte, teilweise in Planung befindliche Folgeunterbringungen die Standortauswahl unter Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsaspekten bewertet.

Kapazitätsaufbau

692. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung berücksichtigt, dass die Flüchtlingskrise die Verwaltung vor sehr große Herausforderungen gestellt hat und es ihr trotz der hohen Zugangszahlen immer gelungen ist, alle Asylbegehrenden unterzubringen und so eine Obdachlosigkeit zu vermeiden.
- Kapazitätsaufbau blieb hinter den selbst gesetzten Zielen zurück*
693. Bereits seit 2013 wollten BIS und BASFI die Unterbringungskapazitäten erheblich ausbauen, blieben jedoch in der Realisierung stets hinter den selbst gesetzten Zielen aufgrund anderer politischer Prioritäten (zum Beispiel regulärer Wohnungsbau), der Dauer der Plan- und Genehmigungsverfahren, beschränkter Aufstellmöglichkeiten zum Beispiel für Container und der anfänglich nicht ausreichenden Personalausstattung in den eingesetzten Projekten zurück. Die hierdurch entstandene zu geringe Vorsorge hat zu Problemlagen bei der Unterbringung – zum Beispiel die Notwendigkeit, auf Baumarkthallen und Zelte zurückgreifen zu müssen – beigetragen.

Nachträgliche Vertragsabschlüsse

694. Die Vereinbarungen über den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtungen wurden mit den Hilfsorganisationen im Spätsommer/Herbst 2015 zunächst mündlich und erst im September 2016 in schriftlicher Form getroffen. Basis für alle angestrebten Vertragsverhältnisse war die seinerzeit gültige Vereinbarung mit f & w, die nach Angabe der Verwaltung allen Vertragsparteien bekannt gewesen sei.
695. Der Rechnungshof hat in den geprüften Unterlagen zahlreiche Hinweise darauf gefunden, dass dies nicht zutraf und es unterschiedliche Sichtweisen gab. So war eine Betreiberin noch im Sommer 2016 der Auffassung, Eigentümerin aller von ihr beschafften Gegenstände zu werden, auch wenn sie für diese eine Erstattung durch die FHH erhielt. Dies widersprach der Regelung der Vereinbarung mit f & w, wonach die Gegenstände mit der Erstattung der Kosten Eigentum der FHH werden und den Betreibern leihweise zur Verfügung stehen.
- Verträge schriftlich und vor der Leistungserbringung abschließen*
696. Der Rechnungshof hat die Vorgehensweise bei den Vertragsabschlüssen als Verstoß gegen den Grundsatz der Schriftlichkeit bemängelt und darauf hingewiesen, dass über den inhaltlichen Umfang einer Vereinbarung vor dem Beginn der Leistungserbringung Klarheit herrschen muss.
697. Die BIS hat erklärt, aufgrund der gewonnenen Erfahrungen zukünftig in der Lage zu sein, bei vergleichbaren Sachverhalten rechtzeitig schriftliche Verträge abzuschließen.

Leistungsstandards

698. Die Vereinbarungen sehen eine Erstattung der Personal- und Sachaufwendungen sowie sonstiger Kosten gegen Beleg vor,

sofern sie berücksichtigungsfähig und für den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtung notwendig sind. Im Übrigen enthielten die Vereinbarungen sowie die zugehörige Leistungsbeschreibung im Wesentlichen nur Hinweise zur inhaltlichen und qualitativen Ausgestaltung der Leistungen, jedoch kaum konkrete Vorgaben zur Angemessenheit und zum vorausgesetzten Standard des Personal- und Mitteleinsatzes bei der Aufgabenwahrnehmung. Infolgedessen konnten die Betreiberinnen und Betreiber im Wesentlichen selbst bestimmen, welche Güter und Dienstleistungen sie als erforderlich ansehen wollten.

Konkrete Vorgaben für Güter und Dienstleistungen fehlten

699. Einen Hinweis an die Betreiberinnen und Betreiber, dass diese bei ihren Anschaffungen, die gemäß den Vereinbarungen mit der Erstattung der Kosten in das Eigentum der FHH übergehen, sowie bei der (Weiter-) Beauftragung von Subunternehmen das Vergaberecht anzuwenden haben, sehen die Vereinbarungen nicht vor. Die BIS hatte meist keine Kenntnis davon, auf welche Weise Aufträge vergeben oder Gegenstände in Vertretung der FHH erworben wurden. Die Vereinbarung beinhaltet keine Verpflichtung, Unterlagen zur Überprüfung durch die Verwaltung vorzuhalten.

Unzureichende Kenntnis über Auftragsvergaben bei der Verwaltung

700. Der Rechnungshof hat das Fehlen von Vorgaben für Leistungen und Beschaffungen bemängelt und gefordert, diese in konkreter Form vorzusehen. Zudem ist eine lückenlose Dokumentation der Beschaffungsvorgänge sicherzustellen.

701. Die BIS hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Erstattung fragwürdiger Kosten

702. Die Freiheit der Betreiberinnen und Betreiber, selbst zu bestimmen, welche Güter und Dienstleistungen sie als erforderlich erachten konnten (Tz. 698), wurde ergänzt durch einen Mangel an nachgehender Überprüfung, inwieweit die Anschaffungen auch nach Einschätzung der Verwaltung erforderlich und die abgerechneten Kosten zu erstatten waren. Auch augenscheinlich erhebliche Unterschiede in Art, Mengen und Preisen haben die Verwaltung nicht veranlasst, die Anschaffungen auf ihre Notwendigkeit zu hinterfragen.

Zweifelhafte Anschaffungen nicht hinterfragt

703. Der Rechnungshof hat bei einer Reihe von Leistungen daraus resultierende Mängel festgestellt:

- Entgegen der Intention der Verwaltung, auf bestehende gemeinnützige Hilfsorganisationen wegen dort vorhandener Kapazitäten und Erfahrungen zurückgreifen, hat zumindest eine Hilfsorganisation zum Betrieb einer Erstaufnahmeeinrichtung eine Tochterorganisation gegründet und sämtliche damit verbundenen Kosten (Gründung, Jahresabschluss, Rechtsanwaltskosten im Zuge der Vertragsverhandlungen) in Rechnung gestellt. Zudem wurden Fahrzeuge beschafft, ohne zu prüfen, ob ein Bedarf besteht oder die entgeltliche Nutzung vorhandener Fahrzeuge der Hilfsorganisationen möglich und wirtschaftlicher ist.

Neue Gesellschaftsstrukturen finanziert

- Gemeinkostenzuschläge zu hoch berechnet*
- Für die Berechnung der vereinbarten Gemeinkostenzuschläge wurden entgegen den Regelungen nicht nur Personal-, sondern auch Sachkosten einbezogen (zum Beispiel für Supervision, Personalbeschaffung, Fahrgelder und Fortbildungen). Zudem wurden Leistungen gesondert bezahlt, die bereits über den Gemeinkostenzuschlag abgegolten waren, wie Personalverwaltungs- und Beschaffungskosten.
- Mangelnde Überprüfbarkeit der Personalkosten*
- Die Personalkosten wurden überwiegend pauschal oder ohne Funktionszuordnung abgerechnet. Eine Überprüfung durch die Verwaltung, inwieweit der Personaleinsatz vertragsgemäß war und die vorgegebenen Personalschlüssel eingehalten wurden, war daher nicht möglich.
- Controlling von Sicherheitsdienstleistungen unzureichend*
- Auch Sicherheitsdienstleistungen wurden in vielen Fällen nur pauschal ohne Angabe der konkret geleisteten Dienste in Rechnung gestellt. In der Folge war nicht ersichtlich, inwieweit die Leistungen dem vereinbarten Umfang entsprachen. Die Preise und die Preisgestaltungen der Sicherheitsunternehmen wiesen deutliche Unterschiede auf, obgleich ihre Aufgaben einheitlich in der Leistungsbeschreibung festgelegt waren. Ab November 2015 fehlte eine aktuelle Aufstellung über die notwendigen Sicherheitsdienstleistungen. Erst im Herbst 2016 wurde mit dem Aufbau eines Controllings begonnen, in dem Leistungsumfang und Kosten in den Einrichtungen einander gegenübergestellt und die Ergebnisse zur Steuerung genutzt werden konnten.
 - Cateringunternehmen rechneten gegenüber den Betreiberinnen und Betreibern nach der Einrichtungskapazität ab, auch wenn die tatsächliche Belegung erheblich geringer war. Nicht bei allen Caterern gehörte die Getränkeversorgung zum Vertragsumfang, was an einigen Standorten die mit zusätzlichen Kosten verbundene Beschaffung von Getränken durch die Betreiber erforderlich machte.
- Abrechnung und Preisgestaltung bei Reinigungsdienstleistungen unzulänglich*
- Abrechnungen der Reinigungsunternehmen gegenüber den Betreibern fehlten wesentliche Informationen wie die Anzahl der eingesetzten Personen sowie Nachweise in Form von Stundenzetteln. Bei den Stundenverrechnungssätzen bestehen gravierende Unterschiede, obgleich die Leistungen der Reinigungsunternehmen nach Zeitaufwand vergütet werden und keine Unterschiede in der Art und Weise der Leistung vorgesehen sind. Sie sind auch nicht dadurch zu erklären, dass die Reinigungsunternehmen ausschließlich Personen mit erfolgreicher Sicherheitsüberprüfung einsetzen durften, da diese Anforderung für alle Anbieter gilt.
- Erhebliche Unterschiede bei der Vergütung von Dolmetscherdiensten*
- Die Inanspruchnahme von Dolmetscherdiensten und deren Vergütung gestalteten die Einrichtungen sehr unterschiedlich. Bei den Stundenverrechnungssätzen gab es Spannen von 20 Euro für Sprachmittler bis zu 36 Euro zuzüglich pauschale Anfahrtkosten von 40 Euro pro Einsatz für vereidigte Dolmetscher, ohne dass dies von der Verwaltung thematisiert wurde.

Darüber hinaus wurden Dolmetscher in erheblichem Umfang zur Begleitung zu Ärzten in Anspruch genommen, was nach verwaltungsinternen Vorgaben einer besonderen Indikation und Begründung bedarf. Solche konnte der Rechnungshof jedoch nicht vorfinden. Für die Begleitung zu Behördenterminen (beispielsweise zu Jobcenter team.arbeit.hamburg) sind andere Kostenträger heranzuziehen.

704. Der Rechnungshof hat die BIS zur Prüfung möglicher Rückforderungen sowie zur nachträglichen Überprüfung aller Abrechnungen auf ähnlich gelagerte Fälle aufgefordert.
705. Die BIS hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen. Sie hat erklärt, bereits im Zuge des Prüfungsverfahrens mit der nachträglichen Kontrolle aller Rechnungen sowie mit Rückforderungen begonnen zu haben. Bezüglich der Sicherheitsdienstleistungen hat sie mitgeteilt, immer einen Überblick über die beauftragten Leistungen gehabt zu haben, ohne jedoch hierfür Belege vorlegen zu können.

Vergütungsform, Wirtschaftlichkeit

706. Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sind die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen. Die BIS verzichtete wegen der Eilbedürftigkeit auf eine feste Vergütung oder Vergütungssätze und sagte den Betreibern zu, ihnen sämtliche zur Erfüllung der Leistungsbeschreibung anfallenden Personal- und Sachaufwendungen sowie sonstigen Kosten zum Betrieb einer Erstaufnahmeeinrichtung zu erstatten.
707. Der Rechnungshof hält diese Vorgehensweise in Anbetracht des Zeitdrucks und der Unsicherheit über die tatsächlich erforderlichen Leistungen allenfalls in der Hochzeit der Flüchtlingskrise für ausnahmsweise vertretbar. Allerdings birgt sie angesichts der quantitativen und qualitativen Offenheit und der damit verbundenen großen Entscheidungsfreiheit der Betreiber der Einrichtungen hohe Ausgaberrisiken.

Der Rechnungshof hat aber bemängelt, dass dieser Zustand nicht spätestens mit dem nachlassenden Zuzug ab dem 2. Quartal 2016 von flankierenden Maßnahmen zur Sicherung eines wirtschaftlichen und sparsamen Betriebs der Einrichtungen begleitet wurde. Der Rechnungshof hat angeregt, zur Vereinfachung der Abrechnungsvorgänge für geeignete Kostenpositionen eine Erstattung über Pauschalen und/oder eine zentrale Anschaffung über f & w vorzusehen.

Maßnahmen zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verspätet

708. Die personellen Ressourcen, die bis zu Beginn des Jahres 2016 eingesetzt wurden, reichten erkennbar nicht aus, um die in besonders hoher Anzahl eingehenden Rechnungen – insbesondere gemessen an deren finanziellem Umfang im Einzelfall – ordnungsgemäß entsprechend den kassenrechtlichen Vorschriften zu überprüfen. Ebenso konnte das zur Aufdeckung von Auffälligkeiten

Unzureichende personelle Ressourcen

notwendige Controlling nicht begleitend aufgebaut werden. Im Ergebnis sind Auszahlungen auch sehr hoher Beträge faktisch ungeprüft angeordnet worden. Bei einer Stichprobenprüfung durch den Rechnungshof wiesen über 90 % der Rechnungen kassenrechtliche Mängel auf, die unbeanstandet geblieben waren. Auch die BIS hat bei ihrer nunmehr eingeleiteten nachgehenden Überprüfung der Abrechnungen (Tz. 705) nach eigenen Angaben zahlreiche Mängel gefunden.

709. Der Rechnungshof hat gefordert, zukünftig in vergleichbaren Situationen durch den Aufbau einer Projektstruktur mit ausreichenden Personalressourcen für ordnungsgemäße Anschaffungen und Abrechnungen zu sorgen.
710. Die BIS hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen. Sie hat erklärt, Mitte 2016 mit dem Aufbau eines Controllings begonnen zu haben.

Standortentscheidungen

711. Zur notwendigen Anzahl, Größe und Auswahl von Standorten der Erstaufnahmeeinrichtungen und der Folgeunterbringung hat der Zentrale Koordinierungsstab Flüchtlinge ein strukturiertes Verfahren unter Hinzuziehung der Experten von Bezirken, Feuerwehr und Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen in sog. Standortkonferenzen installiert. Vorrangiges Ziel war und ist die Bereitstellung ausreichender Unterbringungskapazitäten. Als weiteren Aspekt verfolgt der Senat die gleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge auf die Bezirke. Hierbei spielt die Einhaltung der geschlossenen Bürgerverträge eine zentrale Rolle. Darüber hinaus berücksichtigt der Senat Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte.
712. Die Wirtschaftlichkeit von Standortvorhaben der Folgeunterbringung wird insbesondere anhand der Kosten je Platz und Tag beurteilt. Dabei erfolgt eine Orientierung an Benchmarks sowie an den Kostensätzen, die f & w von der FHH für die Anmietung, die Finanzierung und den Betrieb vergleichbarer bestehender Einrichtungen erhält. Die Kostensätze werden einmal jährlich auf Basis der bei f & w tatsächlich entstandenen Kosten des Vorjahres verhandelt.

Zwar wird dabei eine möglichst lange Nutzung (bei angestrebten maximalen Investitionskosten in Höhe von 30.000 Euro je Platz) von Standorten angestrebt, um über die Nutzungsdauer angemessene Kosten darstellen zu können; es fehlt jedoch eine Kostenobergrenze für die monatlich angemessenen Platzkosten aus Sicht der FHH.

713. Der Rechnungshof sieht es als notwendig an, mittelfristig Richtwerte pro Platz und Monat zu generieren. Ein – wenn auch ambitionierter – Richtwert sollten die Angemessenheitsgrenzen gemäß den Richtlinien zu den Kosten der Unterkunft für SGB II- (Grundsicherung für Arbeitssuchende-) bzw. SGB XII- (Sozialhilfe-) Transferleistungsempfänger sein. Bis zu dieser Höhe übernimmt der
- Begrenzung der Platzkosten notwendig*

Bund seit 2017 auch vollständig die Kosten für nach Oktober 2015 eingereiste Flüchtlinge im SGB II-Bezug.

714. Die BASFI hat mitgeteilt, dass man bei der Anmietung von einzelnen Wohnungen für die öffentlich-rechtliche Unterbringung bereits einen neuen Orientierungswert pro Platz und Tag festgelegt habe. Der vom Rechnungshof geforderte Richtwert pro Platz und Monat bei der Einrichtung neuer Standorte gefährde in Krisenzeiten das unbedingte Ziel der Vermeidung von Obdachlosigkeit, da gegebenenfalls nicht genügend Plätze zur Verfügung gestellt werden können. Aufgrund der unterschiedlichen Grundstückskosten würde dies dazu führen, dass Einrichtungen vorrangig oder nahezu ausschließlich in Stadtteilen mit günstigeren Flächenpreisen erstellt würden. Dies gefährde eine integrationsfördernde Verteilung innerhalb der Stadt.
715. Dem Rechnungshof sind die Problemlagen in Krisenzeiten sowie die unterschiedlichen kostenrelevanten Ausgangslagen der Stadtteile durchaus bewusst. Er hat deshalb auch keine absolute Obergrenze, sondern einen Richtwert vorgeschlagen. Außerdem wäre es möglich, die Grundstückskosten im Hinblick auf die Festlegung von Richtwerten gesondert zu betrachten. Die Mehrkosten, die aus der integrationspolitischen Zielsetzung einer gleichmäßigen Verteilung resultieren, können auf diese Weise für die Entscheidungsträger transparent gemacht werden.

Gerichtskosten

Justizbehörde

Landgericht und Finanzgericht haben Kostenvorschriften nicht immer beachtet.

716. Für die Inanspruchnahme der Gerichte erhebt der Staat Gerichtskosten (Gebühren und Auslagen) nach dem Gerichtskostengesetz. Die Kostenbeamtinnen und -beamte der Gerichte legen die Kosten fest (sog. Kostenansatz). Die Justizkasse der Justizbehörde zieht die Gerichtskosten ein.

Der Rechnungshof hat stichprobenartig Kostenansätze des Jahres 2016 beim Landgericht Hamburg und beim Finanzgericht Hamburg geprüft.

Abrechnungsprogramm WinKash

717. Für die Abrechnung der Kosten wird das IT-Programm WinKash eingesetzt. In einem Fall gab der Kostenbeamte den gerichtlich festgesetzten Streitwert nicht in die Eingabemaske des Programms ein. Anstelle einer Fehlermeldung warf das Programm eine unzutreffende Gebühr aus.
718. Die Justizkasse hat die Feststellung des Rechnungshofs zum Anlass genommen, die Software auf einen generellen Mangel hin zu überprüfen, und mitgeteilt, dass erhebliche finanzielle Auswirkungen auszuschließen seien. Gleichwohl habe sie unverzüglich die Fehlerbehebung beauftragt. Für das webbasierte Programm, welches demnächst das aktuelle Programm ablösen soll, sei ausgeschlossen, dass dieser Fehler dort auftritt.

Auslagenvorschüsse

719. Obwohl für kostenauslösende Handlungen ein hinreichender Vorschuss zu zahlen ist, hat das Landgericht nicht immer Auslagenvorschüsse angefordert. Die Entscheidung über den Vorschuss geschieht in richterlicher Unabhängigkeit.¹ Unterlassene Auslagenanforderungen führen aber dazu, dass die Staatskasse für teils erhebliche Auslagen in Vorleistung treten muss.

Rechnungshof und Justizbehörde stimmen darin überein, dass verstärkt auf die Anforderung von Auslagenvorschüssen zu achten ist.

¹ § 17 Absatz 1 Gerichtskostengesetz.

Mängel bei Kostenansätzen

720. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Kostenbeamte entgegen den Kostenvorschriften
- die Gebühr für das Mahnverfahren in der Kostenrechnung nicht besonders aufgeführt und nur die volle Gebühr für das streitige Verfahren in Ansatz gebracht,
 - sich bei der Anzahl der Zustellungen verzählt,
 - zu viel Kopierkosten abgerechnet,
 - einen zu geringen Streitwert berechnet und
 - bei getrennten Verfahren die Anrechnung der auf das ursprünglich verbundene Verfahren entfallenden Gebühr lediglich per Klebezettel in der jeweils anderen Akte notiert

haben.

Die Gerichte haben erforderliche Erstattungen vorgenommen bzw. Nachforderungen noch während des Prüfungsverfahrens erhoben.

Insgesamt hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Anzahl der Mängel überschaubar ist und Justizbehörde und Gerichte ein hohes Interesse an deren Beseitigung haben.

Wirtschaftlichkeit der zentralen Beschaffung von Waren und Dienstleistungen

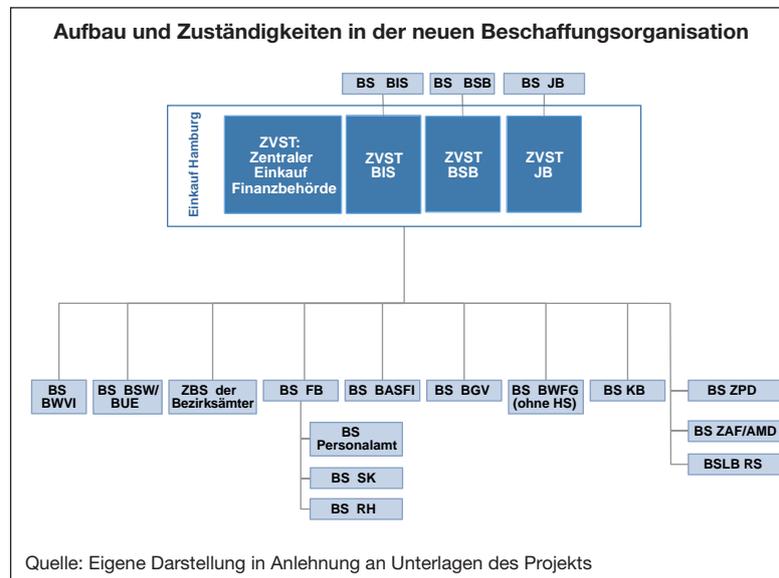
Finanzbehörde / Behörde für Inneres und Sport / Justizbehörde / Behörde für Schule und Berufsbildung / Bezirksämter / Behörde für Umwelt und Energie / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Kasse.Hamburg

Die derzeitige Beschaffungsorganisation wird den Zielen, die sich der Senat gesetzt hat, noch nicht vollständig gerecht. Die Beschaffung ist auf viele Einheiten verteilt, wodurch u. a. ein strategisches Warengruppenmanagement nicht ausreichend Wirkung entfalten kann.

Ausnahmen in der Anwendung des Beschaffungssystems verhindern ein umfassendes und effektives Controlling, das Grundvoraussetzung für einen wirtschaftlichen Einkauf ist.

721. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hat ihren Einkauf von Waren und Dienstleistungen mit einer Senatsentscheidung vom November 2012, dem „Projekt Konzentration des Einkaufs“, neu organisiert. Die neue Aufbau- und Ablauforganisation der Beschaffung wurde mit der Beschaffungsordnung zum 1. Juni 2013 umgesetzt. Auftrag des „Projekts Konzentration des Einkaufs“ (Projekt) war es, die Bündelung, Standardisierung sowie Professionalisierung von Beschaffungsprozessen zu erreichen. Senatsziel war es, die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Beschaffung der FHH zu verbessern und Einsparungen im Bereich der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen zu erzielen. Wesentliche Bausteine waren dabei die „Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation“, die „Einführung eines elektronischen Bestellwesens“ und der „Aufbau eines strategischen und operativen Warengruppenmanagements“. Das Projekt wurde Ende 2016 abgeschlossen.
722. Es erfolgte eine Zentralisierung von Beschaffungen auf den Ebenen der Zentralen Vergabestellen (ZVST) und der Beschaffungsstellen (BS). Es wurden vier ZVST eingerichtet, die als Dienstleister für die Behörden Vergabeverfahren zur Beschaffung von Spezialbedarfen sowie von Standardbedarfen ab einer Grenze von derzeit 100 Tsd. Euro durchführen. Neben den ZVST wurden in den Behörden und Ämtern jeweils dezentrale Beschaffungsstellen eingerichtet. Sie sind für die Vergabe von Aufträgen über Lieferungen und Dienstleistungen zuständig, die nicht von den ZVST durchge-

führt werden. Dieses sind grundsätzlich Direktkäufe bis 500 Euro,¹ Abrufe aus Rahmenvereinbarungen in unbegrenzter Höhe und Vergabeverfahren für Standardbedarfe sowie für Spezialbedarfe bis jeweils 100 Tsd. Euro. Sowohl die Bezirksamter² als auch die Finanzbehörde (FB) haben eine weitergehende Zentralisierung in Form eines Shared Service organisiert.



Die Abwicklung von Beschaffungsvorgängen hat obligatorisch über das neu eingeführte „elektronische Bestellwesen“ (eBW, auch „Webshop“) zu erfolgen. Regelhaft sollen laut Senatsdrucksache außerhalb des Webshops keine Beschaffungen mehr durchgeführt werden.

Der Rechnungshof hat die Beschaffungsorganisation untersucht.

723. Die erfolgreiche Umsetzung der Senatsziele zum neuen Beschaffungswesen inklusive der Nutzung des eBW als zentraler Baustein gelingt nur, wenn tatsächlich alle Beschaffungen vom vorgegebenen Beschaffungssystem erfasst werden.
724. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zur Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) gehörende Einheiten³ das eBW bzw. den Webshop nicht anwenden. Andere Fachbehörden⁴ wickeln ihre Beschaffungsvorgänge nicht vollständig über das eBW ab.
725. Nur wenn über das eBW alle wesentlichen Beschaffungsdaten erfasst werden, kann ein effektives Controlling erreicht werden. Es bildet die Basis für umfassende Informationen über die Mengen

Erfassung aller Beschaffungen im eBW nicht gewährleistet

Konsequentes Controlling erforderlich

¹ Seit dem 1. Oktober 2017 sind Direktaufträge bis 1.000 Euro möglich.

² „Zentrale Beschaffungsstelle“ der Bezirksamter (ZBS).

³ Die allgemeinbildenden Schulen, die Staatliche Jugendmusikschule Hamburg, das Landesinstitut für Lehrerbildung und Unterrichtsentwicklung und der Landesbetrieb Hamburger Volkshochschule.

⁴ Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Behörde für Umwelt und Energie, Behörde für Inneres und Sport und Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung.

und Kostenstrukturen der Produkte und ist die Voraussetzung für die Ausbildung eines effizienten strategischen und wirtschaftlichen Einkaufs der FHH. Aufgrund der lückenhaften Anwendung des eBW ist kein umfassender Überblick über die Beschaffungssituation in der FHH vorhanden.

Auch das vom Senat beschlossene, systematische und strategische Warengruppenmanagement erfordert die Erfassung und Analyse aller getätigten Einkäufe.

- Vollständige Umsetzung erforderlich*
726. Der Rechnungshof hat die noch fehlende Umsetzung der Senatsdrucksache „Projekt Konzentration des Einkaufs“ in den genannten Einheiten der BSB in Bezug auf das eBW bzw. den Webshop beanstandet.
727. Die BSB sieht in absehbarer Zeit keine Möglichkeit zur Einführung des Webshops in seiner derzeitigen Form in den allgemeinbildenden Schulen und in einigen ihrer größeren Einrichtungen⁵. Insbesondere die flächendeckende Plausibilitätsprüfung bei Abrufen aus Rahmenvereinbarungen würde zu einem erheblichen Personalzusatzbedarf führen, der unwirtschaftlich wäre. Dies gelte auch für die erforderliche manuelle Pflege der Berechtigungen für den Webshop, mit der zudem eine erhöhte Fehleranfälligkeit verbunden sei. Der Webshop müsse vor einer Einführung erst weiterentwickelt werden.
728. Der Rechnungshof hält es angesichts der bestehenden Umsetzungsschwierigkeiten für notwendig, dass die FB und die BSB nach Lösungen suchen, die eine zeitnahe Umsetzung des Senatsbeschlusses möglich machen. Hierbei sollte geprüft werden, ob bei Abrufen aus Rahmenvereinbarungen statt einer flächendeckenden Plausibilitätsprüfung eine stichprobenhafte Kontrolle ausreicht. Nur bei umfassender Nutzung des Webshops durch alle Organisationseinheiten kann die Wirtschaftlichkeit des Einkaufs der FHH insgesamt verbessert werden. Gerade eine so große Organisationseinheit wie die BSB mit den ihr nachgeordneten Schulen bietet erhebliches Einsparpotenzial.
729. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass in einigen der geprüften Fachbehörden das eBW nicht konsequent angewendet wird. Er fordert die Behörden auf, sicherzustellen, dass alle Beschaffungsvorgänge über das eBW erfasst und durchgeführt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Beschaffung in der FHH den Zielen des Senats gerecht wird.
730. Mit Ausnahme der BSB haben die oben genannten Behörden die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.
- Wertgrenzen zu hoch gewählt*
731. Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass die derzeitigen Wertgrenzen mit jeweils 100 Tsd. Euro so hoch festgelegt wurden, dass weiterhin viele dezentrale Einheiten mit Beschaffung

⁵ Zum Beispiel Staatliche Jugendmusikschule Hamburg und Landesbetrieb Hamburger Volkshochschule.

gen befasst sind. Die Chancen auf eine durchgehend wirtschaftliche Beschaffung durch Bündelung, Standardisierung sowie Professionalisierung von Beschaffungsprozessen werden noch nicht vollständig ausgeschöpft.

732. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, die Anzahl der Organisationseinheiten, die mit Beschaffung beschäftigt sind, durch Absenkung der Wertgrenzen zu reduzieren und die Zuständigkeiten in Grundsatzzuständigkeiten sowie in Zuständigkeiten der strategischen und der operativen Beschaffung klar abzugrenzen. Dies könnte durch ein Modell mit einem Dienstleistungszentrum und wenigen Kompetenzzentren für bestimmte Warengruppen erfolgen. Dort wird besondere Kompetenz vorgehalten, die zur Beurteilung von speziellen Warengruppensortimenten unbedingt erforderlich sind.

Reduzierung der Organisationseinheiten und klare Aufgabenabgrenzung



733. Die FB hat zugesagt, die Prüfungsempfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen.

Bearbeitung der Reisekosten- entschädigungen

Behörde für Wissenschaft, Forschung und
Gleichstellung / Universität Hamburg / Techni-
sche Hochschule Hamburg-Harburg / Hoch-
schule für Angewandte Wissenschaften
Hamburg / HafenCity Universität Hamburg /
Hochschule für Musik und Theater / Hochschule
für Bildende Künste

**Die Bearbeitungsqualität der Reisekosten-
abrechnungen in den staatlichen Hoch-
schulen ist mangelhaft. In fast 50 % der ge-
prüften Fälle lagen Bearbeitungsfehler vor,
die zahlungsrelevant waren.**

**In zwei Hochschulen erfolgte die Festset-
zung der Reisekosten unzulässigerweise
durch externe Firmen.**

734. *Finanzielle
Schäden von
185.000 Euro* In den sechs staatlichen Hochschulen wurde in einer repräsentativen Stichprobe die Bearbeitung der Reisekostenentschädigungen geprüft. In allen Hochschulen ist die Bearbeitungsqualität mangelhaft. Der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sind finanzielle Schäden von hochgerechnet 185.000 Euro entstanden.

Mit ursächlich ist die hohe Komplexität im Reisekostenrecht: für Inlandsdienstreisen gilt Landesrecht, für Auslandsdienstreisen Bundesrecht mit abweichenden Regelungen. Die daraus entstandenen Umsetzungsschwierigkeiten wurden bereits vom Personalamt zum Anlass genommen, die Ausführungen in den Verwaltungsvorschriften zum Hamburgischen Reisekostengesetz praktikabler zu gestalten.

Fremdbearbeitung

735. *Rechtswidrige
Festsetzung
von Reise-
kosten* Zwei Hochschulen (Hochschule für Angewandte Wissenschaften [HAW] und HafenCity Universität Hamburg [HCU]) lassen die Bearbeitung und Festsetzung der Reisekostenerstattung bereits seit Jahren von externen Firmen durchführen. Soweit es um die Festsetzung der Reisekostenerstattung geht, war dies rechtswidrig, da Externe grundsätzlich keine Festsetzungen vornehmen dürfen. Bei der HCU wurde im Vorwege der Beauftragung zudem kein Vergabeverfahren durchgeführt; stattdessen ist die Entscheidung auf Basis eines Vergabeverfahrens bei der HAW getroffen worden (Tzn. 233 bis 236).

736. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die HAW sowie die HCU aufgefordert, die Festsetzung umgehend selbst vorzunehmen und angeregt, mit der Universität Hamburg Gespräche

darüber aufzunehmen, ob die Bearbeitung und Festsetzung der Reisekosten vom dortigen Reisemanagement gegen Kostenerstattung wahrgenommen werden kann.

Die Hochschulen haben mitgeteilt, dass sie mit der Universität Hamburg (UHH) Gespräche zur Bearbeitung der Reisekostenabrechnungen aufgenommen haben.

Reisegenehmigung

737. Die UHH hat geregelt, dass für Hochschulprofessorinnen und -professoren keine Pflicht zur Beantragung einer Dienstreise besteht, die Anzeige der Dienstreise wird als ausreichend angesehen. Der Rechnungshof hält im gegebenen Fall den Verzicht auf einen Antrag für vertretbar, weil die erforderliche Budgetfreigabe hier eigenverantwortlich durch die Hochschulprofessorinnen und -professoren im Rahmen der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sichergestellt wird.

Fehlzahlungen bei Dienstreiseanzeigen mangels Beleg

Als Folge dieses Verfahrens müssen die Entscheidung über die Angemessenheit der Dauer der Dienstreise im Verhältnis zur Dauer des Dienstgeschäfts sowie alle Entscheidungen hinsichtlich der Wahl des Beförderungsmittels im Rahmen der Reisekostenabrechnung durch die Hochschulverwaltung und damit nachträglich erfolgen. Hierzu ist es notwendig, sich vom Reisenden einen Veranstaltungsbeleg vorlegen zu lassen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in 65 % dieser Fälle auch zur Reisekostenabrechnung dieser Beleg nicht vorgelegt wurde. Eine sachgerechte Überprüfung war somit nicht möglich. Fehlzahlungen waren oftmals die Folge.

738. Für die Mitglieder der Präsidien der Hamburger Hochschulen wurde am 13. Juni 2008 von der damaligen Senatorin der (ehemaligen) Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) per Verfügung eine Dauerdienstreisegenehmigung erteilt. Diese ist pauschal und unkonkret. Ihr fehlen Aussagen zu Ziel und Zweck der genehmigten Dienstreisen sowie zu dem Zeitraum, für den die Dauerdienstreisegenehmigung Gültigkeit entfaltet. Die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) wurde aufgefordert, die Genehmigung rechtskonform neuzufassen.

Dauerdienstreisegenehmigung nicht rechtskonform

Umfang der Beanstandungen

739. Der Umfang der Beanstandungen bei der Reisekostenabrechnung stellt sich bei insgesamt 628 geprüften Abrechnungen für die einzelnen Hochschulen wie folgt dar:

Anzahl fehlerhafter, zahlungsrelevanter Fälle in Prozent							
	HAW	HCU	HFBK	HfMT	TUHH	UHH	Gesamt
fehlerhafte Fälle zahlungsrelevant	48%	32%	40%	52%	58%	56%	48%
Quelle: Eigene Darstellung							

Beispiele von fehlerhaften Fällen in Prozent							
	HAW	HCU	HFBK	HfMT	TUHH	UHH	Gesamt
Tagegeldberechnung falsch	32 %	23 %	13 %	25 %	43 %	38 %	32 %
Übernachungskosten falsch	15 %	11 %	19 %	18 %	16 %	11 %	14 %
Fahrkosten falsch	18 %	8 %	15 %	18 %	9 %	11 %	12 %
Genehmigung fehlt	2 %	0 %	4 %	5 %	1 %	9 %	3 %
Genehmigung zu spät	9 %	1 %	4 %	10 %	5 %	1 %	4 %
Veranstaltungsbeleg fehlt	74 %	46 %	44 %	85 %	84 %	65 %	67 %

Quelle: Eigene Darstellung. Die Fehlerquote der UHH unter „Genehmigung fehlt“ setzt sich zusammen aus vier fehlenden Dienstreisegenehmigungen und acht fehlenden Dienstreiseanzeigen.

740. Die Berechnung der Tagegelder¹ weist mit 32 % eine hohe Fehlerquote auf. Dies lag zum einen an fehlerhaften oder unvollständigen Angaben der Dienstreisenden zu erhaltenen Verpflegungen vor Ort. Zum anderen wurden bei Auslandsdienstreisen oftmals für die An- und Abreisetage zu hohe Tagegelder erstattet.
- Fehlerquote von 32 % bei der Berechnung von Tagegeldern*
741. In insgesamt 67 % der Fälle waren die dienstliche Notwendigkeit und die Dauer des Dienstgeschäfts nicht belegt.² Dies hatte in einigen Fällen zur Folge, dass zu hohe Tagegelder und Übernachtungskosten gezahlt wurden.
- Dienstreisegeschäfte in 67 % der Fälle nicht belegt*
742. Bei der Erstattung der Übernachtungskosten wurden in 14 % und bei der Erstattung der Fahrkosten bzw. Wegstreckenentschädigungen in 12 % der Fälle die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften nicht oder fehlerhaft angewandt, was ebenfalls zu Überzahlungen führte.

Einzelfälle

743. Im Rahmen einer Reise von mehreren Mitgliedern der UHH wurden Reisenden die Auslagen für Verpflegungskosten in Höhe von 2.120,57 Euro in voller Höhe zum Teil mit dem Zusatz „aus Kulanzgründen“ erstattet, anstatt pauschalisierte Tagegelder zu zahlen. Die Belege waren zudem teilweise nicht lesbar oder wiesen nur Beträge und Zimmernummern aus.
- Zahlung von Verpflegungskosten statt Tagegeld*

¹ Tagegelder werden als Pauschalbetrag für den Verpflegungsmehraufwand während einer Dienstreise gezahlt und sind um vom Arbeitgeber finanzierte Verpflegungen vor Ort zu kürzen.

² Auch wenn dem bzw. der Genehmigenden die dienstliche Veranlassung einer Reise bereits aus der Zusammenarbeit bekannt wäre, bedarf es schon deshalb eines Belegs, um die Tagegelder richtig festzusetzen.

744. In drei Fällen der HCU dauerte der Reiseaufenthalt länger als das Dienstgeschäft, ohne dass dies im Dienstreiseantrag oder in der Reisekostenabrechnung angegeben, erläutert oder genehmigt wurde:
- Zahlung von Reisekosten außerhalb der Dienstreise*

Bei einer Reise nach Seoul wurde der Aufenthalt um drei Tage verlängert, bei zwei Reisen in die USA um zwei Tage. Außerdem wurden die unentgeltlich erhaltenen und vom Arbeitgeber finanzierten Mahlzeiten nur zum Teil angegeben und somit nicht vollständig bei der Berechnung des Tagegeldes berücksichtigt. Das Tagegeld und die Übernachtungskosten wurden für die gesamte Aufenthaltsdauer gezahlt. Die Überzahlung dieser drei Fälle betrug 1.221,14 Euro.

745. In einem anderen Fall der HCU wurde als Dienstgeschäft ein Konferenzbesuch angegeben. Diese Konferenz dauerte drei Tage; die Reise dauerte insgesamt sieben Tage. Für die gesamte Zeit wurde die Kostenerstattung für einen Mietwagen gezahlt, da nach Aussage der Reisenden Feldforschung betrieben worden und die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln nicht möglich gewesen sei. Das Dienstgeschäft „Feldforschung“ war nicht Bestandteil der Dienstreisegenehmigung, damit lag für diese Zeit keine wirksame Dienstreisegenehmigung und damit auch kein Kostenerstattungsanspruch vor. Die Gesamtüberzahlung betrug 492,37 Euro.

746. Bei der HAW wurde in einem Fall für einen Aufenthalt von 18 Tagen volles Tagegeld gezahlt, obwohl ab dem 15. Tag ein reduziertes Tagegeld hätte gezahlt werden müssen. Zudem wurden erhaltene Mahlzeiten nicht berücksichtigt, für den An- und Abreisetag das Auslandstagegeld und für zwei Tage ein zu hohes Tagegeld gezahlt. Die Übernachtungskosten sind für eine Nacht zu viel gezahlt worden. Die Gesamtüberzahlung betrug 360,02 Euro.

In einem weiteren Fall wurde ein privater Zwischenflug im Anschluss an die Dienstreise von Los Angeles nach New York voll erstattet. Unabhängig davon wurden Tagegelder zu hoch berechnet. Die Überzahlung betrug etwa 600 Euro.

Forderungen des Rechnungshofs

747. Der Rechnungshof hat die Hochschulen aufgefordert, die Bearbeitung der Reisekosten sorgfältiger und entsprechend der gesetzlichen Vorschriften vorzunehmen. Die Dienstreisenden sind aufzufordern, ihrer Mitwirkungspflicht insbesondere bei der Angabe von erhaltenen und vom Arbeitgeber finanzierten Mahlzeiten sowie bei der Vorlage von Veranstaltungsbelegen nachzukommen. Die Hochschulen müssen in eigener Verantwortlichkeit etwaige Rückforderungen bzw. Nachzahlungen einleiten und unter Berücksichtigung der Verjährungsfristen eventuelle Schadenersatzansprüche geltend machen.

Stellungnahme der Verwaltung

748. Die geprüften Stellen haben die Beanstandungen des Rechnungshofs bei den insgesamt 628 geprüften Reisekostenabrechnungen weit überwiegend anerkannt. Hinsichtlich der Tagegelder an An- und Abreisetagen bei Auslandsdienstreisen vertritt die UHH eine andere Rechtsauffassung. Sie stützt sich dabei auf eine in der Kommentarliteratur vertretene Mindermeinung; der Rechnungshof folgt in seiner Bewertung der auch vom Personalamt vertretenen herrschenden Rechtsauffassung. Dessen ungeachtet hat die UHH erklärt, künftig die vom Rechnungshof vertretene Sichtweise der Bearbeitung zugrunde zu legen.

Alle Hochschulen haben insofern mitgeteilt, dass sie den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs folgen werden. Die BWFG hat bereits eine rechtskonforme Allgemeine Reiseerlaubnis erlassen.

IT in der Behörde für Kultur und Medien

Behörde für Kultur und Medien

Die Behörde für Kultur und Medien nimmt ihre Steuerungsaufgaben gegenüber den staatlichen Kultureinrichtungen nicht ausreichend wahr.

In vielen Kultureinrichtungen liegen IT-Sicherheitsmängel vor, zum Teil mit dem Risiko vollständigen Datenverlustes.

IT-Betrieb

749. Der Rechnungshof hat den IT-Betrieb in der Behörde für Kultur und Medien (BKM) und ausgewählten staatlichen Kultureinrichtungen (Staatstheater, Bücherhallen und die Museen Kunsthalle Hamburg, Museum für Völkerkunde sowie Museum für Kunst und Gewerbe) Hamburgs geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass Server und Datenspeicher teilweise in dafür ungeeigneten Räumen mit leicht entflamm- und brennbaren Materialien wie zum Beispiel Fotoarchiven oder Holzwerkstätten untergebracht sind. Darüber hinaus fehlten in diesen Räumen oftmals geeignete Feuerlöscheinrichtungen.¹
750. Der Rechnungshof hat die BKM aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass sowohl in der Behörde als auch in den Kultureinrichtungen Hamburgs angemessene Sicherheitsmaßnahmen für die IT ergriffen und die Empfehlungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik sowohl zum Schutz der Technikräume als auch zum Schutz der Daten umgesetzt werden.

Sicherheitsmängel im IT-Betrieb

IT-Administration

751. In den IT-Bereichen der Kultureinrichtungen ist überwiegend nur eine Person für die sehr unterschiedlichen operativen IT-Aufgaben zuständig. Die Vertretung erfolgt fast ausschließlich durch kleinere privatwirtschaftliche Dienstleistungsbetriebe, die ihrerseits nur stark begrenzte Personalkapazitäten besitzen.

Die Kultureinrichtungen betreiben ihre Endgeräte, Server und Datenspeicher eigenständig dezentral und mit unterschiedlicher Technik.

Zentralisierung der IT-Administration fortsetzen

Beides behindert einen wirtschaftlichen und sicheren Betrieb.

¹ Ausgenommen hiervon ist das Rechenzentrum der Hamburger Bücherhallen.

752. Der Rechnungshof hat der BKM empfohlen, die teilweise bereits begonnene Zentralisierung der Administration sowie des Server- und Datenspeicherbetriebs im Sinne einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Betriebssicherheit fortzusetzen.

Rechenzentrum der Staatstheater

753. Die Hamburgischen Staatstheater unterhalten ein gemeinsames Rechenzentrum. Parallel dazu betreiben sie jeweils mit eigenem Personal weitere Server und Datenspeicher. Bereits im Jahr 1998 hatte der Rechnungshof eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dieser Betriebsform gefordert. Diese wurde erst im Jahr 2015 von der Leitung des Rechenzentrums erstellt. Zusätzlich wurde ein externer Gutachter mit einer Wirtschaftlichkeitsanalyse beauftragt. Diese war jedoch unvollständig und wies eine Vielzahl von Mängeln auf.
754. Der Rechnungshof hat Hinweise zu weiteren Aspekten gegeben, die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung zu berücksichtigen sind. Er hat die BKM aufgefordert, nunmehr zusammen mit den Staatstheatern das noch immer zweigleisige IT-Betriebsmodell unter Berücksichtigung des externen Gutachtens und der dazu gegebenen Hinweise des Rechnungshofs auf Wirtschaftlichkeit und Ausfallsicherheit hin zu überprüfen und auf dieser Basis über die IT-Gesamtstrategie und das künftige IT-Betriebskonzept der Staatstheater zu entscheiden.

Buchhaltungsverfahren

- Veraltetes
Buchhaltungs-
verfahren
ablösen*
755. Im Rechenzentrum der Staatstheater werden für die Theater zwei unterschiedliche Buchhaltungsverfahren eingesetzt. Der Hersteller eines dieser Verfahren existiert seit 20 Jahren nicht mehr. Ersatzteile für die veraltete Hardware müssen auf dem Gebrauchtmart beschafft werden.

Dies birgt nicht nur ein hohes Ausfallrisiko. Der Betrieb zweier unterschiedlicher Buchhaltungsverfahren für vergleichbar strukturierte Einheiten ist auch unwirtschaftlich.

756. Der Rechnungshof hat der BKM empfohlen, auf die umgehende Ablösung dieses veralteten Verfahrens und eine Vereinheitlichung der Buchhaltungsverfahren hinzuwirken.

Steuerung

- Steuerungs-
und Aufsichts-
mängel*
757. Die BKM hat nur eingeschränkte Kenntnis über die in den geprüften Kultureinrichtungen vorhandenen organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen im IT-Bereich sowie über die dort eingesetzte Hard- und Software. Die Kultureinrichtungen haben mit Ausnahme der Hamburger Bücherhallen keine eigenen IT-Strategien. Es gibt auch keine entsprechenden Vorgaben durch die aufsichtführende BKM. Dies gilt zum Beispiel auch für Vor-

gaben für die Gestaltung von Passwörtern oder Datensicherungs- und -sicherheitskonzepte. Der Datenschutz, die Datensicherheit und der IT-Betrieb (Tz. 749) sind in einigen Kultureinrichtungen somit erheblichen Risiken ausgesetzt.

758. Auch die finanzielle Ausstattung der IT der Kultureinrichtungen erfolgt auf unterschiedlichen Wegen. Sie erhalten über die BKM sowohl institutionelle Zuwendungen als auch separate Zuwendungen für den laufenden IT-Betrieb. Für Investitionen erhalten sie Mittel aus zentralen Fonds der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Zuwendungen erfolgen grundsätzlich ohne IT-spezifische Auflagen² zum Zuwendungszweck.
759. Die festgestellten Mängel in der Organisation und der Ausführung von IT-Aufgaben, im Betrieb von IT-Infrastruktur und Anwendungen belegen strukturelle Mängel in der Steuerung von IT-Aufgaben durch die BKM. Dies steht nicht im Einklang mit den von der BKM in ihrer eCulture Agenda 2020 selbst gesteckten Zielen³ und birgt die Gefahr, dass Investitionsprojekte, etwa bei der Digitalisierung von Kulturgütern, scheitern.
760. Der Rechnungshof hat den Kultureinrichtungen einzelne Hinweise für die Verbesserung des IT-Betriebs gegeben und der BKM empfohlen, den Hinweisen auf strukturelle Schwachstellen durch eigene vertiefte Analysen nachzugehen sowie eine wirksamere Steuerung in Bezug auf die IT in den Kultureinrichtungen einzuführen, um damit ihrer Gesamtverantwortung nachzukommen. Er hat ferner empfohlen, die Verwendungszwecke und Auflagen der Zuwendungsbescheide für die Kultureinrichtungen um Ziele für einen wirtschaftlichen und sicheren IT-Betrieb zu ergänzen.

*Zuwendungen
mit Auflagen
verbinden*

Stellungnahme der Verwaltung

761. Die BKM hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung der Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

² Zum Beispiel zur Hard- und Softwarearchitektur sowie zur Informationssicherheit.

³ Als eines der Kernanliegen hat die BKM formuliert, dass sie die verschiedenen Kulturbereiche bei der Entwicklung und Nutzung digitaler Angebote unterstützen und sie bei Entwicklungsprozessen in eine digitale Welt begleiten werde.

IT im UKE

UKE / BWFG

Die IT-relevanten Richtlinien und Regelwerke des UKE sind überarbeitungsbedürftig. Bei der elektronischen Patientenakte ist die Schutzbedarfsermittlung zu überprüfen. Die IT-Strategie bedarf einer Wirtschaftlichkeitsanalyse.

762. Das Universitätskrankenhaus Hamburg-Eppendorf (UKE) hat die IT-Unterstützung medizinischer und administrativer Prozesse erheblich vorangetrieben. Die Funktionsfähigkeit und Verlässlichkeit der IT-Prozesse ist essentiell für die medizinische Versorgung der Patientinnen und Patienten, die Sicherheit ihrer persönlichen Daten und den Geschäftsbetrieb des UKE. Vor diesem Hintergrund hat sich der Rechnungshof einen Überblick über den Betrieb und die Organisation der IT im UKE verschafft. Dabei wurden verschiedene Mängel bzw. Verbesserungsmöglichkeiten festgestellt.

Konzepte, Richtlinien und Regelwerke

763. Das UKE hat für seine IT ein Qualitätssicherungssystem eingerichtet und ein Qualitätsmanagementhandbuch erstellt, das u. a. das IT-Regelwerk mit etwa 100 Dokumenten (Konzepte, Leitlinien, Richtlinien, Handlungsanweisungen und Leitfäden) enthält.

Mängel im IT-Regelwerk

Das IT-Regelwerk weist in Teilen Mängel auf:

- Der Geltungsbereich der Regelungen ist nicht einheitlich bzw. nicht immer eindeutig definiert.
- Es enthält unbestimmte und damit nicht operable Begriffe.
- Es sind Regelungslücken, aber auch redundante Regelungen vorhanden.

Der Rechnungshof hat das UKE aufgefordert, das Regelwerk zu überarbeiten und Regelungslücken zu beseitigen.

Informationssicherheitsmanagement

764. In Bezug auf das Informationssicherheitsmanagement hat der Rechnungshof u. a. festgestellt, dass die Schutzbedarfsermittlung nach IT-Grundschutz (Standard BSI¹ 100-2 Nr. 4.3) für den „Informationsverbund elektronische Patientenakte“ lückenhaft

¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

war. Zudem wurde der Schutzbedarf wegen eventueller Verletzung der Datenintegrität vom UKE nur als „hoch“ eingestuft. Die höchste Schutzstufe „sehr hoch“ wurde nicht vorgesehen. Dazu hat das UKE erläutert, dass von IT-gestützten Prozessen keine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben der Patienten ausgehe, weil jeder Patient permanent unter ärztlicher Betreuung stehe.

Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass die ärztliche Betreuung und Medikation sich auf die elektronische Patientenakte stützt. Er weist außerdem darauf hin, dass personenbezogene Daten, die über einen Gesundheitsbezug verfügen, nach BSI-Standard als „besondere Arten von personenbezogenen Daten“ eingestuft werden und damit der höchsten Stufe im Datenschutz unterliegen.

Der Rechnungshof hat das UKE aufgefordert, die Lücken in der Schutzbedarfsermittlung zu schließen, die geltenden Schutzbedarfs-einstufungen zu überprüfen und gegebenenfalls deren Aktualisierung sowie erforderliche Anpassungen in der Sicherheitskonzeption vorzunehmen.

Schutzbedarfs-einstufung für Patientendaten überprüfen

Rechenzentren

765. Das UKE betreibt zwei Rechenzentren, deren Standorte nicht ausreichend weit voneinander entfernt sind. Dies kann im Katastrophenfall dazu führen, dass Datenverluste infolge der Zerstörung beider Rechenzentren entstehen. Der Rechnungshof hat auf die Standortempfehlungen des BSI für Rechenzentren mit redundanter Datenhaltung hingewiesen, die einen hier nicht eingehaltenen Mindestabstand vorsehen. Er hat zudem Mängel beim Brandschutz der Rechenzentren festgestellt.

Der Rechnungshof hat das UKE aufgefordert, hier Abhilfe zu schaffen und die Maßnahmen zum Schutz von unternehmenskritischen Daten zu verbessern.

Interne Prozesse

766. Die Erfassung und Speicherung von Gerätedaten erfolgte im UKE zum Prüfungszeitpunkt noch manuell. Derartige Prozesse sind zeitaufwendig und bergen viele Fehlerquellen.

Manuelle Prozesse ersetzen

Das UKE plant die Einführung einer neuen Gerätedatenbank mit Anbindung zur Anlagenbuchhaltung. Der Umfang der damit verbundenen Automatisierung von Prozessen war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht festgelegt.

Der Rechnungshof hat das UKE aufgefordert, bei der anstehenden Einführung der neuen IT-Lösung zur Verwaltung der IT-Gerätedaten alle technischen Möglichkeiten (zum Beispiel Erfassung von Gerätedaten mit Handscannern) zu nutzen und die Serviceprozesse entsprechend zu optimieren.

IT-Strategie

767. Im UKE wird ein standardisierter klinischer IT-Arbeitsplatz eingesetzt. Die zahlreichen Fach- und diagnostischen Systeme sind für ihren jeweiligen Einsatzbereich optimiert, jedoch nicht in den klinischen IT-Arbeitsplatz integriert. Daten werden gegebenenfalls über einen Kommunikationsserver ausgetauscht. Die strategischen Vorteile dieser Struktur sieht das UKE in der fachlichen Spezialisierung, der Flexibilität und der Ausfallsicherheit.

Der Rechnungshof hat das UKE auf die mit seiner Strategie verbundenen möglichen Nachteile hingewiesen:

- höhere Wartungskosten der einzelnen Systeme,
- Erforderlichkeit systemspezifischen Fachwissens zur Betreuung der Anwender der unterschiedlichen Fachsysteme,
- erhöhter Administrationsaufwand der Infrastruktur und der vielfältigen Softwareverträge und
- Schnittstellenproblematik.

Diese Nachteile können erhebliche Kosten nicht nur hinsichtlich des IT-Betriebs, sondern durch die Schnittstellenproblematik insbesondere bei den Geschäftsprozessen des Klinikbetriebs verursachen. So erfolgt die Terminabstimmung (zum Beispiel bei mehreren diagnostischen Maßnahmen eines Patienten) derzeit weitestgehend manuell.

Das UKE plant, zukünftig in mehreren Schritten durch die tiefere Integration der Systeme eine stärkere Prozesssteuerung und Optimierung der Termin- und Ressourcensteuerung zu erreichen. Ein integriertes System ist derzeit nicht vorgesehen, obgleich integrierte IT-Verfahren für den Medizinbereich am Markt vorhanden sind.

Der Rechnungshof hat dem UKE eine regelmäßige Überprüfung der strategischen Ausrichtung der klinischen IT mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf Basis der Kosten des langfristigen Betriebs empfohlen.

Stellungnahme der Verwaltung

768. Das UKE hat sämtliche Feststellungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Finanzen und Steuern

Zusammenführung von Finanzämtern an zentralen Standorten

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Die bisherigen Standortentscheidungen der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – haben sich im Ergebnis als sachgemäß erwiesen. Auch wenn im Kern die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen dargelegt worden ist, sind die Umzugskosten dort anfangs nicht und später nur hinsichtlich der Kosten für externe Dienstleister berücksichtigt worden. Auf Erfolgskontrollen wurde bislang verzichtet.

Bei dem Umzug von vier Finanzämtern an den zentralen Standort Hammerbrook hat die Vergabe von Umzugsaufträgen zu Beanstandungen geführt.

Standorte der Finanzämter

769. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat in den vergangenen Jahren in einer Vielzahl von Fällen den Standort von Finanzämtern verlegt. In einigen Fällen ging es vorrangig darum, angesichts sinkender Mietzinsen für Büroraume die Unterbringungskosten und bei Neuanmietungen durch zweckmäßigere Raumzuschnitte auch den Flächenbedarf zu reduzieren. Die 2002 formulierte politische Vorgabe (Teil der sog. Jesteburger Beschlüsse), die Zahl der Finanzämter zu vermindern¹, führte zu einer grundlegenden Neuausrichtung der Standortentscheidungen. Ging zuvor – von der Auflösung der Finanzämter für Körperschaften abgesehen – der Trend dahin, zu groß gewordene Finanzämter zu teilen und auch kleinere Finanzämter zu erhalten, gab es nun erstmals einen Impuls zur Bildung größerer Einheiten. Darüber hinaus eröffnete sich die Möglichkeit, nach Jahrzehnten erstmals wieder mehrere Finanzämter an einem Standort zusammenzuführen. Inzwischen gibt es drei zentrale Standorte² mit jeweils drei Finanzämtern.

¹ Strukturelle Einsparungen zur Konsolidierung des Haushalts sollten u. a. durch eine „sichtbare Reduzierung von Hierarchieebenen in Behörden und Ämtern“ erreicht werden. In der Hamburger Steuerverwaltung wurde deshalb neben der Auflösung des sog. Landesteils der Oberfinanzdirektion die Auflösung zweier Finanzämter ins Auge gefasst.

² Steinstraße, Hugh-Greene-Weg (Lokstedt), Nordkanalstraße (Hammerbrook).

- Vorausschauende Planung von Standortentscheidungen*
770. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – die einzelnen Vorhaben vorausschauend geplant hat. Die positiven Erfahrungen mit der Verschmelzung zweier kleinerer Finanzämter haben dazu geführt, dass die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hinsichtlich der Personalstärke eines Finanzamts seither mit einer auch für den Rechnungshof plausiblen Zielgröße von 310 bis 320 Köpfen operiert.
771. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will ihre Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen auch künftig im Rahmen des wirtschaftlich Vertretbaren optimieren, und zwar hinsichtlich sämtlicher Finanzämter. Dem gegenwärtigen Preisniveau für neu anzumietenden Büroraum stünden jedoch vergleichsweise niedrige Mieten in den Bestandsgebäuden gegenüber. Das schränke die Handlungsmöglichkeiten derzeit erheblich ein.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- Unzureichende Berücksichtigung von Einmalkosten*
772. Ihren Entscheidungsvorschlägen gegenüber der Behördenleitung hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – stets nachvollziehbare Gründe monetärer wie auch nicht-monetärer Art für die jeweilige Standortverlagerung vorangestellt. Auch wenn Kostenvergleichsrechnungen oder Nutzwertanalysen erarbeitet wurden, waren sie jedoch nach haushaltsrechtlichen Maßstäben oft unvollständig. Trotz einzelner Fortschritte bei den Verfahren der jüngeren Zeit fehlt weiterhin die Berücksichtigung der Kosten für den umzugsbedingten Einsatz der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dieser Einsatz erreicht in aller Regel und nicht nur bei Umzügen, sondern auch bei grundsätzlichen Organisationsänderungen anderer Art, einen erheblichen Umfang³ und trifft insbesondere diejenigen, die – wie in der Betriebsprüfungsstelle – nicht unter dem Druck periodengerechter Steuerfestsetzung stehen. Bereits 2008 hat der damalige Senat eingeräumt, dass die Arbeitslage in der Betriebsprüfung – bezogen auf das Vorjahr – von der Durchführung der Umzüge dreier Finanzämter geprägt gewesen sei.⁴ Hieran hat sich bis heute nichts geändert. So muss nach Auswertung der Jahresstatistiken für die Betriebsprüfung davon ausgegangen werden, dass die jüngste, 2016 realisierte Verlagerung von vier Finanzämtern an den Standort Hammerbrook fast 1.900 Prüfertage gekostet hat. Das sind rund neun Arbeitsjahre. Bei einem mittleren Personalverrechnungssatz von 67.600 Euro pro Arbeitsjahr⁵ wären Kosten im Umfang von mehr als 600.000 Euro den Umzügen zuzurechnen gewesen. Dass die aufgabenfremde Verwendung von Betriebsprüferinnen und -prüfern zu einer nicht unerheblichen Einschränkung der Prüfungstätigkeit geführt hat, liegt auf der Hand.
- Aufgabenfremde Verwendung von Betriebsprüferinnen und -prüfern ohne Kostentransparenz*

³ So auch bei der Einführung des Organisationskonzepts VERA (Veranlagungsanpassung) in den Regionalfinanzämtern während der Jahre 2009 und 2010. Zur Erarbeitung des Organisationskonzepts sowie zur ungeklärten Wirtschaftlichkeit der damals angestrebten Organisationsreform siehe Jahresbericht 2008, „Neuorganisation der Veranlagungsstellen“, Tz. 523 ff.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 19/384 vom 27. Mai 2008, S. 1.

⁵ Personalverrechnungssatz für einen Betriebsprüfer oder eine Betriebsprüferin der Besoldungsgruppe A 11 nach dem Stand von 2016.

773. Angesichts der Höhe der durch den Einsatz eigenen Personals verursachten Umzugskosten wie auch des Umfangs der realen Beeinträchtigung der Prüfungstätigkeit durch Sonderaufgaben anlässlich der Umsetzung von Organisationsentscheidungen reicht es bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung deshalb nicht, wie bisher nur die durch Umzugsleistungen Dritter verursachten Kosten zu berücksichtigen. Vielmehr müssen auch die Kosten, die aus der Besoldung der Betriebsprüferinnen und -prüfer resultieren, als Plangröße in die Kostenvergleichsrechnungen einfließen, soweit sie der von der jeweiligen Organisationsentscheidung ausgelösten Maßnahme zuzurechnen sind.

*Kostentransparenz
verbessern*

Der Rechnungshof hat eine entsprechende Änderung der bisherigen Praxis gefordert.

774. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat der Kritik und der daraus resultierenden Forderung widersprochen. „Vordergründig betrachtet“, d.h. mit Blick auf das Ergebnis, führe der Ansatz der Kosten des eigenen Personals, sofern er überhaupt sachgerecht geschätzt werden könne, zu projektbezogenen Einmalkosten in einer Höhe, die nahezu jede nicht-monetär motivierte Maßnahme unwirtschaftlich erscheinen lassen dürfte. Auch in der Sache sei der Ansatz nicht gerechtfertigt. Umzugsbedingter Arbeitsausfall sei nicht zu vermeiden und müsse im Interesse struktureller Verbesserungen jedenfalls insoweit hingenommen werden, wie das Einkaufen von Fremdleistungen nicht in Betracht komme. Was die konkreten Folgen für die Tätigkeit der Betriebsprüferinnen und -prüfer betreffe, sei es möglich, die Beeinträchtigungen durch Steuerung der Fallauswahl oder Ausdehnung des Prüfungszeitraums zu minimieren.

775. Die Argumente der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – vermögen im Ergebnis nicht zu überzeugen. Dass nur bei Nichtberücksichtigung der Kosten des eigenen Personals nicht-monetär begründete Maßnahmen wirtschaftlich wären, ist unzutreffend. Entscheidend ist, ob die nicht-monetären Vorteile schwerer wiegen als die Kosten der Maßnahme einschließlich der Kosten des eigenen Personals. In der transparenten Verknüpfung von monetärer und nicht-monetärer Bewertung einer Maßnahme liegt bei dieser Ausgangslage die Herausforderung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.⁶ Was die Unvermeidlichkeit umzugsbedingten Arbeitsausfalls betrifft, ist auch dies kein Grund, die Kosten des eigenen Personals bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung außer Acht zu lassen. Die sachlich zutreffende Zuordnung von Kosten ist unabhängig davon, ob die Kosten zwangsläufig entstehen oder vermieden werden könnten. Ob sich die Folgen des anderweitigen Einsatzes von Betriebsprüferinnen und Betriebsprüfern für ihre originäre Prüfungstätigkeit in dem von der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – behaupteten Umfang relativieren lassen, ist zweifelhaft. Selbst wenn sachgerechte Prioritäten, etwa hinsichtlich der Großbetriebe, gesetzt werden, bleiben mehr Fälle oder Prüfungsfelder als unter normalen Bedingungen ungeprüft.

⁶ Nach Nr. 2.3.1 VV zu § 7 LHO sind die verschiedenen Methoden der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegebenenfalls miteinander zu kombinieren.

Erfolgskontrollen

- Verzicht auf Erfolgskontrolle als Ausfluss unvollständiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen*
776. Nach Abschluss einer Maßnahme ist im Rahmen einer Erfolgskontrolle zu überprüfen, in welchem Umfang das angestrebte Ziel erreicht worden ist, welchen Beitrag die Maßnahme zum Erreichen des Ziels geleistet hat und ob sich die abgeschlossene Maßnahme auch im Rückblick noch als wirtschaftlich erweist (Nr. 4 VV zu § 7 LHO). Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist eine solche Kontrolle bei keiner der Standortverlegungen bisher erfolgt.
777. Der Rechnungshof hat gefordert, künftig Erfolgskontrollen durchzuführen und schon im Rahmen der vorangehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die für eine spätere Erfolgskontrolle nötigen Grundlagen zu schaffen.
778. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf hingewiesen, dass jedenfalls hinsichtlich der 2016 realisierten Verlagerung von vier Finanzämtern an den Standort Hammerbrook eine Erfolgskontrolle vorgesehen sei. Nach Abschluss der Anlaufphase habe am 1. Juli 2017 ein einjähriger Evaluierungszeitraum begonnen, in dem die Wirksamkeit der mit der Zusammenführung der Finanzämter angestrebten Veränderungen überprüft werden solle.

Vergabe von Umzugsaufträgen

779. Anlässlich der 2016 realisierten Verlagerung von vier Finanzämtern an den Standort Hammerbrook sind Aufträge zur Planung und zur Ausführung der Umzüge erteilt worden. Die Vergabe dieser Aufträge hat in verschiedenen Punkten zu Beanstandungen geführt.

Nationale vs. EU-weite Ausschreibung

780. Zur Ausführung der Umzüge sind fünf Aufträge an Umzugsunternehmen vergeben worden. Die geschätzten Auftragswerte bewegten sich zwischen 25.000 und 67.380 Euro. Die Summe der geschätzten Auftragswerte belief sich auf rund 250.000 Euro.
- Notwendigkeit einer EU-weiten Ausschreibung von Umzugsleistungen nicht geprüft*
781. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass nach Aktenlage die Notwendigkeit einer EU-weiten Ausschreibung der Umzugsleistungen nicht geprüft worden ist, obwohl die Summe der geschätzten Auftragswerte den seinerzeit geltenden Schwellenwert von 209.000 Euro überschritt und damit fraglich war, ob die Verteilung der Umzugsleistungen auf mehrere Ausschreibungen gegen das Aufteilungsverbot verstoßen würde.
782. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf hingewiesen, dass sich ihr die Frage nach der Notwendigkeit einer EU-weiten Ausschreibung „bewusst nie gestellt“ habe, weil sie stets von Umzügen der einzelnen Finanzämter ausgegangen sei. Dabei seien das EU-rechtlich verankerte Aufteilungsverbot wie auch die vom Europäischen Gerichtshof entwickelten Grundsätze zum funktionellen Leistungsbegriff beachtet worden. Die Umzüge hätten unter funktionellen Gesichtspunkten keinen einheitlichen Charakter ge-

habt, weil die Tatsache, dass mehrere Umzüge am selben Standort endeten, dafür nicht ausreichte.

783. Der Rechnungshof ist angesichts der fehlenden Dokumentation und des Hinweises, dass sich die Frage nach der Notwendigkeit einer EU-weiten Ausschreibung „bewusst nie gestellt“ habe, davon überzeugt, dass bei der Vorbereitung der Ausschreibungen keine Prüfung stattgefunden hat. Dass sich die Beschaffungsstelle nachträglich auf den Standpunkt stellt, europarechtskonform gehandelt zu haben, relativiert die Beanstandung nicht. Auch ist der Rechnungshof nicht davon überzeugt, dass tatsächlich europarechtskonform gehandelt worden ist, weil die Umzüge der Finanzämter nicht unvermittelt nebeneinander standen, sondern wesentlicher Teil der Realisierung des Zentralisierungsprojekts waren.

Bewältigung eines Interessenkonflikts

784. Die Beschaffungsstelle der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hatte ein Beratungsunternehmen damit beauftragt, die Planung und Ausführung der Umzüge zu begleiten. Für mehrere Umzüge bewarb sich ein Schwesterunternehmen des Beratungsunternehmens. Da dieser Sachverhalt bekannt war, gab das Beratungsunternehmen auf Bitten der Beschaffungsstelle eine Erklärung ab, der zufolge beide Unternehmen trotz Gesellschafteridentität „rechtlich, organisatorisch, räumlich und personell unabhängig voneinander“ seien. Das reichte der Beschaffungsstelle, um eine Beteiligung von Vertretern des Beratungsunternehmens an der Entscheidung über die Erteilung des Zuschlags auch in den Fällen zuzulassen, in denen das Schwesterunternehmen zum Kreis der Anbieter gehörte.
- Inkaufnahme des Risikos unsachgemäßer Beeinflussung von Zuschlagsentscheidungen*
785. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass mit einer Eigenklärung ohne Überprüfung ihrer Glaubhaftigkeit das Risiko einer unsachgemäßen Beeinflussung der Zuschlagsentscheidungen nicht beseitigt war, und beanstandet, dass dieses Risiko in Kauf genommen worden ist.
786. In einem der insgesamt fünf Vergabeverfahren hielt der Bearbeiter in der Beschaffungsstelle der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ein vorläufiges Ergebnis fest, nach dem die A-GmbH das am besten bewertete Angebot abgegeben hatte. Wenige Tage später wurden die Angebote unter Mitwirkung von Vertretern des Beratungsunternehmens mit einem abschließenden Ergebnis bewertet. Dabei blieb nur die Bewertung des Konzepts des Schwesterunternehmens der Beratungsgesellschaft, der B-GmbH, unverändert. Die Konzepte aller übrigen Bieter wurden, bezogen auf das vorläufige Ergebnis des Bearbeiters, schlechter bewertet. Schließlich führte ein Gespräch der Beschaffungsstelle mit dem Geschäftsführer der B-GmbH dazu, dass der Angebotspreis gesenkt wurde. Die veränderte Bewertung der Umzugskonzepte und die Senkung des Angebotspreises der B-GmbH führten dazu, dass nicht die A-GmbH, sondern die B-GmbH den Zuschlag erhielt.
- Problematische Bewertung von Angeboten und Nachverhandlung in einem Einzelfall*

787. Der Rechnungshof hat angesichts des signifikanten Unterschiedes zwischen dem vorläufigen und dem abschließenden Ergebnis die Mitwirkung des Beratungsunternehmens an der Auswahlentscheidung problematisiert und des Weiteren kritisiert, dass die Beschaffungsstelle nur mit dem Geschäftsführer der B-GmbH, nicht aber mit den Geschäftsführungen der Mitbewerber mündlich und mit der Gelegenheit zur Angebotsverbesserung verhandelt hat. Die endgültige Bewertung der Angebote hat, bezogen auf das vorläufige Ergebnis des Bearbeiters, zu Mehrkosten in Höhe von 8.600 Euro (+ 22,90 %) geführt. Der Rechnungshof hat die unsachgemäße Auftragsvergabe beanstandet und auch vor dem Hintergrund dieses Falles die konsequente Vermeidung von Interessenkonflikten gefordert.
788. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hält die Kritik des Rechnungshofs für unberechtigt. Man habe – unabhängig von dem vorläufigen Ergebnis, das der Bearbeiter festgehalten habe – die Vor- und Nachteile der verschiedenen Angebote gegeneinander abgewogen. Dabei habe sich ergeben, dass die B-GmbH die einzige erfolversprechende Bieterin gewesen sei. Die Beschaffungsstelle habe daraufhin mit ihr das Gespräch gesucht und den Preis nachverhandelt. Der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – sei bewusst gewesen, dass dieses Vorgehen vergaberechtlich nicht gänzlich frei von Zweifeln gewesen sei. Im Interesse einer zeit- und fachgerechten Ausführung der Umzüge habe es damals jedoch keine andere Möglichkeit des Handelns gegeben.
789. Der Rechnungshof hält an seiner Kritik fest, zumal die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – selbst vergaberechtliche Zweifel einräumt und den wahren Grund für ihr Vorgehen nennt.

Seit dem 1. Oktober 2017 gilt auch in Hamburg die Unterschwellenvergabeordnung, die für nationale Ausschreibungsverfahren Regeln für die Vermutung von Interessenkonflikten enthält. Das führt gegebenenfalls dazu, dass Beratungsunternehmen an der Zuschlagserteilung nicht mehr mitwirken dürfen. Im Prüfungsverfahren hat der Rechnungshof darauf hingewiesen.

Bekanntmachung vergebener Aufträge

- Verletzung der Pflicht zur Bekanntmachung vergebener Aufträge*
790. Die Vergabe von Aufträgen muss – wenn der Auftragswert über 25.000 Euro liegt – aus Transparenzgründen im Internet bekannt gemacht werden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass vier Umzugsaufträge, die unter die entsprechende Regelung fielen, nicht der für die Veröffentlichung zuständigen Stelle zugeleitet worden sind.
- Der Rechnungshof hat gefordert, für die konsequente Einhaltung der Veröffentlichungspflicht Sorge zu tragen und in den genannten Fällen das Versäumte nachzuholen.
791. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass die Veröffentlichung der Auftragsvergabe nachgeholt worden sei und die entsprechende Regelung künftig beachtet werde.

Grundsteuer

Finanzbehörde – Steuerverwaltung – /
Bezirksämter / Behörde für
Stadtentwicklung und Wohnen /
Hamburg Port Authority AÖR

Die Baugenehmigungsbehörden sind ihrer Verpflichtung, die Erteilung von Baugenehmigungen dem für die Einheitsbewertung des Grundvermögens zuständigen Finanzamt mitzuteilen, in mehr als der Hälfte der Fälle nicht nachgekommen.

Die Vorgaben zur Überwachung der Auswertung eingehender Mitteilungen sind vom Finanzamt nicht immer beachtet worden.

Die Wertverzerrungen im heutigen System der Einheitsbewertung haben komplexe systemische Ursachen, die nur durch eine Reform der Grundstücksbewertung beseitigt werden können.

792. Die Grundsteuer ist eine bedeutende Einnahmequelle für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH). Die Einnahmen beliefen sich 2016 auf rund 455 Mio. Euro. Grundlage für die Berechnung der Grundsteuer sind die Einheitswerte für Grundbesitz. Diese Einheitswerte sollten ursprünglich zum 1. Januar 1964, zum 1. Januar 1971 und sodann in Zeitabständen von sechs Jahren festgestellt werden. Eine solche Hauptfeststellung fand jedoch nur zum Stichtag 1. Januar 1964 statt. Alle weiteren Hauptfeststellungen wurden im Juli 1970 auf unbestimmte Zeit ausgesetzt.
793. Zwischen zwei Hauptfeststellungszeitpunkten wird der Einheitswert nur unter bestimmten Voraussetzungen neu festgestellt. Eine Wertfortschreibung ist insbesondere dann angezeigt, wenn die wirtschaftliche Einheit durch Um- und Ausbauten des Gebäudes, aber auch durch eine Erhöhung des Standards, an Wert gewonnen hat und bestimmte Schwellenwerte überschritten werden. Daneben gibt es Fortschreibungen hinsichtlich der Art der wirtschaftlichen Einheit (zum Beispiel Mietwohngrundstück, Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus usw.) sowie hinsichtlich der Zurechnung des Grundbesitzes. Da die letzte Hauptfeststellung mehr als 50 Jahre zurückliegt, haben Wert- und Artfortschreibungen ganz erheblich an Bedeutung gewonnen.

Mitteilungspflicht der Behörden

Feststellungen des Rechnungshofs

794. Da Erklärungen der Steuerpflichtigen zur Feststellung des Einheitswerts nur auf jeden Hauptfeststellungszeitpunkt abzugeben

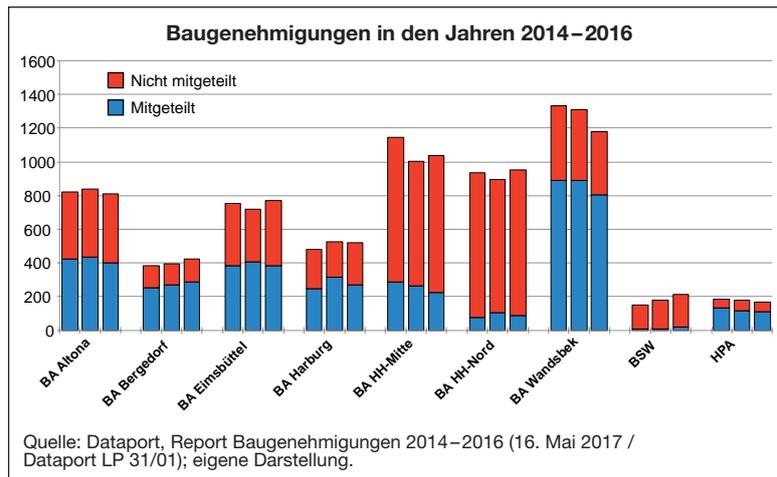
sind, hängen Wert- und Artfortschreibungen davon ab, dass das Finanzamt entsprechende Informationen von den mit entsprechenden Sachverhalten befassten Behörden erhält. Das Bewertungsgesetz verpflichtet deshalb jede Behörde dazu, die ihr im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung bekanntgewordenen und für Zwecke der Einheitsbewertung des Grundbesitzes relevanten rechtlichen und tatsächlichen Umstände den Finanzbehörden mitzuteilen.

795. Die Mitteilungspflicht trifft in erster Linie die unteren Bauaufsichtsbehörden, in Hamburg also die Fachämter Bauprüfung in den Zentren für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt der Bezirksämter (WBZ). Darüber hinaus sind aber auch die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) – als Bauaufsichtsbehörde für Baugenehmigungen in der HafenCity, in der Speicherstadt und an der Kehrriederspitze – und die Hamburg Port Authority AöR (HPA) – für Genehmigungen von Bauvorhaben im Hamburger Hafen – mitteilungs-pflichtig. Für die Mitteilungen wird ein 1996 eingeführtes IT-Verfahren zur Unterstützung der Bauprüfer in den Bezirksämtern genutzt. Dieses Verfahren sieht manuell initiierte Mitteilungen vor.
796. Der Rechnungshof hat hinsichtlich der Jahre 2014, 2015 und 2016 festgestellt, dass die Erteilung einer Baugenehmigung nur in 8.082 von insgesamt 18.305 Fällen dem Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz mitgeteilt worden ist. Das entspricht einer Quote von 44 %. Die höchsten Quoten erreichten mit 68 % die HPA, dicht gefolgt von den Bezirksämtern Wandsbek mit 67 % und Bergedorf mit 67 %. Demgegenüber betrug die Quote des Bezirksamts Hamburg-Mitte nur 24 %. Tiefstwerte wiesen das Bezirksamt Hamburg-Nord mit 10 % und die BSW mit 7 % auf. Einen Gesamtüberblick einschließlich der absoluten Fallzahlen vermittelt die folgende Tabelle:

*Lückenhafte
Mitteilungs-
praxis der
Bauämter*

Baugenehmigungen 2014 – 2016 und Mitteilungen gemäß § 29 Absatz 3 BewG			
	Gesamtzahl	mitgeteilte Baugenehmigungen	
BA Altona	2.468	1.258	51 %
BA Bergedorf	1.199	805	67 %
BA Eimsbüttel	2.241	1.171	52 %
BA Harburg	1.529	830	54 %
BA HH-Mitte	3.186	773	24 %
BA HH-Nord	2.789	265	10 %
BA Wandsbek	3.820	2.579	68 %
BSW	540	38	7 %
HPA	533	363	68 %
Summe	18.305	8.082	44 %
Quelle: Eigene Berechnungen. Berechnungsgrundlage: Dataport, Report Baugenehmigungen 2014–2016 (16. Mai 2017 / Dataport LP 31/01).			

Das folgende Balkendiagramm zeigt, dass sich auch die Werte für die einzelnen Jahre nicht signifikant von den oben stehenden Durchschnittswerten unterschieden haben. Bessere wie schlechtere Durchschnittsquoten sind also nicht auf vorübergehende Sonderfaktoren zurückzuführen.



Der Rechnungshof hat die lückenhafte Unterrichtung des Finanzamts beanstandet. Sie verstößt gegen die gesetzliche Vorgabe und gefährdet den Grundsteueranspruch der FHH, soweit deswegen Wert- oder Artfortschreibungen unterbleiben.

797. Die Bezirksämter haben darauf hingewiesen, dass die Gesamtzahl der Genehmigungen auch die Genehmigung von Bagatellvorhaben umfasse, die wegen Geringfügigkeit für nicht mitteilungswürdig gehalten worden seien. Ähnlich hat sich die HPA geäußert. Dort seien Genehmigungen für temporäre Nutzungen sowie für kleinteilige Umbauarbeiten oder Umnutzungen bewertungsrechtlich für irrelevant gehalten worden.

Die BSW hat erklärt, dass ihr die Mitteilungspflicht „aufgrund fehlender Rechtsverordnungen bzw. verwaltungsinterner Mitteilungen der zuständigen Stellen ... de facto nicht bekannt“ gewesen sei.

798. Der Rechnungshof ist sich der Tatsache bewusst, dass nicht jede Baugenehmigung zu einer Fortschreibung des Einheitswerts des Grundvermögens führt. Allerdings ist es grundsätzlich Sache des Finanzamts, die bewertungsrechtliche Relevanz zu bejahen oder zu verneinen. Im Übrigen deuten die signifikanten Unterschiede im Mitteilungsverhalten der einzelnen Bezirksämter, der BSW und der HPA darauf hin, dass nicht nur Bagatellfälle von der Mitteilung ausgenommen worden sein können. Insoweit ist es sachgerecht, wenn künftig sichergestellt wird, dass sämtliche Genehmigungen übermittelt werden.

Initiativen des Finanzamts

799. Das Finanzamt hatte bereits vor einiger Zeit wahrgenommen, dass die Zahl der Mitteilungen aus den Bezirksämtern rückläufig war. Es vermutete, dass dies auf die Notwendigkeit manueller Initiierung der Mitteilungen zurückzuführen sein könnte, und bat 2015 auf Arbeitsebene die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – um Unterstützung. Trotz der Zusage, mit den zuständigen Stellen Kontakt aufnehmen zu wollen, geschah zunächst nichts. Erst im April 2017 begann – parallel zu den Erhebungen des Rechnungshofs – eine

Weiterentwicklung des oben genannten IT-Verfahrens der Bezirksverwaltung, durch welches die Mitteilungen künftig automatisch generiert werden. Außerdem soll eine dem Rechnungshof bereitgestellte Liste, anhand derer die oben beschriebenen Mitteilungsdefizite ermittelt worden waren, im Finanzamt ausgewertet werden.

800. Der Rechnungshof bewertet diese Maßnahmen positiv, weil sie geeignet sind, den strukturellen Mangel des bisherigen Mitteilungsverfahrens zu beseitigen und die Folgen des beanstandeten Mitteilungsdefizits hinsichtlich der Jahre 2014, 2015 und 2016 zu revidieren. Das sollte allerdings auch für die Vorjahre und den Zeitraum bis zur Einführung des automatisierten Mitteilungsverfahrens – voraussichtlich am 3. Januar 2018 – geschehen.
- Automatisierung des Mitteilungsverfahrens zur Beseitigung struktureller Mängel notwendig*

Gleichwohl hat der Rechnungshof das Ausbleiben von Aktivitäten und die dadurch verursachte Verzögerung der Automatisierung des Mitteilungsverfahrens um zwei Jahre beanstandet.

801. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass mit der Auswertung der Listen für die Jahre 2014, 2015 und 2016 begonnen worden sei und Listen für weitere Jahre angefordert worden seien. Über das weitere Vorgehen werde entschieden, sobald Auswertungsergebnisse vorlägen, die eine Einschätzung der Wirtschaftlichkeit dieser Auswertungen zuließen (§ 88 Absatz 2 Satz 2 Abgabenordnung [AO]).

802. Der Rechnungshof nimmt den Auswertungsbeginn wie auch die Entscheidungsabsichten zur Kenntnis und erwartet für den Fall einer Auswertungsbeschränkung eine prüfbare Dokumentation der maßgeblichen Gründe.

Konkretisierung der Mitteilungspflicht gegenüber den Behörden

803. Die früher nur auf eine allgemeine Verwaltungsvorschrift gestützte Mitteilungspflicht ist 1986 gesetzlich verankert worden. Die bis dahin an die Bauaufsichtsbehörden und die Gemeinden gerichtete Bestimmung ist anlässlich ihrer Transformation in das Bewertungsgesetz neu gefasst worden und gilt seither für sämtliche Behörden, deren Zuständigkeit sich aus Bundes- oder Landesrecht ergibt. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat anlässlich einer Nachfrage des Rechnungshofs nicht ermitteln können, ob und gegebenenfalls in welcher Form sie die Behörden der FHH darüber informiert hat, dass sie möglicherweise mitteilungsspflichtig sein könnten.

804. Der Rechnungshof hat u. a. eine systematische Ermittlung aller mitteilungsspflichtigen Sachverhalte gefordert, um auf dieser Grundlage die einschlägigen Verwaltungsverfahren und die dafür zuständigen Stellen zu ermitteln. Die hiernach potenziell mitteilungsspflichtigen Stellen sollten vonseiten der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – zielgerichtet informiert werden, um die Gefahr von weiteren Mitteilungsdefiziten zu minimieren. Der Umstand, dass die BSW die in ihrem Fall hohe Quote nicht mitgeteilter Baugenehmigungen (Tz. 796) auf das Fehlen entsprechender
- Behörden über Rechtslage informieren*

Informationen zurückgeführt hat (Tz. 797), unterstreicht den Handlungsbedarf.

805. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat erklärt, dass das zuständige Fachreferat schon in der Vergangenheit geplant habe, die mitteilungspflichtigen Behörden anzuschreiben und um Informationen über den derzeitigen Verfahrensablauf zu bitten, damit Verbesserungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden könnten. Aufgrund anderweitiger Verpflichtungen sei das aber nicht kurzfristig umsetzbar gewesen.
806. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es neben der Vervollkommnung bereits etablierter Mitteilungsverfahren von besonderer Bedeutung ist, alle in Betracht kommenden Behörden über ihre Mitteilungspflicht zu informieren, d.h. also auch gegenüber solchen Behörden tätig zu werden, die sich ihrer Mitteilungspflicht bislang noch nicht bewusst waren.

Fallbearbeitung im Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz

807. Anhand von 226 zufällig ausgewählten Steuerakten hat der Rechnungshof geprüft, ob eventuell vorhandene Mitteilungen der Bauämter oder anderer Behörden, die zu einer Wert- oder Artfortschreibung hätten führen können, sachgerecht ausgewertet worden sind. Der Rechnungshof hat insoweit keinen Grund zur Beanstandung gehabt. Regelwidrig war allerdings zuweilen die Überwachung der Auswertung. Das dafür konzipierte System wurde nicht durchgängig genutzt. In einem Einzelfall hat eine von den Prüfungsbeauftragten initiierte Wertfortschreibung, die zunächst unterblieben war, dazu geführt, dass der Einheitswert von 1,75 Mio Euro auf 5,07 Mio. Euro angehoben wurde.
808. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und – ungeachtet des ansonsten positiven Eindrucks – eine ordnungsgemäße Handhabung des im Detail gegebenenfalls modifikationsbedürftigen Überwachungssystems gefordert.
809. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat angekündigt, dass sie – zusammen mit den Sachgebietsleitungen des Finanzamts – die bestehenden Regelungen überprüfen und gegebenenfalls „nachscharfen“ werde. Außerdem solle periodisch an die Pflicht zur Einhaltung dieser Regelungen erinnert werden.

Regelkonforme Überwachung der Auswertung eingehender Mitteilungen sicherstellen

Wertverzerrungen im gegenwärtigen System der Einheitsbewertung

810. Seinem Anspruch, „gleichmäßige, den Verkehrswerten nahekommende Einheitswerte als Grundlage für eine gerechte Besteuerung zu finden“¹, wird das Bewertungsrecht seit langem nicht mehr

Extreme Unterschiede zwischen Einheits- und Verkehrswert von Grundstücken

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes, Bundestagsdrucksache IV/1488 vom 1. Oktober 1963, S. 83 ff.

gerecht. Wie unterschiedlich sich Einheitswert und Verkehrswert auseinanderentwickelt haben, wird an fünf Fällen deutlich, die der Rechnungshof anlässlich seiner örtlichen Erhebungen aufgegriffen hat. In allen Fällen handelte es sich um Eigentumswohnungen.

Wertdifferenzen zwischen Einheits- und Verkehrswert					
Lage	Wohnfläche in m ²	Baujahr	Einheitswert in Euro	1. Übertragung (Kaufpreis in Euro)	2. Übertragung (Kaufpreis in Euro)
Harvestehude	84,00	1891	5.982	107.371 (1988)	470.000 (2016)
Harvestehude	109,17	1897	7.925	206.562 (1984)	615.000 (2016)
Winterhude	81,81	2014	31.342	731.000 (2015)	870.000 (2016)
Winterhude	105,66	2010	40.494	395.000 (2011)	552.000 (2016)
Oldenfelde (Rahlstedt)	74,00	1984	20.451	180.000 (2013)	219.000 (2017)
Quelle: Daten aus Steuerakten					

811. *Beseitigung der systemischen Ursachen durch Reform der Grundstücksbewertung*

Der Rechnungshof hat auf die komplexen systemischen Ursachen dieses Befundes hingewiesen, die nur durch eine Reform der Grundstücksbewertung beseitigt werden könnten. Nachdem es nicht gelungen ist, einen von allen Ländern getragenen Gesetzentwurf zu formulieren², ist davon auszugehen, dass zunächst eine noch 2017 anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der Grundstücksbewertung abgewartet wird.³ Hinsichtlich der besonders hohen Wertdifferenz bei Altbauobjekten in herausgehobener Wohnlage hat der Rechnungshof angeregt, die Übereinstimmung der vor Jahrzehnten der Einheitsbewertung zugrunde gelegten Ausstattungsstufe mit dem heutigen Ausstattungsniveau zu überprüfen, um die Notwendigkeit einer eventuellen Wertfortschreibung zu klären.

812. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf hingewiesen, dass die Kritik an der derzeitigen Einheitsbewertung nicht neu und den mit der Gesetzgebung betrauten Gremien seit langem bekannt sei. Die Anregung des Rechnungshofs, Altbauobjekte in herausgehobener Wohnlage zu überprüfen, sei als Ermittlung „ins Blaue“ unzulässig, solange es im Einzelfall keinen Anhaltspunkt dafür gebe, dass ein fortschreibungsrelevanter Sachverhalt verwirklicht worden sei.

² Am 4. November 2016 hat der Bundesrat mehrheitlich – allerdings gegen die Stimmen Bayerns und Hamburgs – beschlossen, den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes beim deutschen Bundestag einzubringen. Der Gesetzentwurf ist in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags jedoch nicht mehr beraten worden.

³ Jahresvorschau 2017 des Bundesverfassungsgerichts zu den Verfahren 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14 und 1 BvL 1/15 (http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresvorausschau/vs_2017/vorausschau_2017_node.html; abgerufen am 9. November 2017).

813. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch derjenige zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet ist, der dazu von der Finanzbehörde aufgefordert wird. Rechtswidrig ist die Aufforderung zur Abgabe einer Steuererklärung nur dann, wenn klar und einwandfrei feststeht, dass eine Steuerpflicht nicht gegeben ist. Das ist nicht der Fall, wenn die Notwendigkeit einer Wert- oder Artfortschreibung nicht ausgeschlossen werden kann. Dies gilt insbesondere in bestimmten Fallkonstellationen wie zum Beispiel bei Altbauwohnungen in bevorzugten und hochpreisigen Wohnlagen mit bisher relativ niedrigen Einheitswerten.

Umsatzsteuer der Freien und Hansestadt Hamburg (Nachschau)

Finanzbehörde
– Haushalt und Aufgabenplanung –

Die Arbeit der für die Anmeldung und Zahlung der Umsatzsteuer der Freien und Hansestadt Hamburg zuständigen Zentralstelle Umsatzsteuer ist seit einer früheren Prüfung des Rechnungshofs professioneller geworden. Dennoch kämpft sie weiterhin mit strukturellen Problemen eines internen Meldeverfahrens. Aufgrund neuer Möglichkeiten der Zentralstelle, auf Buchungsdaten der Behörden zuzugreifen, könnte auf das Meldeverfahren verzichtet werden.

Der Buchungsprozess bei Eingangsrechnungen ausländischer Geschäftspartner sollte neu geordnet werden.

814. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ist als Gebietskörperschaft eine juristische Person des öffentlichen Rechts und erfüllt in der Regel hoheitliche Aufgaben, die grundsätzlich nicht besteuert werden. Eine Ausnahme bilden Betätigungen, mit denen eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Wettbewerb zu privatwirtschaftlichen Unternehmen steht. Diese sog. Betriebe gewerblicher Art (BgA) sind steuerpflichtig, um Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten. Umsatzsteuerrechtlich ist die FHH insoweit Unternehmerin. Die Gesamtheit ihrer BgA ist das Unternehmen. Die Umsätze der BgA unterliegen der Umsatzsteuer.
815. Darüber hinaus schuldet die FHH als Leistungsempfängerin die Umsatzsteuer aus bestimmten Eingangsrechnungen, und zwar unabhängig davon, ob sie einen BgA oder die nichtunternehmerische Tätigkeit der FHH betreffen. Hierbei geht es um Fälle mit Auslandsbezug, in denen nicht der Leistende, sondern der Leistungsempfänger die Umsatzsteuer schuldet („Umkehr der Steuerschuldnerschaft“).
816. Für die Umsatzsteuer der FHH ist das Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg zuständig. Dort muss die FHH die Umsatzsteuer monatlich bis zum 10. des übernächsten Folgemonats voranmelden¹ und darüber hinaus bis zum 31. Mai des Folgejahres eine Jahresanmeldung abgeben. Diese Aufgabe nimmt die Zentralstelle Umsatzsteuer (Zentralstelle) wahr, die seit 2009 der

¹ Dauerfristverlängerung gemäß §§ 46 ff. der Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung (UStDV).

Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – zugeordnet ist.² Zur Vorbereitung der Steueranmeldungen führt die Zentralstelle die Daten aus den internen Meldungen zusammen, die die BgA und – soweit es Fälle der nichtunternehmerischen Tätigkeit der FHH betrifft, in denen die FHH die Umsatzsteuer schuldet (Tz. 815) – auch die Behörden, Landesbetriebe und sonstigen Stellen zu übermitteln haben.

Betriebe gewerblicher Art

Verspätete interne Meldungen

817. Die BgA sind verpflichtet, ihre internen Monatsmeldungen spätestens bis zum 20. des Folgemonats zu übermitteln. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Nachschau festgestellt, dass sich das Meldeverhalten der BgA seit der letzten Prüfung des Rechnungshofs³ zwar gebessert hat, nach wie vor aber kein zufriedenstellender Zustand erreicht ist. Im Durchschnitt der Monate Januar 2015 bis Juli 2016 mussten 11 % der damals 43 BgA an die Übermittlung ihrer Meldungen erinnert werden.
818. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem vorangegangenen Prüfungsverfahren im Jahr 2008 aufseiten der Zentralstelle eine konsequentere und gegebenenfalls auch maschinell unterstützte Überwachung des Eingangs der internen Meldungen mit unverzüglicher Mahnung und standardisierter Nachfristsetzung bei Fristüberschreitung gefordert. Weder das eine noch das andere ist bisher umgesetzt worden. Nach wie vor wird der Eingang der Meldungen manuell überwacht und individuell an eine noch ausstehende Meldung erinnert.
819. Die Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – hat zugesagt, das inzwischen vorhandene Erinnerungs- und Mahnverfahren zu optimieren. Nunmehr seien auch die Beauftragten für den Haushalt (BfH) der Behörden hinsichtlich ihrer meldepflichtigen BgA verpflichtet, an der Fristenkontrolle mitzuwirken. Das Meldeverhalten der BgA habe sich seit Einführung einer die BfH entlastenden Delegationsmöglichkeit weiter verbessert.
820. Soweit es intern zu verspäteten Monatsmeldungen kam, hat die Zentralstelle darauf verzichtet, die dem Finanzamt bereits zugeleiteten Umsatzsteuer-Voranmeldungen nachträglich zu ändern. Die intern verspätet gemeldeten Beträge wurden stattdessen in der gerade anstehenden Voranmeldung und damit periodenversetzt berücksichtigt.
821. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Zentralstelle inhaltlich in zum Teil erheblicher Größenordnung unzutreffende Umsatz-

Weiterhin Meldeversäumnisse der Behörden hinsichtlich ihrer Betriebe gewerblicher Art

Verspätet gemeldete Daten nicht periodengerecht berücksichtigt

² Dort gehörte die Zentralstelle bis 2016 zum Referat Jahres- und Konzernabschluss. Seit dem 1. Januar 2017 ist sie Teil des Projekts „Steuerliche Verpflichtungen der FHH“ (Steuerbüro).

³ Jahresbericht 2009, „Umsatzsteuer der Freien und Hansestadt Hamburg“, Tz. 602 ff.

steuer-Voranmeldungen abgegeben hat. Er hat gefordert, verspätete Meldungen künftig periodengerecht zu berücksichtigen.

822. Die Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – hat auf die seinerzeit knappe Personalausstattung der Zentralstelle sowie technische Probleme hingewiesen, die im Fall eines bestimmten BgA zu einer verspäteten Meldung von Umsätzen ohne periodengerechte Änderung bereits abgegebener Umsatzsteuer-Voranmeldungen geführt hätten. Sie hat mitgeteilt, dass die beanstandete Praxis Anfang 2017 aufgegeben worden sei. In den Monaten Januar bis August 2017 seien sechs von acht Voranmeldungen berichtigt und damit verspätete Meldungen periodengerecht berücksichtigt worden.
823. Auch wenn die genannten Gründe nicht zwingend zu der periodenversetzten Nachmeldung von Besteuerungsgrundlagen führen mussten, ist positiv zu vermerken, dass die Zentralstelle 2017 zu einer rechtskonformen Praxis gefunden hat. Zugleich muss weiter daran gearbeitet werden, dass alle internen Meldungen rechtzeitig und vollständig bei der Zentralstelle eingehen.

Ablösung des internen Meldeverfahrens

824. Die Zentralstelle prüft die von den Behörden, Landesbetrieben und Sondervermögen für ihre BgA übermittelten Meldungen auf Schlüssigkeit. Soweit BgA zum Kernbilanzierungskreis der FHH gehören und im Verfahren SAP-RVP buchen, kann die Zentralstelle die intern gemeldeten Daten mit den Buchungsdaten abgleichen. Bei Landesbetrieben und Sondervermögen ist das bisher nicht möglich, weil auf die dort genutzten Buchungssysteme noch kein Zugriff besteht.

Neue Möglichkeiten des Zugriffs auf Buchungsdaten für Ablösung des internen Meldeverfahrens nutzen

825. Die seit 2015 bestehende Möglichkeit des Zugriffs auf die Buchungsdaten könnte Anlass sein, das interne Meldeverfahren von Grund auf zu überdenken. Soweit die Zentralstelle die steuerungsrelevanten Daten inzwischen selbst zusammentragen kann, könnte auf das interne Meldeverfahren verzichtet werden. Die im Meldeverfahren festgestellten Mängel würden gegenstandslos.

Auch für die BgA der Landesbetriebe und Sondervermögen besteht die Möglichkeit, die Zentralstelle zum Zugriff auf die Buchführung zu berechtigen. Nach einem solchen Schritt wäre das interne Meldeverfahren auch insofern entbehrlich.

826. Der Rechnungshof hat angeregt, auf die Mitwirkung der Behörden, Landesbetriebe und sonstigen Stellen soweit wie möglich zu verzichten, um die Zentralstelle im Besteuerungsverfahren handlungsfähiger zu machen. Diese würde unabhängiger von den Behörden, und zugleich wäre die Aufgabe „Voranmeldung der Umsatzsteuer der FHH“ bzw. „Jahresanmeldung der Umsatzsteuer der FHH“ wie in jedem anderen Konzern der zentralen Steuerabteilung zugeordnet.

827. Die Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – hält das interne Meldeverfahren angesichts des Grundsatzes der dezentralen Mittelbewirtschaftung (§ 36 LHO) für unverzichtbar. Sie sieht es als Aufgabe der Behörden an, für ihre BgA die jeweiligen Besteuerungsgrundlagen zu ermitteln und mit der Unterzeichnung der internen Meldungen durch den jeweiligen Beauftragten für den Haushalt (§ 9 LHO) auch die Verantwortung für die Richtigkeit der gemeldeten Daten zu übernehmen.⁴ Aufgabe und Verantwortung sollten in einer Hand bleiben.

Was die Ordnungsmäßigkeit der internen Meldungen und ihre fristgerechte Übermittlung an die Zentralstelle angehe, seien in jüngster Zeit Fortschritte erzielt worden. Seit die Zentralstelle am 1. Januar 2017 zum Teil des Projekts „Steuerbüro“ geworden sei,⁵ habe eine Überprüfung der prozessualen Abläufe u. a. dazu geführt, dass die BfH die Wahrnehmung ihrer Aufgaben delegieren könnten, soweit es um die internen Meldungen zur monatlichen Umsatzsteuer-Voranmeldung der FHH gehe. Die gegebenenfalls tätig werdenden Umsatzsteuerbeauftragten könnten gezielt geschult werden. Außerdem sei ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch mit dem Steuerbüro geplant.

Die Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – hat angekündigt, an ihrem optimierten Meldeverfahren festhalten zu wollen. Sie will es aber zu gegebener Zeit überprüfen.

828. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – im Rahmen des neuen Projekts Maßnahmen zur Optimierung des bisherigen Verfahrens ergriffen hat. Auch nach dieser Optimierung bleiben die strukturellen Schwächen des Verfahrens aber bestehen, weil die Zentralstelle weiterhin darauf angewiesen ist, dass die Zuarbeit der Behörden, Landesbetriebe und sonstigen Stellen funktioniert.

Dass der Grundsatz dezentraler Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans zwingend die Beibehaltung des internen Meldeverfahrens erfordert, sieht der Rechnungshof nicht, zumal allein die Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – die Verantwortung für die Wahrnehmung der steuerlichen Pflichten der FHH auf dem Gebiet der Umsatzsteuer trägt. Daher wird eine Änderung des Verfahrens jedenfalls dann ernsthaft zu prüfen sein, wenn die nunmehr vorgenommenen Optimierungen im Meldeverfahren die bisherigen Mängel nicht hinreichend beseitigen.

Innergemeinschaftlicher Erwerb und Empfang innergemeinschaftlicher sonstiger Leistungen

829. Bei seiner vorangegangenen Prüfung hatte der Rechnungshof festgestellt, dass in einer Datenbank der Steuerverwaltungen der

⁴ Neuerdings kann der oder die BfH für die internen Meldungen zu den monatlichen Umsatzsteuer-Voranmeldungen der FHH auch einen Umsatzsteuerbeauftragten bestellen.

⁵ Siehe oben Fn. 2.

Staaten des EU-Binnenmarkts für die Jahre 1998 bis 2001 Erwerbe im Umfang von – umgerechnet – 11,2 Mio. Euro erfasst worden waren, während die FHH im selben Zeitraum nur Erwerbe im Umfang von – umgerechnet – 4,7 Mio. Euro erklärt hatte. Der Rechnungshof war davon ausgegangen, dass interne Meldever-säumnisse im nichtunternehmerischen Bereich vorlagen.

830. Die Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – hatte seinerzeit auf Schulungsmaßnahmen für die mittelbewirtschaftenden Stellen gesetzt. Trotz diverser Schulungsmaßnahmen ab 2010 ist die Anmeldung der Umsatzsteuer bei innergemeinschaftlichem Erwerb und Umkehr der Steuerschuldnerschaft weiterhin mit erheblichen Mängeln behaftet. Zwar lassen sich die beachtlichen Differenzen, die sich auch in neuerer Zeit noch zwischen den angemeldeten und den Beträgen aus oben genannter Datenbank ergeben haben, nicht nur auf Fehler in der Sphäre der FHH zurück-führen. Denn die Qualität der Datenbank hängt maßgeblich von der Qualität bestimmter Meldungen der im Ausland ansässigen Lie-feranten ab. Anhand von Einzelfällen ist aber deutlich geworden, dass ein verlässlicher Umgang mit Fällen des innergemeinschaftlichen Erwerbs wie auch mit sonstigen Fällen der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft auf den Leistungsempfänger zumindest in Teilen der Verwaltung nicht gewährleistet ist. Teilweise ist die um-satzsteuerliche Relevanz von Eingangsrechnungen ausländischer Geschäftspartner schon grundsätzlich nicht erkannt worden. In anderen Fällen wurde die separate Buchung der Umsatzsteuer so lange hinausgeschoben, dass sie nicht mehr im zutreffenden Vor-anmeldungszeitraum erfasst worden ist.
- Erhebliche Mängel bei der steuerlichen Auswertung von Eingangsrechnungen ausländischer Geschäftspartner*
831. Angesichts des begrenzten Erfolgs der bisherigen Schulungen hat der Rechnungshof empfohlen, den Buchungsprozess bei Ein-gangsrechnungen ausländischer Geschäftspartner neu zu ordnen. Anzustreben wäre, dass der Hamburger Dienstleister Buchhaltung (HDB) nicht nur – wie bisher – der auftraggebenden Behörde einen Kontierungsvorschlag hinsichtlich des Rechnungsbetrags, son-derm auch hinsichtlich der aus dem Rechnungsbetrag zu errechnenden Umsatzsteuer unterbreitet. Die gegenwärtige Trennung von Buchung des Rechnungsbetrags und Buchung der Umsatz-steuer begünstigt die Entstehung der kritisierten Mängel, zumal die Buchung der Umsatzsteuer vonseiten der auftraggebenden Behörde zu initiieren ist. Etwaige Schulungsmaßnahmen könnten bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des HDB konzentrierter als bei der Gesamtheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der mittelbewirtschaftenden Stellen ansetzen.
- Buchungsprozess bei Eingangsrechnungen ausländischer Geschäftspartner neu ordnen*
832. Die Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – hat mitge-teilt, dass sie mit einem neuen Schulungskonzept auf die bereits bekannten Mängel reagiert habe. Es werde – anders als die bishe-rigen Schulungen – von der Zentralstelle getragen und dezentral in den einzelnen Behörden umgesetzt. Die Fortbildung stoße auf großes Interesse und habe 2017 zu einer steigenden Zahl gemel-deter Fälle geführt. Die Realisierung der Anregung, den Buchungsprozess bei Eingangsrechnungen ausländischer Geschäftspartner neu zu ordnen, werde gegenwärtig mit dem HDB erörtert.

Qualitätssicherung bei der Jahresanmeldung

833. Für das Jahr 2011 ergab sich aus der jährlichen Anmeldung zur Umsatzsteuer eine Zahllast von 3,30 Mio. Euro. Diese war nur im Umfang von 2,73 Mio. Euro aufgrund vorangemeldeter Umsatzsteuer getilgt. Wegen des Differenzbetrags von mehr als 570.000 Euro generierte das maschinelle Überwachungssystem der Steuerverwaltung einen Prüfhinweis, nach dem die Abweichung aufzuklären und weitergehende Maßnahmen⁶ zu prüfen waren. Auf Nachfrage des Finanzamts musste die Zentralstelle einräumen, dass
- für einen Monat eine Voranmeldung mit Daten aus dem Vormonat abgegeben worden war,
 - verspätete interne Meldungen wegen Arbeitsüberlastung nicht immer zu einer Korrektur der Voranmeldungen geführt hatten,
 - bei mehreren BgA schon intern die vorangemeldeten Beträge hinter den Jahresbeträgen zurückblieben, ohne dass dies bei der Vorbereitung der Jahresanmeldung aufgefallen war, und
 - hinsichtlich der Umsatzsteuer auf Eingangsrechnungen ein sechsstelliger Rechnungsbetrag intern versehentlich nicht gemeldet worden war.
834. Der Rechnungshof hat die Abgabe letztlich unvollständiger und damit unrichtiger Steuererklärungen beanstandet und eine unzureichende Qualitätssicherung bei Abgabe der jährlichen Steueranmeldung kritisiert. Er hat u. a. darauf hingewiesen, dass zu einer sachgerechten Qualitätssicherung nicht nur der Abgleich der internen Voranmeldungen mit den internen Jahresmeldungen, sondern auch die Beiziehung der ertragsteuerlich maßgeblichen Gewinnermittlung gehöre. Letztlich seien die festgestellten Mängel ein Abbild der bereits in anderem Zusammenhang thematisierten Defizite bei der Zuarbeit der BgA und – hinsichtlich der Umsatzsteuer auf empfangene Leistungen – der Behörden, Landesbetriebe und sonstigen Stellen. Der Rechnungshof hat deshalb auch vor diesem Hintergrund Änderungen gefordert, die es der Zentralstelle ermöglichen, für die FHH insgesamt korrekte Steuererklärungen abzugeben.
835. Die Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – hat darauf hingewiesen, die Feststellungen seien überwiegend Besteuerungszeiträumen zuzuordnen, für die die FHH einen externen Steuerberater mit der Wahrnehmung der umsatzsteuerlichen Pflichten beauftragt hatte. Seitdem diese Aufgabe wieder von der Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – wahrgenommen werde, würden größere Abweichungen wieder aufgeklärt. Die Umsetzung des Vorschlags einer weitergehenden Kontrolle anhand der ertragsteuerlichen Gewinnermittlung werde man anhand

*Unzureichende
Qualitätssicherung
bei Abgabe der
jährlichen
Steueranmeldung*

⁶ Vorzeitige Anforderung der Jahresanmeldung, Veranlassung einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung, strafrechtliche Schritte, Festsetzung von Hinterziehungszinsen.

von Stichproben prüfen. Grundsätzlich liege die Verantwortung für die Richtigkeit der gelieferten Daten – wie bisher – bei den Fachbehörden und Ämtern.

836. Der Rechnungshof weist auf die Verantwortung der Finanzbehörde – Haushalt und Aufgabenplanung – für die Richtigkeit der abgegebenen Steueranmeldungen hin. Wenn sich die Zentralstelle weiterhin von anderen Behörden zuarbeiten lässt, ist es ihre Aufgabe, die Prozesse so zu organisieren, dass sie diese Verantwortung übernehmen kann.

Beitreibung von Geldforderungen

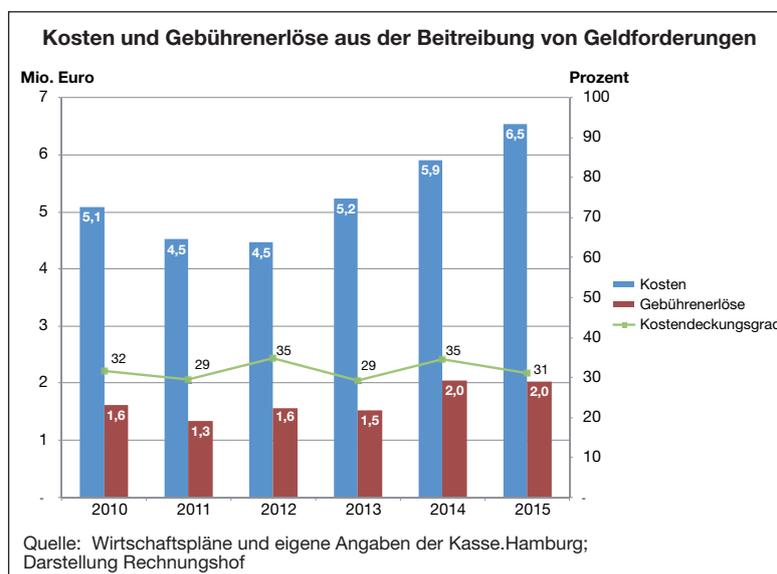
Finanzbehörde

Wesentliche Rechtsgrundlagen für die Beitreibung von Geldforderungen bedürfen der Anpassung, um die Beitreibung rechtsicher zu gestalten, finanzielle Risiken zu vermeiden und den Kostendeckungsgrad des städtischen Forderungsmanagements zu erhöhen.

Die derzeit praktizierte Beitreibung von Geldforderungen der Investitions- und Förderbank ist unwirtschaftlich und rechtlich klärungsbedürftig.

837. Das Forderungsmanagement, eine Abteilung des Landesbetriebs Kasse.Hamburg (Kasse.Hamburg) im Geschäftsbereich der Finanzbehörde, nimmt auf der Grundlage des Hamburgischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (HmbVwVG) die Aufgaben einer Vollstreckungsbehörde für die Beitreibung von Geldforderungen wahr. Gläubiger dieser Forderungen sind insbesondere die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) und die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie Behörden außerhalb Hamburgs, wenn deren Schuldner ihren Wohnsitz in Hamburg haben.
838. Die vom Forderungsmanagement beigetriebenen Beträge stiegen in den Jahren 2010 bis 2016 stetig von 9,76 Mio. Euro auf 24,33 Mio. Euro.

Um die jährlichen Beitreibungskosten in Höhe von durchschnittlich 5,3 Mio. Euro zu decken, erhebt das Forderungsmanagement Gebühren und Auslagen nach Maßgabe der Vollstreckungskostenordnung (VKO), einer aufgrund des HmbVwVG vom Senat erlassenen Gebührenordnung. Der Kostendeckungsgrad lag zuletzt bei durchschnittlich 32 %.



Gebührenrechtliche Bestimmungen

- Einzelne Amtshandlungen nicht gebührenpflichtig*
839. Die Kostenunterdeckung des Forderungsmanagements resultiert zum Teil daraus, dass Beitreibungen erfolglos bleiben und daher auch die als Nebenforderung geltend zu machenden Gebühren und Auslagen nicht beiteilbar sind. Sie ist aber auch eine Folge davon, dass einzelne Amtshandlungen wie die Vorbereitung der Abnahme der Vermögensauskunft, von der die Kasse.Hamburg künftig stärker Gebrauch machen will, und die Immobilienvollstreckung bislang nach der VKO nicht gebührenpflichtig sind.
- Darüber hinaus treibt das Forderungsmanagement auch rückständige Rundfunkbeiträge bei. Die Kosten bestimmter Amtshandlungen zugunsten des Beitragsservice der Rundfunkanstalten, des mit 28.600 jährlichen Vorgängen zuletzt zweitgrößten Einzelgläubigers mit Vollstreckungsersuchen an die Kasse.Hamburg, müssen von den Rundfunkanstalten nicht erstattet werden, weil eine auf die VKO Bezug nehmende Rechtsverordnung des Senats¹ nur auf einen Teil der Gebührentatbestände der VKO verweist.
840. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Finanzbehörde als Aufsicht führende Behörde aufgefordert, auf die Anpassung der VKO und die Ergänzung der Rechtsverordnung durch den Senat hinzuwirken.
841. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

Pauschalvergütungsverträge

- Pauschalvergütung statt Erhebung von Gebühren und Auslagen im Einzelfall*
842. Das Forderungsmanagement treibt Geldforderungen der Stadtreinigung Hamburg AöR (SRH) bei. Entgegen den Bestimmungen der VKO, die entsprechend der Ermächtigung durch § 39 Absatz 1 HmbVwVG die Erhebung von Gebühren und Auslagen im Einzelfall vorsieht, refinanziert das Forderungsmanagement seine Kosten auf der Grundlage eines mit der SRH geschlossenen Vertrags durch eine Pauschalvergütung.
843. Der Rechnungshof hat die im Vertrag vereinbarte, aber rechtlich nicht zulässige Pauschalvergütung beanstandet. Er hat die Kasse.Hamburg aufgefordert, den Vertrag insoweit zu kündigen und gegebenenfalls unter Beachtung der genannten Vorschriften neu zu verhandeln.
844. Das Forderungsmanagement möchte an dem Vertrag gerade wegen der Pauschalvergütung festhalten, weil beide Vertragspartner ihn als jeweils wirtschaftlich vorteilhaft und im Aufgabenvollzug für aufwandsarm erachten. Es strebt an, auch Leistungen für bestimmte andere Gläubiger durch vertragliche Pauschalvergütungen zu refinanzieren.

¹ Verordnung über die Erstattung des Verwaltungsaufwandes für die Vollstreckung rückständiger Rundfunkbeiträge vom 4. Dezember 2007 (HmbGVBl. S. 415), zuletzt geändert am 27. November 2012 (HmbGVBl. S. 490).

845. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für diesen Fall eine Änderung des HmbVwVG erforderlich sei. Nur so könne die Kasse.Hamburg Pauschalvergütungsverträge künftig rechtskonform abschließen.
846. Die Kasse.Hamburg und die Finanzbehörde streben dies zeitnah an.

Vollstreckungszuständigkeiten

847. Im Jahr 2008 waren die Justizbehörde und die Finanzbehörde übereingekommen, die justizspezifische und die kommunale Beitreibung von Geldforderungen in der Kasse.Hamburg mit dem Ziel einer erheblichen Steigerung der Effizienz in der Bearbeitung zusammenzuführen. Dazu wurde 2009 der Vollstreckungsaußendienst der Justizkasse Hamburg in das Forderungsmanagement der Kasse.Hamburg integriert, indem die Vollziehungsbeamten der Justizkasse Hamburg zur Kasse.Hamburg versetzt worden sind. Die justizspezifische Beitreibung von Geldforderungen nimmt das Forderungsmanagement auf der Grundlage des Justizbeitreibungsgesetzes (JBeitrG) wahr. Es deckt seine Kosten, indem es gemäß § 10 Absatz 2 JBeitrG Gebühren und Auslagen nach Maßgabe des Gerichtsvollzieherkostengesetzes erhebt.
848. Obwohl das Forderungsmanagement seit 2009 die justizspezifischen Aufgaben des Vollstreckungsaußendienstes der Justizkasse Hamburg tatsächlich als eigene Aufgabe wahrnimmt, ist die notwendige formale Bestimmung der Finanzbehörde als Vollstreckungsbehörde nach dem JBeitrG bislang unterblieben. Das Forderungsmanagement nimmt insoweit eine Aufgabe, die ihm der Senat durch die Versetzung der Vollziehungsbeamten ausdrücklich zugedacht hat, in formeller Unzuständigkeit und damit rechtlich angreifbar wahr. Diese rechtliche Angreifbarkeit erstreckt sich – jedenfalls bis zum Eintritt der Bestandskraft entsprechender Kostenbescheide – auch auf die erzielten Erlöse. Daraus resultiert ein vermeidbares rechtliches und finanzielles Risiko.
849. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der Senat sie zur Vollstreckungsbehörde nach dem JBeitrG bestimmt.
850. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

*Fehlende
Bestimmung der
Finanzbehörde als
Vollstreckungs-
stelle*

Beitreibung von Geldforderungen der Hamburgischen Investitions- und Förderbank AÖR

851. Mit der Einführung nachgelagerter Studiengebühren hatte die damalige Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt AÖR den Hochschulen Mittel in Höhe der Studiengebührenforderungen, die die Hochschulen Studierenden gestundet hatten, gegen Übertragung dieser Forderungen semesterweise ausgezahlt und die fälligen Studiengebührenforderungen durch Verwaltungsakt eingezogen. Die Einziehung der fälligen Studiengebührenforderungen nimmt

die Investitions- und Förderbank (IFB), in der die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt im Jahr 2013 aufgegangen ist, noch heute wahr.

- Nicht erforderliche und unwirtschaftliche Vollstreckung durch das Forderungsmanagement*
852. Soweit die Einziehung der fälligen Studiengebührenforderungen durch Verwaltungsakt erfolglos blieb, hat das Forderungsmanagement diese Geldforderungen aufgrund von Ersuchen der IFB beigetrieben und die IFB, soweit erforderlich, auf Zahlung der Gebühren und Auslagen in Anspruch genommen. Die IFB, die selbst berechtigt ist, Geldforderungen beizutreiben, hat die Zahlung jedoch stets mit Verweis auf die in § 20 Absatz 1 ihres Errichtungsgesetzes geregelte persönliche Gebührenfreiheit abgelehnt.
853. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Forderungsmanagement Geldforderungen der IFB betreibt, ohne dass dies vollstreckungsrechtlich erforderlich ist und ohne seine Kosten refinanzieren zu können. Er hat die Kasse.Hamburg aufgefordert, eine Entscheidung der zuständigen Aufsichtsbehörde darüber zu erwirken, ob sie zur Amtshilfe gemäß § 5 Absatz 5 HmbVwVfG verpflichtet ist.
854. Die Kasse.Hamburg hat dies zugesagt.

Derivative Finanzinstrumente

Finanzbehörde

Das Derivatgeschäft der Jahre 2004 bis 2011 lässt keine hinreichend klare Gesamtstrategie erkennen. Es ist häufig mit einseitigen Risiken für die FHH behaftet und es mangelt an Transparenz über Risiken. Künftig müssen die Möglichkeiten des Grundgeschäfts vorrangig genutzt und Derivatgeschäfte restriktiv und nur ausnahmsweise abgeschlossen werden.

855. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hat Verträge mit Banken geschlossen, die zum einen vorsehen, zu bestimmten künftigen Zeitpunkten Zinszahlungen auf einen bestimmten Geldbetrag auszutauschen (Zinsswaps), und zum anderen solche, die gegebenenfalls Kündigungs- und/oder Wandlungsrechte (Optionen) einräumen. Unter dem Oberbegriff „Derivative Finanzinstrumente“ fasst die FHH Zinsderivate und strukturierte Finanzinstrumente zusammen:

Derivative Finanzinstrumente	
Zinsderivate	Strukturierte Finanzinstrumente
<p>... sind Derivatverträge,</p> <ul style="list-style-type: none"> • die unabhängig von einem Kredit geschlossen werden können, • deren Erwerb oder Kauf einzeln möglich ist („freistehende“ Vereinbarungen), zum Beispiel Zinsswaps. 	<p>... sind Kreditverträge,</p> <ul style="list-style-type: none"> • die mit einem oder mehreren Derivaten vertraglich zu einer Einheit verbunden sind, • mit „eingebetteten“ derivativen Elementen, zum Beispiel Kündigungs- und/oder Wandlungsrechten (Optionen)
<p>... werden eingesetzt</p> <ul style="list-style-type: none"> • zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken, • zur Optimierung von Kreditkonditionen. 	<p>... werden eingesetzt</p> <ul style="list-style-type: none"> • zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken, • zur Optimierung von Kreditkonditionen.
Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs	

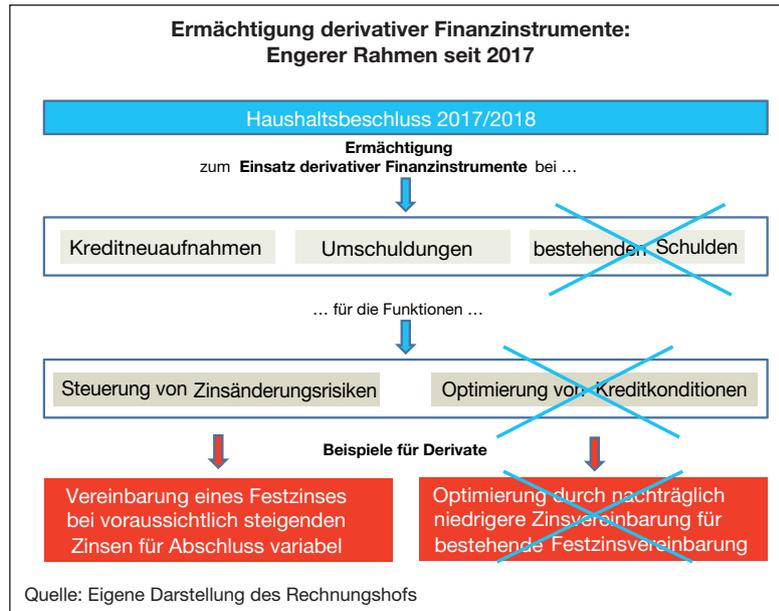
856. Zum Abschluss der Verträge wird der Senat über den jeweiligen Haushaltsbeschluss ermächtigt. Nach einer Empfehlung des Rechnungshofs¹, auf Derivatgeschäfte gänzlich zu verzichten, dürfen seit 2017 Verträge nur noch zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken für neue Kredite sowie für Umschuldungen² abgeschlossen werden. Dazu sollen nur „einfache Derivatgeschäfte“, die im direkten inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang zu einem konnexen³ Grundgeschäft stehen, genutzt werden.⁴

¹ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 12.

² Umschuldung: Anschlussfinanzierung fällig werdender Tilgungen.

³ Konnexität: Zinsderivate werden nur im direkten Zusammenhang mit einem Kreditgeschäft abgeschlossen.

⁴ Artikel 2 Absatz 1 Haushaltsbeschluss 2017/2018 und Nummer 2 der Begründung zu Artikel 2.

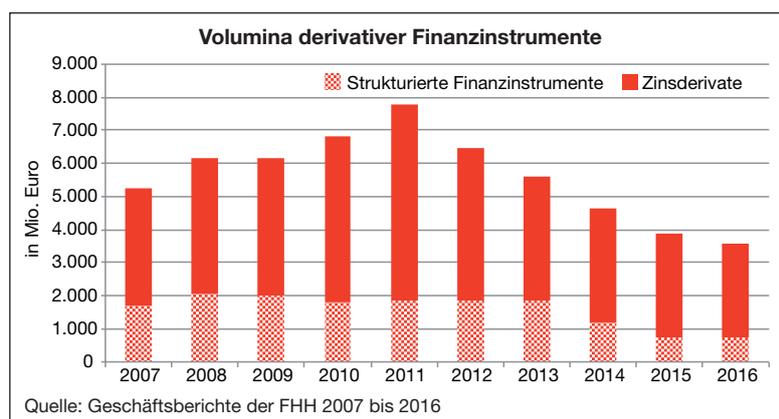


Unzulässig sind seitdem Geschäfte, die allein der Optimierung von Kreditkonditionen für bestehende Schulden dienen. Der Rechnungshof hatte solche Geschäfte als spekulativ bewertet.⁵

Näheres regelt die Finanzbehörde durch eine Dienstanweisung.

857. Zum Zeitpunkt der Prüfung befanden sich 42 Derivatgeschäfte und zehn strukturierte Finanzinstrumente im Portfolio der Kernverwaltung. Seit 2011 wurden keine Neuabschlüsse getätigt. Die Finanzbehörde beabsichtigt allerdings die Wiederaufnahme des aktiven Derivatgeschäfts und hat zu diesem Zweck 2016 ihre Dienstanweisung aktualisiert.

Die Entwicklung der Volumina zeigt die folgende Grafik.



Dabei reichen die Endfälligkeiten der Zinsderivate bis in das Jahr 2048. Die Endfälligkeiten der in strukturierten Schuldscheindarlehen enthaltenen Optionsrechte reichen bis in das Jahr 2033.

⁵ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 9.

858. Der Rechnungshof hat seine wesentlichen Prüfungsergebnisse aus der in seinem Auftrag erstellten Gutachterlichen Stellungnahme einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur „Analyse des Derivatportfolios der FHH und der zugrunde liegenden strategischen Ausrichtung“ vom 4. Juli 2017 abgeleitet.

Aus der Begutachtung der Derivatgeschäfte 2004 bis 2011 haben sich keine Hinweise auf formale Verstöße gegen die jeweils geltenden Regelungen ergeben. Gleichwohl wurden in der Prüfung die im Folgenden zusammengefassten Mängel festgestellt:

859. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Derivatgeschäft der Jahre 2004 bis 2011 insgesamt keine hinreichend klare Gesamtstrategie erkennen lässt. Es ist zudem häufig mit einseitigen Risiken für die FHH behaftet und es mangelt an risikoorientierter Transparenz. Im Einzelnen:

860. Es besteht keine Klarheit über die Gesamtsicherungsstrategie. Die in den Dienstanweisungen der Finanzbehörde verankerten Strategien sind im Zeitablauf uneinheitlich ausgestaltet. Auch aus der Bewertung der konkret getätigten Zinssicherungsgeschäfte und den jeweils zugeordneten Grundgeschäften erschließt sich keine Sicherungsstrategie im Ganzen. Vielmehr ergibt sich aus der Prüfung der Unterlagen der Eindruck, dass innerhalb kurzer Frist sowohl auf steigende als auch auf sinkende Zinsen gesetzt wurde.

Gesamtsicherungsstrategie unklar

Der Rechnungshof fordert, die Strategie des Kreditmanagements primär auf eine Risikominderung für die FHH, konkret auf die Eliminierung nicht gewünschter Zinsänderungsrisiken auszurichten. Strategieentscheidungen sind zu dokumentieren.

861. Insgesamt hat die Finanzbehörde versucht, durch den Einsatz derivativer Finanzinstrumente ein Zinersparnis zu erzielen. Ob dies tatsächlich gelungen ist, bleibt offen. Die Finanzbehörde hat seit Jahren die vorgesehene Erfolgsmessung nicht durchgeführt. Mangels Klarheit über die angewandte Strategie kann keine Ex-post-Bewertung durchgeführt werden. Tatsächlich bleiben Zweifel, ob es der Finanzbehörde dauerhaft gelingen kann, besser als „der Markt“ zu sein.

Zinersparnis nicht nachgewiesen

Der Rechnungshof fordert, den Einsatz derivativer Finanzinstrumente auf die Fälle zu beschränken, bei denen Zinsänderungsrisiken nicht bereits im Rahmen der Mittelaufnahme ausgeschlossen werden können. Derivate sind nur als klar definierte, übersichtliche und einfache Geschäfte abzuschließen. Diese Umkehr vom Regel- zum Ausnahmefall sollte in der Dienstanweisung der Finanzbehörde ihren Niederschlag finden. Dort ist seit 2016 ein Zustimmungsvorbehalt der Amts- und Behördenleitung für einzelne Geschäfte vorgesehen. Die Regelung sollte ergänzt werden: Die hierfür zu erstellende Entscheidungsvorlage sollte immer die Risiken darstellen und begründen, weshalb das Ziel – ein Zinsänderungsrisiko auszuschließen – nicht bereits mit dem Grundgeschäft erreicht werden kann.

862. Bei Abschluss der geprüften Derivatgeschäfte hat die Finanzbehörde nur teilweise eigene Marktgängigkeitsberechnungen bezüglich denkbarer Risiken vorgenommen. Soweit diese vorlagen, ließ sich der Dokumentation nicht entnehmen, dass daraus Schlussfolgerungen gezogen wurden.

Der Rechnungshof fordert, stets eigenständige Bewertungen vorzunehmen und keine Geschäfte abzuschließen, deren Risiken die Finanzbehörde nicht selbst einschätzen kann.

- Risiken durch einseitige Rechte zulasten der Stadt*
863. Durch verschiedene Formen einseitiger Kündigungs- und Wandlungsrechte zugunsten der Banken ist die FHH faktisch eine Stillhalterposition eingegangen. Die Ausübung dieser Rechte kann für die FHH zu einer offenen Risikoposition führen. Die Überwachung der einseitigen Rechte ist darauf beschränkt, ob sie ausgeübt worden sind. Eine laufende Beobachtung, wie wahrscheinlich eine Kündigung durch die Bank ist, erfolgt nicht.

Der Rechnungshof fordert, künftig keine einseitigen Kündigungs- und/oder Wandlungsrechte zu vereinbaren und für bestehende Verträge eine fortlaufende, prospektive Überwachung von entsprechenden Risiken zur Abschätzung ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit einzuführen.

- Zulässige Derivatgeschäfte exakter definieren*
864. Das untersuchte Portfolio zeichnet sich durch eine Vielzahl von komplexen Zinsderivaten aus. Die geltenden Bestimmungen definieren die zulässigen Derivatgeschäfte so allgemein, dass sie auch solche zulassen, die über die von der Bürgerschaft beabsichtigten „einfachen Derivatgeschäfte“⁶ hinausgehen.

Der Rechnungshof fordert, den Katalog der zulässigen „einfachen Derivatgeschäfte“ exakter zu definieren, um zum Beispiel aktuell zulässige Basisswaps⁷ von Geschäften mit komplexen Strukturen⁸ abzugrenzen.

- Risikoorientierte Transparenz für Bürgerschaft schaffen*
865. Die gegenwärtige Berichterstattung über das Derivatportfolio gewährt keinen risikoorientierten, differenzierten Einblick in dessen tatsächliche Zusammensetzung.

Der Rechnungshof fordert, eine detailliertere und risikoorientierte Berichterstattung vorzunehmen. Im Ergebnis sollte der Bürgerschaft aus einer aggregierten Gesamtschau eine bewertende Einschätzung über die getätigten Derivatgeschäfte ermöglicht werden.

866. Die dargestellten Mängel bestätigen den Rechnungshof in seinen 2015 und 2016 getroffenen kritischen Feststellungen⁹ zum Derivatgeschäft.

⁶ Haushaltsbeschluss 2017/2018, Nummer 2 der Begründung zu Artikel 2.

⁷ Tausch unterschiedlich definierter variabler Zinszahlungen, bei der die Zinsbasis wechselt wird; zum Beispiel von einer 12-Monats-Basis zu einer 6-Monats-Basis.

⁸ Zum Beispiel Geschäfte mit einer CMS-Struktur (CMS = Constant Maturity Swap), bei denen im Unterschied zu einem normalen Zinsswap der langfristige Zinssatz über die Laufzeit nicht konstant ist, sondern regelmäßig angepasst wird.

⁹ Ergänzung zum Jahresbericht 2015, Tzn. 18 bis 28, und Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tzn. 6 bis 14.

Stellungnahme der Verwaltung

867. Die Finanzbehörde will den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen und das Verfahren durch entsprechende Anpassungen der aktuellen Dienstanweisung weiter „schärfen“. Sie will prüfen, wie künftig die Informationsqualität gegenüber der Bürgerschaft weiter verbessert werden kann.

Damit entspricht die Finanzbehörde zwar nicht der 2016 ausgesprochenen Empfehlung des Rechnungshofs, auf Derivatgeschäfte zu verzichten.¹⁰ Sie minimiert allerdings künftig die Risiken und vollzieht die gebotene Entwicklung des Derivatgeschäfts hin zum eng begrenzten Ausnahmefall.

¹⁰ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tz. 12.

Leistungszwecke im SNH

Finanzbehörde

Die Veranschlagung von zentralen Ansätzen ohne Leistungszweck im Einzelplan 9.2 führt dazu, dass der für das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft wichtige Leistungszweck offenbleibt.

Die Bürgerschaft kann gegenwärtig nicht erkennen, inwiefern die Ermächtigungsübertragungen („Reste“) Auswirkungen auf den Leistungszweck haben. Daher sollte im vorhandenen Berichtswesen auf die mit den Resten verfolgten Zwecke eingegangen werden.

Zentrale Ansätze ohne Leistungszweck im Einzelplan 9.2

868. Mit der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) ist ein Produkthaushalt eingeführt worden, bei dem die Bürgerschaft sowohl über das Budget als auch die Leistungszwecke entscheidet.¹ Daher werden grundsätzlich in allen Produktgruppen durch den Haushaltsplan auch Leistungszwecke verbindlich festgelegt (§ 16 Absatz 1 LHO). Von diesem Grundsatz sieht die LHO zwei Ausnahmen vor:
- Produktgruppen, in denen nur Erlöse veranschlagt werden, die den Haushalt insgesamt finanzieren sollen, brauchen keinen Leistungszweck (§ 16 Absatz 2 LHO). Beispiele sind Steuern oder Erlöse aus dem Länderfinanzausgleich. Diese Ausnahme ist unproblematisch.
 - Ferner dürfen in Ausnahmefällen Produktgruppen ohne Leistungen veranschlagt werden, wenn dies besonders in den Erläuterungen im Haushaltsplan begründet wird (§ 16 Absatz 3 LHO). Auf diesen Ausnahmefall wird im Folgenden eingegangen.
869. Häufig wurde die Veranschlagung in einer Produktgruppe ohne Leistungen im Haushaltsplan wie folgt begründet: Die Mittel dienen der Verstärkung anderer Produktgruppen, bei denen der Bedarf noch nicht konkret geplant werden kann bzw. sich über mehrere Einzelpläne verteile. Im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) des Haushaltsplans 2017/2018 werden so in den Jahren 2017 bis 2020 deutlich über 500 Mio. Euro jährlich in Produktgruppen ohne Leistungen (insbesondere „Zentrale Ansätze“) veranschlagt:

¹ Im kameralen System ließ sich die Zweckbestimmung in der Titelbezeichnung finden. Der Leistungszweck im SNH übernimmt diese Funktion, soll aber nicht den Input („Beschaffung von Verbrauchsgütern“) bestimmen, sondern das Ergebnis des Verwaltungshandelns (den Output) zeigen („Erstunterbringung von Flüchtlingen“).

Veranschlagung von Vorsorgepositionen im Einzelplan 9.2				
	2017	2018	2019	2020
	in Tsd. Euro			
Produktgruppe 283.01 „Zentrale Ansätze I“	592.384	472.971	523.836	487.725
Produktgruppe 283.02 „Zentrale Ansätze II“	40.222	36.948	37.930	40.769
Produktgruppe 283.03 „Zentrale Programme und Projekte“	8.936	7.936	7.936	7.936
Gesamt	641.542	517.855	569.702	536.430

Quelle: Haushaltsplan 2017/2018, Einzelplan 9.2

In den „Zentralen Ansätzen I“ sind neben Mitteln für die Flüchtlingsbetreuung („Zentrale Verstärkung Zuwanderung“) auch zentrale Reserve- und Verstärkungspositionen des Gesamthaushalts (zum Beispiel „Zentrale Reservemittel Personal“) enthalten.

Von den oben genannten Ansätzen bedarf unterjährig lediglich die Inanspruchnahme der rund 40 Mio. Euro in der Produktgruppe 283.02 „Zentrale Ansätze II“ der Einwilligung der Bürgerschaft hinsichtlich der konkreten Verwendung.

870. Durch diese Art der Veranschlagung wird nicht nur für über 500 Mio. Euro im Einzelplan „Allgemeine Finanzwirtschaft“ kein Leistungszweck angegeben. Auch in den Produktgruppen der Einzelpläne, die faktisch mit den Verstärkungsmitteln rechnen, ist die Verbindung zwischen Budget und Leistung zerschnitten.
871. In den Haushaltsberatungen zum Doppelhaushalt 2017/2018 zeigte sich im Haushaltsausschuss bei der Beratung der Produktgruppen der Behörde für Inneres und Sport (BIS) die Problematik: Die Anzahl der Rückführungen von Ausländern ist allein anhand der bei der BIS veranschlagten Mittel geplant und als Kennzahl beziffert worden. Anhand des mit dem Haushaltsplan eingeräumten Budgets ergaben sich gegenüber dem Ist der Vorjahre niedrigere Planwerte.

Auszug Haushaltsplan 2017/18 BIS, Ausländerangelegenheiten							
4.3.2.3.4 Kennzahlen der Produktgruppe 274.03 Ausländerangelegenheiten							
	Einheit	Ist 2014	Ist 2015	Fortg. Plan 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019 Plan 2020
B_274_03_011 Rückführungen	ANZ	1.304	2.160	750	750	750	750

Quelle: Auszug aus Bürgerschaftsdrucksache 21/5000 vom 22. Juni 2016

Die Haushaltsberatung ergab aber, dass die Behörde tatsächlich beabsichtigte, höhere Werte zu realisieren. Um diese zu finanzieren, wurde fest mit Mitteln aus zentralen Ansätzen des Einzelplans 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) gerechnet. Dem Protokoll lässt sich entnehmen, dass dieser Widerspruch die parlamentarischen Beratungen beschäftigt hat:

„Die Behörde für Inneres und Sport unternehme große Anstrengungen, könne jedoch die Maßnahmen, die zusätzliche Kosten auslösten, aufgrund des bereits geschilderten Mechanismus nicht im Einzelplan 8.1 veranschlagen, weil es keinen Sinn mache, eine politisch erdachte Zielzahl aufzunehmen, die nicht zu den Kosten passe. Davon unbenommen bestehe selbstverständlich der politische Anspruch, in einem sehr effektiven Verfahren, die Zahl der Rückführungen hochzuhalten und zu steigern.“ (Protokoll des Haushaltsausschusses Nr. 21/20 vom 6. Oktober 2016, S. 27)

872. Ähnlich verhielt es sich mit den durch die Zuwanderung erwarteten Kosten. Hier ist ein großer Teil der Kosten für die Haushaltsjahre ab 2017 nicht bei den Produktgruppen, bei denen der Bedarf besteht, veranschlagt worden. Stattdessen sind zum Beispiel 178 Mio. Euro für die Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen bei zentralen Ansätzen im Einzelplan 9.2 veranschlagt worden, obgleich ein großer Teil der späteren Mittelverwendung bereits nach Art und Umfang (zum Beispiel Unterbringung, Leistungen AsylbLG) bekannt war.

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung² auch festgestellt, dass der Zentrale Koordinierungsstab Flüchtlinge (ZKF) Mitte Juni 2016 eine Kapazitätsplanung auf Basis der bis dahin in Hamburg befindlichen Asylbegehrenden und angenommenen Zuzüge erstellt hatte. Für die bis dahin bereits in Hamburg befindlichen Personen sind die monatlichen Kosten in den Folgejahren mit Erfahrungswerten planbar. Auch waren die Kosten bekannt, die sich für die bei f & w fördern und wohnen AöR zu diesem Zeitpunkt bereits vorhandenen und in Bau befindlichen Unterkünfte sowie aus der Planung der Kapazität von Erstaufnahmeeinrichtungen ergeben. Dem ZKF standen die insoweit relevanten Informationen zur Verfügung.

873. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration hat sich im Prüfungsverfahren darauf berufen, dass der Senat wiederholt deutlich gemacht habe, in dieser Vorgehensweise das angemessene Verfahren zu sehen, um der dynamischen und nicht vorhersehbaren Entwicklung Rechnung zu tragen. Eine Anpassung der Veranschlagung in einzelnen Produktgruppen hätte zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplans eine Scheingenauigkeit vortäuscht. Darüber hinaus hätte sich nach Ansicht des Senats die zentrale Vorsorge bereits 2015 und 2016 als sparsame und wirtschaftlich sinnvolle Vorgehensweise herausgestellt. Durch die in der Bürgerschaft zugesagten regelmäßigen Berichterstattungen sei davon auszugehen, dass die gewählte Vorgehensweise für das

² Tzn. 689 bis 715.

Parlament transparent sei. Der Senat habe bereits gegenüber der Bürgerschaft zugesagt, die Veranschlagungssystematik mit der Aufstellung des Doppelhaushalts 2019/2020 zu überprüfen.

874. Der Rechnungshof bewertet die Thematik wie folgt:

Eine Veranschlagung in zentralen Ansätzen darf nur erfolgen, wenn eine konkrete Zuordnung der Kosten zum Zeitpunkt der Veranschlagung noch nicht möglich ist. Insoweit ist die Vorgehensweise bei der Veranschlagung in der durch dynamische Entwicklungen geprägten ersten Phase bis Mitte 2016 nachvollziehbar. Sie entspricht jedoch nicht mehr dem Ausnahmecharakter, wenn bereits eine Aufteilung – wenn auch mit gewissen Unsicherheiten, die der Haushaltsplanung aber immer innewohnen – vorhersehbar ist. Soweit eine konkrete Zuordnung auf Einzelpläne, Aufgabenbereiche oder Produktgruppen möglich ist, zum Beispiel weil sie in einer Bürgerschaftsdrucksache³ bereits erkennbar wird, bleibt angesichts des in § 14 LHO geregelten Spezialitätsprinzips der Veranschlagung haushaltsrechtlich kein Raum für eine Veranschlagung in zentralen Ansätzen. Auch ein späterer Bericht über die konkrete Verwendung der Mittel, wie er in Bezug auf die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen erfolgt, ist zwar sinnvoll, kann aber die konkrete Veranschlagung nicht ersetzen. Der Grundsatz, Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen, gilt generell und damit auch für die Veranschlagung und Bewirtschaftung in dezentraler Verantwortung.

875. Soweit eine Veranschlagung ohne Leistungszweck in zulässigem Umfang weiterhin erfolgt, weil eine korrekte Zuordnung tatsächlich nicht möglich ist, sollten angesichts der geminderten Transparenz für die Bürgerschaft ergänzende Berichte erfolgen.

Eine ergänzende Berichterstattung sollte erkennen lassen:

- Welche Übertragungen haben unterjährig zugunsten welcher Bereiche stattgefunden (Übersicht Sender und Empfänger)?
- Welche Entwicklungen gegenüber der Planung lagen diesen Übertragungen zugrunde (Übertragungsgrund)? Gegebenenfalls ergibt sich der Übertragungsgrund schon aus der Bezeichnung des Ausweises selbst (zum Beispiel „Zentrale Reservemittel Personal“ im Fall der Verstärkung von Personalkostenansätzen), anderenfalls ist aber der Grund für die Übertragung ausdrücklich zu benennen (zum Beispiel bei Maßnahmen aus Mitteln des Modernisierungsfonds).

*Berichterstattung
zu Übertragungen
aus zentralen
Ansätzen
erforderlich*

Der Rechnungshof sieht den Bedarf, eine entsprechende Übersicht in die Halbjahresberichterstattung aufzunehmen. Auch in der Abrechnung der Teilpläne zum Jahresende (§ 77 Absatz 2 LHO) sollten diese Informationen enthalten sein.

³ Bürgerschaftsdrucksache 21/6619 vom 8. November 2016, S. 2.

„Reste“ ohne Leistungszweck

876. Das Phänomen, dass die Verbindung von Budget und Leistungszweck verloren geht, tritt bei einer weiteren Fallkonstellation auf: Wenn „Reste“⁴ auf das Folgejahr übertragen werden, erfolgt keine Anpassung der Angaben zum Leistungszweck im Haushaltsplan. In der Folge stehen nach der Übertragung mehr Mittel zur Verfügung, als für den in dem Jahr geplanten Leistungszweck benötigt werden.

Sollten „Reste“ übertragen worden sein, weil der Leistungszweck des Vorjahres noch nicht erfüllt wurde, ist dies nicht erkennbar. Zwar müssen die Behörden im verwaltungsinternen Genehmigungsverfahren gegenüber der Finanzbehörde auf die mit den „Resten“ zusammenhängenden Leistungszwecke eingehen. Für die Bürgerschaft bleibt der Zusammenhang aber im Unklaren. Denn: In der Haushaltsrechnung sind zwar die übertragenen Ermächtigungen ausgewiesen. Auswirkungen auf den Leistungszweck aufgrund der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen sind aber für die Erläuterungen in der Haushaltsrechnung bislang nicht vorgegeben.

Im SNH, das eine systematische Verbindung von Input und Output anstrebt, entsteht an dieser Stelle eine Lücke. Die Bürgerschaft kann nicht nachvollziehen, ob die Ermächtigungsüberträge tatsächlich zur Erfüllung des nächstjährigen Leistungszwecks erforderlich sind.

- Auswirkungen von Resten auf den Leistungszweck erläutern*
877. Der Rechnungshof empfiehlt, die ohnehin vorgesehenen textlichen Erläuterungen in der Haushaltsrechnung für Angaben zu nutzen, die die Verbindung zwischen den erfolgten Ermächtigungsüberträgen und den Leistungszwecken transparent machen.

⁴ Nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen können, soweit sie nach § 20 LHO übertragbar sind, mit Einwilligung der Finanzbehörde bis zum zweitnächsten Haushaltsjahr übertragen werden (§ 47 Absatz 2 LHO).

Veranschlagung und Bewirtschaftung von Landesbetrieben im SNH

Finanzbehörde

Mit der Einführung der kaufmännischen Buchführung und der Kosten- und Leistungsrechnung durch die SNH-Reform im Kernhaushalt ist ein Grund für die Organisationsform Landesbetrieb entfallen.

Es sollte geprüft werden, ob die Organisationsform als Landesbetrieb weiterhin Bestand haben muss oder ob Aufgaben wieder in die Kernverwaltung reintegriert werden können, um Kosten und Komplexität zu reduzieren.

878. Zur Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) gehören neben den Behörden und Ämtern auch 20 Landesbetriebe. Sie sind rechtlich unselbstständige Teile der FHH (§ 106 LHO), verfügen aber über ein eigenes Rechnungswesen und eine eigene Wirtschaftsführung außerhalb des Kernbilanzierungskreises. Sie erstellen eigene Wirtschaftspläne, die dem Haushaltsplan bzw. der Haushaltsrechnung als Anlagen beizufügen sind, sowie einen eigenen Jahresabschluss, der bei Wesentlichkeit im Wege der Vollkonsolidierung in den Konzernabschluss der FHH einbezogen wird.

Begründung für Landesbetriebe

879. Die Wirtschaftspläne der Landesbetriebe enthalten entsprechend dem Bürgerschaftlichen Ersuchen¹ im Haushaltplan 2017/2018 eine Begründung zu ihrer Organisationsform. Beispielhaft sind folgende Ausführungen:
- Der Landesbetrieb Rathaus-Service begründet seine Organisationsform damit, dass er seine Dienstleistungen kostentransparent sowie nutzen- und kundenorientiert und auch schnell erbringe. Kurze Verwaltungs- und Entscheidungswege im Betriebsablauf müssten hierfür gesichert sein. Diese notwendige Flexibilität sei in der Rechtsform eines Landesbetriebs gegeben.
 - Der Landesbetrieb Verkehr (LBV) betont die betriebswirtschaftliche Selbstständigkeit und große finanzielle und organisatorische Flexibilität, die es ermögliche, sowohl hoheitliche als auch produkt-, nachfrage- und erlösorientierte Aufgaben wahr-

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/10265 vom 10. Dezember 2013, S. 6.

zunehmen. So könne auf Schwankungen des Marktumfeldes und des Arbeitsbereichs kurzfristiger und effizienter reagiert werden.

- Der Landesbetrieb Kasse.Hamburg ist ein zentraler Dienstleister für alle Behörden, der die Funktion der Landeshauptkasse und die der Vollstreckungsbehörde wahrnimmt. Entsprechend seiner Begründung erfordere eine Dienstleistungsfunktion von hoher Qualität eine erhöhte Flexibilität und einen Ausbau wirtschaftlicher Kompetenzen. Gegen eine Rücküberführung in die Kernverwaltung würde die geringere Flexibilität, zum Beispiel hinsichtlich der Deckungsfähigkeit zwischen Personal- und Sachkosten, und damit die geringeren Steuerungsmöglichkeiten sowie die Umstellungskosten sprechen.

Keine Notwendigkeit für Organisationsform Landesbetrieb seit SNH

880. Die Begründungen überzeugen nicht durchgängig: Grundlage für die Aufstellung und Ausführung des doppelhaushalts der FHH ist eine Kosten- und Leistungsrechnung, in der alle Kosten und Erlöse erfasst und auf Kostenträger verursachungsgerecht verrechnet werden (§ 3 Absatz 3 LHO). Die Voraussetzungen für eine hohe Kostentransparenz und Kosten-Nutzen-Orientierung sind somit im Kernhaushalt gegeben. Die Aufgabenwahrnehmung in der Kernverwaltung steht kundenorientierten Dienstleistungen und effizienten Entscheidungswegen nicht entgegen. Notwendige Deckungsfähigkeiten könnten zum Beispiel mit dem Haushaltsplanentwurf der Bürgerschaft vorgeschlagen werden.

881. Ein Kriterium für eine Ausgliederung sollte vor diesem Hintergrund das wirtschaftliche Betätigungsfeld der jeweiligen Einheit sein. Wird dies weit überwiegend geprägt durch FHH-interne Zusammenarbeit mit dem Kernhaushalt (zum Beispiel rekrutieren sich beim Landesbetrieb Zentrale Aus- und Fortbildung Hamburg/Arbeitsmedizinischer Dienst (ZAF/AMD), dem Landesbetrieb Zentrale Personaldienste (ZPD) oder der Kasse.Hamburg die Kunden weitgehend aus der FHH), könnte dies für eine Reintegration in die Kernverwaltung sprechen. Nur soweit die Einheit „am Markt“ und damit im Wettbewerb mit Dritten agiert, könnte dies für die Weiterführung als Landesbetrieb sprechen.²

Auch die Verrechnung von Kosten der Verwaltungseinheiten, die Serviceleistungen zentral erbringen (zum Beispiel aktuell der Landesbetrieb ZAF/AMD oder künftig der Hamburger Dienstleister Buchhaltung bei der Kasse.Hamburg), erfordert nicht die Rechtsform Landesbetrieb. Vielmehr ist bei einem auf einer Kosten-Leistungs-Rechnung basierten Produkthaushalt die interne Erstattung die Regel.

Auch die Größenordnung und die Beschäftigtenstruktur des Betriebs könnten Kriterien für die Ausgliederung sein. Gerade bei sehr kleinen Einheiten, wie etwa dem Landesbetrieb Rathaus Ser-

² Zum Merkmal der erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung für einen Betrieb des Bundes vgl. BVerwG, Urteil vom 29. August 2007 in: BVerwGE 129, 219, 221 f. Ausdrücklich in Nr. 1 der VV zu § 26 Absatz 1 BHO.

vice, belasten die Formkosten (eigene Buchführung, eigener Jahresabschluss, Aufsichtsgremium usw.) die Wirtschaftlichkeit.

Praktische Probleme im Zusammenwirken von Kernhaushalt und Landesbetrieben

882. Die Praxiserfahrungen in der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) zeigen, dass sich aus dem Zusammenwirken von Kernhaushalt und Landesbetrieben komplexe Problemlagen ergeben:

Übertragung von Vermögensgegenständen

883. Bei der Übertragung von Vermögensgegenständen zwischen einer Behörde und einem Landesbetrieb handelt es sich nicht um eine Vermögensveräußerung an Dritte, denn trotz der Übertragung bleibt die FHH die rechtliche Eigentümerin. Anders als bei Geschäften mit Dritten ist deshalb buchhalterisch eine erfolgsneutrale Übertragung sachgerecht. Aus diesem Grunde ist der Vermögensgegenstand zum Buchwert abzugeben oder einzulegen. Ist der Zeitwert geringer als der Buchwert, so ist der Vermögensgegenstand zuvor abzuschreiben; es entsteht Aufwand für die den Vermögensgegenstand abgebende Stelle, für den es einer Ermächtigung bedarf. Ist der Zeitwert höher als der Buchwert, dürfen diese „stillen Reserven“ nicht gehoben werden, da sonst mithilfe solcher FHH-internen Geschäfte der Haushaltsausgleich vereinfacht würde und Spielräume im Haushaltsvollzug geschaffen werden könnten.

Zwar hat die Finanzbehörde – neben den Regelungen in Verwaltungsvorschriften u. a. zu § 106 LHO – Arbeitshilfen erstellt, aus denen die vielschichtigen Fallgruppen erkennbar werden. Gleichwohl bleibt der Prozess des Zusammenwirkens von Kernhaushalt und Landesbetrieben aufwendig und fehleranfällig. Der Rechnungshof hatte bei der Prüfung der Jahresabschlüsse wiederholt entsprechende Fehler festgestellt.³

Ablieferung durch den Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG)

884. Der LSBG nimmt fast ausschließlich Aufgaben für die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) und die Behörde für Umwelt und Energie (BUE) wahr, die aufgrund eines Andienungsgebots dazu verpflichtet sind, den Landesbetrieb mit anfallenden Leistungen zu beauftragen. Die von den auftraggebenden Behörden zu zahlende Vergütung geht über den entstehenden Aufwand hinaus, u. a. weil die Ablieferungsverpflichtung als „Konsolidie-

³ Tz. 81; Jahresbericht 2017, „Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss“, Tz. 44; vgl. auch Ergänzung zum Jahresbericht 2016, Tzn. 60, 67 und 73.

rungsbeitrag“ teilweise in den Aufwand eingepreist wurde. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Ablieferungsverpflichtung des LSBG an die BWVI teilweise durch haushaltsfinanzierte Gewinne in Binnengeschäften generiert wird, die die BUE durch zu hohe Erstattungen an den Landesbetrieb aus ihrem Budget mitfinanziert, während die BWVI über die Ablieferung mittelbar entlastet wird. Bei aktivierungspflichtigen Sachverhalten (zum Beispiel Straßen) wirken sich die zu hohen Vergütungen auf den Wert des Anlagevermögens aus, welches eine unzulässige bilanztechnische Vermögensvermehrung darstellt.

Die BWVI hat gegenüber dem Rechnungshof bereits angekündigt, eine Neugestaltung der Zahlungsströme erarbeiten zu wollen.⁴

Ablieferung durch den LBV

885. Ein Beispiel der Mittelbewirtschaftung beim LBV zeigt, dass die mit der Ausgliederung von Landesbetrieben einhergehende haushalterische „Töpfchenbildung“ zu Problemen bei dem Liquiditäts- und Ergebnisausgleich führt, die sich im Kernhaushalt nicht stellen würden: Der LBV hatte den für das Wirtschaftsjahr 2015 vorgesehenen Ablieferungsbetrag zum vorgesehenen Termin mangels Liquidität nicht abgeführt. Hintergrund hierfür war, dass der Kernhaushalt dem LBV zustehende Verwarnungs- und Bußgelder trotz entsprechender Vereinbarung nicht fristgerecht überwiesen hatte.⁵

Veranschlagung von Landesbetrieben

886. Das Haushaltsrecht lässt unterschiedliche Veranschlagungen von Zuführungen an bzw. Ablieferungen von Landesbetrieben zu. Folgende Konstellationen sind dem Haushaltsplan 2017/2018 zu entnehmen:
- Die Zuführung an den Landesbetrieb ZPD wird in einer eigenen Produktgruppe „ZPD“ (204.02) im Einzelplan 1.1 (Senat und Personalamt) veranschlagt. Diese Veranschlagungsart ist auch der Regelfall in anderen Einzelplänen.
 - Die Zuführung an den Landesbetrieb Hamburger Volkshochschule (VHS) wird hingegen als Produkt „Zuschuss VHS“ neben weiteren Produkten in der Produktgruppe „Weiterbildung“ (245.01) im Einzelplan 3.1 der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) veranschlagt.
 - Die Ablieferung des Landesbetriebs Hamburgische Münze ist sogar nur Teil des Produkts „Zuschuss / Ablieferung sonst. Unternehmen“ in der Produktgruppe 279.03 „Vermögens-/ Beteiligungsmanagement“ im Einzelplan 9.1 (Finanzbehörde).

⁴ Tz. 333.

⁵ Jahresbericht 2017, Tz. 295.

887. Die unterschiedlichen Veranschlagungen haben budgetrechtliche Konsequenzen:
- Im Fall der Veranschlagung einer Zuführung als Produkt, wie beim Landesbetrieb VHS, ergibt sich die Zuführungshöhe aus den ausgewiesenen Kosten des Produkts. Seit April 2017 zählen die Erlöse und Kosten pro Produkt allerdings nicht mehr zu den verbindlichen Kennzahlen des Leistungszwecks,⁶ sondern haben lediglich Erläuterungscharakter.
 - Bei der Veranschlagung einer Zuführung oder Ablieferung als Teil eines Produkts, wie beim Landesbetrieb Hamburgische Münze, kann die Höhe der Ablieferung nicht der Produktgruppe entnommen werden. Von den für das Jahr 2017 geplanten Erlösen des Produkts in Höhe von 5,5 Mio. Euro gehen 0,6 Mio. Euro auf die Ablieferungen des Landesbetriebs zurück. Diese Information ist lediglich einer Übersicht über die ausgegliederten Bereiche im Vorwort des Einzelplans und dem Zahlenwerk des Wirtschaftsplans des Landesbetriebs zu entnehmen.
 - Darüber hinaus werden insbesondere Ablieferungen von Landesbetrieben an den Kernhaushalt uneinheitlich veranschlagt. Grundsätzlich erfolgt der Ausweis in der entsprechenden Produktgruppe als Erlös des Finanzergebnisses (zum Beispiel beim Landesbetrieb Hamburgische Münze). Soweit auch Kosten in der entsprechenden Produktgruppe veranschlagt werden, wird dort ein Leistungszweck festgelegt, der alle Aufgaben des Landesbetriebs umfasst. Sind allerdings keine Kosten veranschlagt, wird auch kein Leistungszweck festgelegt, wie es zum Beispiel beim LBV der Fall ist. Dies ist im Hinblick auf § 5 Absatz 1 LHO zwar haushaltsrechtlich konsequent. Gleichwohl ist es unbefriedigend, dass die Aufgaben des LBV nicht im Leistungszweck festgelegt sind. Beim Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen erfolgt die Veranschlagung der Ablieferung aus buchungstechnischen Gründen nicht in der entsprechenden Produktgruppe, sondern als investive Einzahlung im Aufgabenbereich, ohne dass darauf in den Erläuterungen zur Produktgruppe hingewiesen wird.
888. Bei Landesbetrieben hat der Wirtschaftsplan als Anlage zum Haushaltplan lediglich Erläuterungscharakter. Die Bürgerschaft ermächtigt nicht dessen Aufwendungen. Das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft beschränkt sich darauf, Kosten für die Zuführung an Landesbetriebe im Rahmen eines bestimmten Leistungszwecks zu ermächtigen. Fehlt es in einer Produktgruppe jedoch an Kostenermächtigungen, weil zum Beispiel ein Landesbetrieb an den Kernhaushalt ausschließlich abliefern soll, wird der Leistungszweck nicht abgebildet und insoweit das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft geschwächt.

⁶ Gesetz zur Anpassung haushaltsrechtlicher Vorschriften am 5. April 2017 in Kraft getreten. (Begründung im Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung haushaltsrechtlicher Vorschriften, S. 12 f., Nummern 16 und 17 [Bürgerschaftsdrucksache 21/7242 vom 13. Dezember 2016]).

Reintegration in den Kernhaushalt

889. In der Regel gibt es seit der flächendeckenden Einführung des SNH kaum mehr Raum für die Organisationsform des Landesbetriebs. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebieten es zu prüfen, ob die Organisationsform als Landesbetrieb weiterhin Bestand haben muss oder ob Aufgaben wieder in die Kernverwaltung reintegriert werden können, um Kosten und Komplexität zu reduzieren. Vorrangig kommen für die Rückführung Landesbetriebe in Betracht, die lediglich in FHH-interner Zusammenarbeit tätig sind; auch eher kleine Landesbetriebe gehören auf den Prüfstand (Tz. 881). Ein geeigneter Zeitpunkt hierfür könnte eine kommende Haushaltsrechtsreform sein, wie sie beispielsweise bei neuen bundes- oder europarechtlichen Vorschriften erforderlich würde.
- Ziel: Überprüfung der Organisationsform von Landesbetrieben*
- Einheitliche Veranschlagung*
- Soweit Landesbetriebe nicht in den Kernhaushalt integriert werden sollen, fordert der Rechnungshof den Senat auf, die Veranschlagung der konsumtiven Zuführungen und Ablieferungen an bzw. von Landesbetrieben künftig grundsätzlich einheitlich in einer eigenen Produktgruppe mit einem Leistungszweck vorzunehmen, der die Aufgaben des jeweiligen Landesbetriebs festlegt. Abweichungen von dieser Veranschlagung sollten einer Begründung bedürfen.

Stellungnahme der Verwaltung

890. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass eine Reintegration von Landesbetrieben in den Kernhaushalt neue Probleme schaffen würde, die ebenfalls komplex seien. Sie hat als Beispiel aktivierte Eigenleistungen genannt, die im Haushalt zu planen wären, wenn der LSBG reintegriert würde.
- Hinsichtlich der Veranschlagung von Landesbetrieben hat die Finanzbehörde die Auffassung vertreten, dass diese mit ihren unterschiedlichen Aufgaben und Strukturen im Haushaltsplan in angemessener Weise aufgenommen worden seien. Bei der Veranschlagungsform käme es auf Größe oder Aufgabe des Betriebs sowie die Höhe der Ablieferung bzw. Zuführung an. Beispielsweise sei der Landesbetrieb Hamburgische Münze mit einer Ablieferung von unter 1 Mio. Euro so klein, dass er zu Recht keine eigene Produktgruppe bilde. Eine Einschränkung des Budgetrechts der Bürgerschaft ergäbe sich allenfalls daraus, dass die Bürgerschaft bei Landesbetrieben generell nicht den vollständigen Aufwand ermächtige.
891. Die Finanzbehörde hat hinsichtlich der Ablieferungen des LBV (Tz. 885) darauf hingewiesen, dass die Abrechnung von Bußgeldern einige Zeit in Anspruch nehmen und insofern nicht vollständig im gleichen Haushaltsjahr erfolgen könne. Dieser (revolvierende) Effekt ließe sich aber durch eine einmalig geänderte Veranschlagung auflösen.

Bewertung durch den Rechnungshof

892. Der Rechnungshof stellt hierzu fest: Da die Bürgerschaft nicht den vollständigen Aufwand von Landesbetrieben ermächtigt, wie es noch bis zum Haushaltsjahr 2015 ständige Praxis war, kommt den Leistungszwecken eine gesteigerte Bedeutung zu. Einen vollständigen Leistungszweck, der das Fehlen einer detaillierten Veranschlagung kompensiert, gibt es aber gerade bei der Veranschlagung einer Reihe von Landesbetrieben nicht (Tz. 887).

Hinsichtlich einer möglichen Reintegration teilt der Rechnungshof die Einschätzung, dass auch danach weiterhin komplexe Einzelfragen auftreten. Diese unterscheiden sich aber nicht von denen, die sich immer bei internen Kosten- und Leistungsverrechnungen bzw. der Bilanzierung stellen. Sie können grundsätzlich mit den im betriebswirtschaftlichen und haushalterischen System vorhandenen Instrumenten besser gelöst werden.

Bei den Leistungsbeziehungen zwischen Kernhaushalt und Landesbetrieben ergeben sich hingegen Fragen, die daraus resultieren, dass der Leistungsaustausch mit Landesbetrieben im Haushalt systemwidrig als Außenbeziehung erfasst werden muss, obwohl er innerhalb der eigenen Rechtsperson stattfindet.

Die Frage der liquiditätswirksamen Abführungen des LBV (Tz. 885) bleibt für den Rechnungshof ein Beispiel für Problemlagen, die bei einer Reintegration nicht auftreten.

Gebührenerhebung für Niederschlagswasser

Behörde für Umwelt und Energie

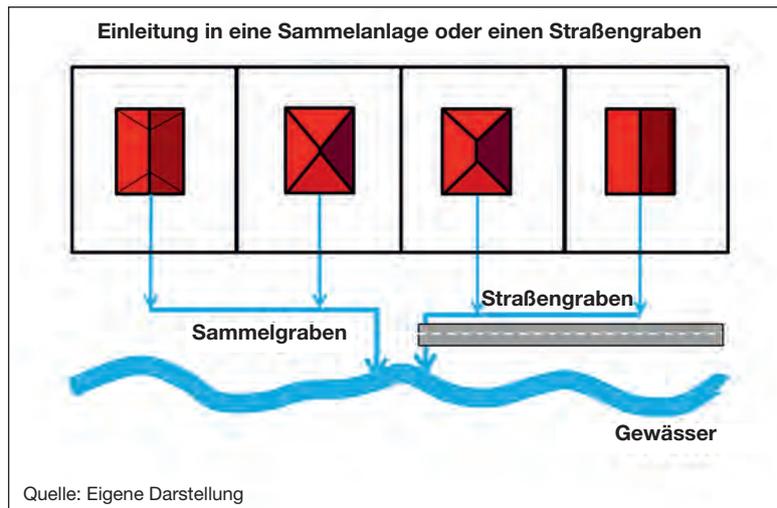
Die Möglichkeit, Regenwasser zu pauschalisierten Gebührensätzen bzw. gebührenfrei in Gewässer und Straßengräben einzuleiten, läuft dem angestrebten Ziel zuwider, den Trend der Bodenversiegelung zu verlangsamen oder umzukehren. Sie führt zudem zu einer Benachteiligung gebührenpflichtiger Benutzer des Sielnetzes.

893. § 5 Absatz 1 Wasserhaushaltsgesetz verpflichtet dazu, die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um eine Vergrößerung und Beschleunigung des Wasserabflusses zu vermeiden. Mit dem „RISA Strukturplan Regenwasser 2030“ hat sich die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) deshalb das Ziel gesetzt, einen „naturnahen lokalen Wasserhaushalt“ so weit wie möglich umzusetzen und Niederschlagswasser erst abzuleiten, wenn eine Versickerung oder eine Verwendung auf dem Grundstück nicht möglich ist.¹
894. Für das von Grundstücken abzuleitende Niederschlagswasser werden in unterschiedlichem Maße Gebühren erhoben. Dabei sind drei Fallkonstellationen zu unterscheiden:
- Für die Einleitung in das Sielnetz der Hamburger Stadtentwässerung wurde bereits im Jahr 2012 die bisherige einheitliche Sielbenutzungsgebühr in eine Schmutzwasser- und eine Niederschlagswassergebühr getrennt. Die Niederschlagswassergebühr bemisst sich nach der Größe der versiegelten Grundstücksfläche, um einen Anreiz zu schaffen, das Regenwasser auf dem eigenen Grundstück versickern zu lassen.
 - Die Gebühren für die Einleitung über Sammelanlagen und Straßengräben in Gewässer werden mengenunabhängig pauschal je Einleitstelle oder Grundstück erhoben.

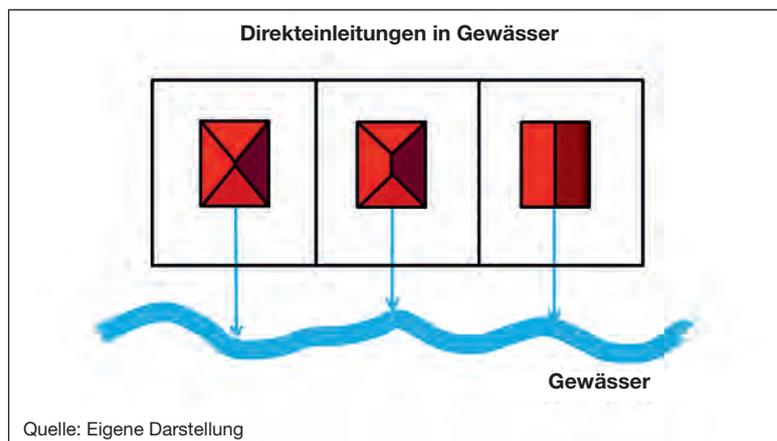
¹ Mit RISA (RegenInfraStrukturAnpassung) sollen die Grundlagen zur Umsetzung des sog. Integrierten Regenwassermanagements (IRWM) entwickelt werden, um die langfristige Annäherung an die drei übergeordneten RISA Handlungsziele

- naturnaher lokaler Wasserhaushalt,
- weitergehender Gewässerschutz,
- angemessener Überflutungs- und Binnenhochwasserschutz

zu gewährleisten.



- Für die Direkteinleitung in Gewässer ist für ausschließlich zum Wohnen, landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Grundstücke keine Gebühr zu zahlen.



Einleitungen in Sammelanlagen und Straßengräben

895. Die Ableitung von Drain- und Niederschlagswasser über gemeinsame Anlagen² und Straßengräben in Gewässer gehört nach dem Hamburgischen Wassergesetz (HWaG) nicht zum Gemeingebrauch³ und ist grundsätzlich gebührenpflichtig.

Die entsprechenden Gebührensätze werden nach der Umweltgebührenordnung (UmwGebO) allerdings nicht nach der Menge des eingeleiteten Niederschlagswassers, die durch die Größe der versiegelten Grundstücksfläche bestimmt wird, sondern pauschaliert je Einleitstelle oder Grundstück bemessen.

Mengenunabhängige Einleitungsgebühren

896. Der Rechnungshof hält es zur Umsetzung des vorgegebenen Ziels, den Trend der Bodenversiegelung zu verlangsamen bzw.

² Zum Beispiel private Sammelgräben oder -leitungen.

³ Erlaubnis- und bewilligungsfreie Nutzung von Gewässern durch jedermann.

umzukehren (Tz. 893), für erforderlich, dass die Behörde für Umwelt und Energie (BUE) die bestehenden gebührenrechtlichen Regelungen hinsichtlich der Niederschlagswassereinleitungen über gemeinsame Anlagen und Straßengräben in Gewässer generell überarbeitet.

Direkteinleitungen in Gewässer

*Fehlende
Gebühren-
erhebung für
Direkteinleiter
in Gewässer*

897. Für einen weiteren Teil der Grundstücke greift das Anreizsystem zur Minimierung der versiegelten Flächen nicht, da im Rahmen des wasserrechtlichen Gemeingebrauchs nach dem HWaG, die direkte Einleitung von Drain- und Niederschlagswasser in oberirdische Gewässer von einem Großteil der anliegenden Grundstücke⁴ grundsätzlich erlaubnis- und bewilligungsfrei und insoweit gebührenfrei ist.
898. Die BUE hat erklärt, sie habe bereits einen entsprechenden Handlungsbedarf erkannt. Zur Anpassung des Hamburgischen Wasser- und Abwasserrechts an Bundesrecht sei bereits ein Gesetzentwurf erstellt worden. Danach sei geplant, die Einleitung von Drain- und Niederschlagswasser in oberirdische Gewässer nicht mehr wie bisher als Gemeingebrauch zu qualifizieren. Vielmehr solle eine Anzeigepflicht für diese Einleitungen eingeführt werden. Mit der Aufhebung des Gemeingebrauchs für diese Einleitungen entfalle auch der Anknüpfungspunkt für die Gebührenfreiheit.
899. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, das für die Benutzer des Sielnetzes bereits umgesetzte Anreizsystem (Tz. 894) auch auf Direkteinleiter in oberirdische Gewässer zu übertragen. Die bisherige Ungleichbehandlung der Einleiter erscheint ungerechtfertigt, auch weil die Unterhaltung oberirdischer Gewässer, wie die der beitrags- und gebührenfinanzierten Regensiele, mit erheblichen Kosten für die FHH verbunden ist.
900. Der Rechnungshof hat die BUE deshalb aufgefordert, die Möglichkeit zur Erhebung angemessener Abgaben zu verfolgen.

Stellungnahme der Verwaltung

901. Die BUE hat zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

⁴ Alle landwirtschaftlich, gärtnerisch oder ausschließlich zum Wohnen benutzten Grundstücke.

Kennzahlen

Kennzahlen – Bezirksämter

Fachämter

Stadt- und Landschaftsplanung und
Bauaufsicht und Wirtschaftsförderung

Bei der Überprüfung der Kennzahlen-Istwerte der Bezirksämter hat der Rechnungshof Mängel festgestellt, die die Aussagekraft der Kennzahlen reduzieren.

Bei einer zum Haushaltsplan 2019/2020 geplanten Veränderung der Kennzahlen muss sichergestellt sein, dass der Leistungszweck weiterhin nach Art und Umfang verbindlich festgelegt ist.

902. Ab dem Haushaltsjahr 2015 sind für jede Produktgruppe Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck wird durch die zugeordneten Produkte, Ziele sowie Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt.
903. Der Rechnungshof hat die insgesamt 91 Kennzahlenwerte¹ der Fachämter Stadt- und Landschaftsplanung (je Bezirk sechs Kennzahlen) und der Fachämter Bauaufsicht und Wirtschaftsförderung (je Bezirk sieben Kennzahlen), daraufhin überprüft, ob die Kennzahlen-Istwerte richtig, qualitätsgesichert sowie nachvollziehbar dokumentiert sind und ob Datenquellen und Erfassungszeiträume eindeutig sind. Es wurde außerdem untersucht, ob die Definition der Kennzahlen mit den durchgeführten Erhebungen der Kennzahlen-Istwerte übereinstimmen.

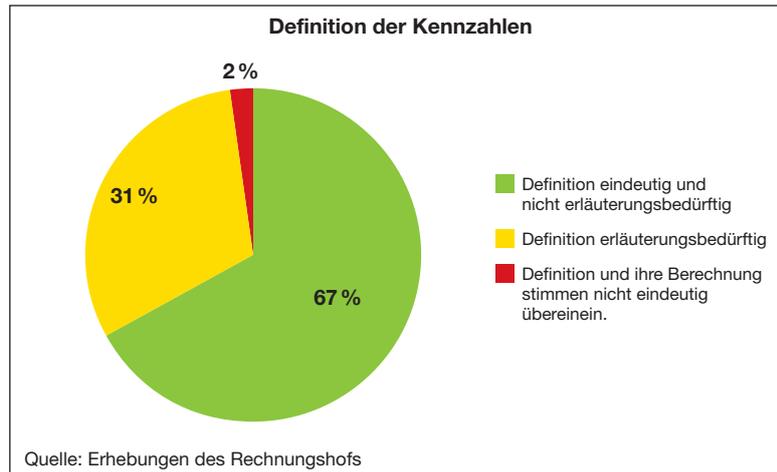
Definition der Kennzahlen

904. In den Fachämtern Stadt- und Landschaftsplanung (SL) sind drei von sechs Kennzahldefinitionen erläuterungsbedürftig, zum Beispiel sind bei der Kennzahl „Anzahl der öffentlichen Veranstaltungen“ in einigen Bezirksämtern auch „Runde Tische“ gezählt und für den Kennzahlen-Istwert berücksichtigt worden. In anderen Bezirksämtern wurden im Wesentlichen nur die öffentlichen Plandiskussionen und Stadtwerkstätten gezählt. Zudem stimmten bei zwei der insgesamt 42 Kennzahlen-Istwerte die Berechnungen nicht mit der Definition überein.

Fast ein Drittel der Definitionen erläuterungsbedürftig

¹ Basis: Haushaltsrechnung 2015.

905. In den Fachämtern Bauaufsicht und Wirtschaftsförderung (WBZ) ist eine von sieben Kennzahldefinitionen erläuterungsbedürftig. Nicht in allen Bezirksämtern war bekannt, dass für die Kennzahl „Anzahl genehmigte Wohnungen“ neben den mit Erstbescheiden genehmigten Wohneinheiten auch diejenigen mitgezählt werden müssen, die mit Änderungsbescheiden zusätzlich genehmigt worden sind. Dadurch ist der Kennzahlenwert in der Haushaltsrechnung um 62 Wohneinheiten zu niedrig angegeben.

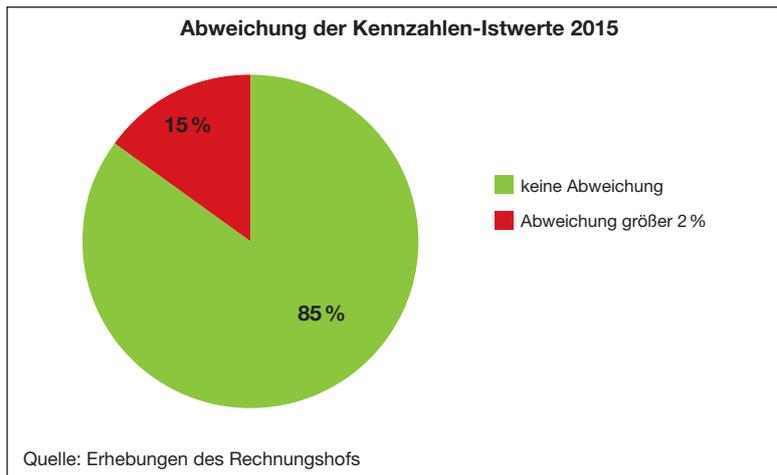


906. Der Rechnungshof hat den Fachämtern SL eine Klarstellung der Definitionen empfohlen, um sicherzustellen, dass die Daten in den Bezirksämtern einheitlich erhoben werden.
907. Den Fachämtern WBZ hat der Rechnungshof empfohlen, die entsprechende Definition in der Dienstanweisung² zu erläutern und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diesbezüglich zu schulen.

Richtigkeit der Kennzahlen-Istwerte

908. Der Rechnungshof hat eine Wesentlichkeitsgrenze von 2 % bei den Abweichungen zugrunde gelegt, um bei der Bewertung Rundungsfehler und in ihrer Auswirkung unwesentliche Abweichungen bei den Kennzahlen-Istwerten zu berücksichtigen.
909. Die Überprüfung der Richtigkeit der Kennzahlen-Istwerte der Haushaltsrechnung 2015 hat ergeben, dass es in den Fachämtern SL bei 30 der 42 Werte keine Abweichungen gab, zwölf Istwerte wichen um mehr als 2 % vom ermittelten Wert ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Gesamtverfahren im ein- bis zweistelligen Bereich liegen und daher die Wesentlichkeitsgrenze zum Teil schon überschritten wird, wenn nur ein Verfahren nicht gezählt worden ist.
910. In den Fachämtern WBZ gab es bei 47 der 49 Kennzahlen-Istwerte keine Abweichungen, zwei Istwerte wichen um mehr als 2 % vom ermittelten Wert ab.

² „Dienstanweisung zur einheitlichen Anwendung von BACom“.



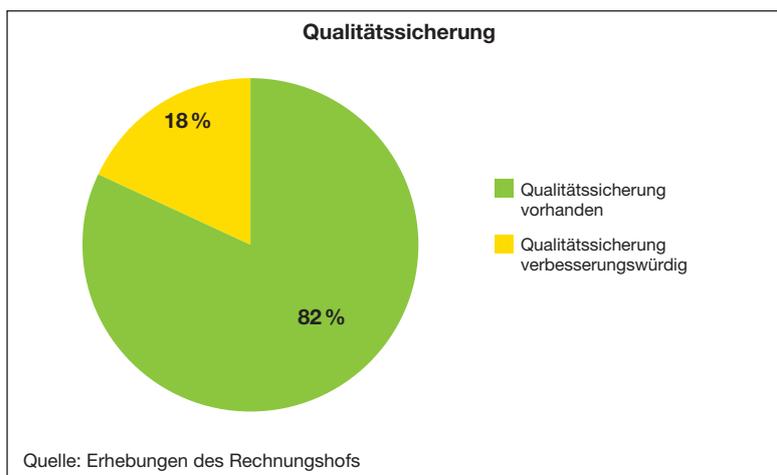
911. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass 15 % der Kennzahlen abweichende Angaben bei den Kennzahlen-Istwerten enthalten. Er hat die Bezirksämter aufgefordert, zu prüfen, inwieweit sich diese Fehler bei den aktuellen Kennzahlenwerten fortgesetzt haben und diese gegebenenfalls zu korrigieren. Bezüglich der Produktgruppe SL hat er sie aufgefordert, die Ursachen der Fehler zum Anlass zu nehmen, um ein sicheres Verfahren zur Ermittlung der Kennzahlen-Istwerte zu entwickeln.

15 % der Kennzahlen-Istwerte fehlerhaft

Qualitätssicherung

912. In den Fachämtern SL und WBZ werden die Kennzahlenwerte in unterschiedlichen Ausprägungen qualitätsgesichert. Bei 16 der 91 Kennzahlenwerte wurden unzutreffende Istwerte trotz vorgesehener Qualitätssicherung nicht erkannt. In zwei weiteren Fällen, bei bezirklichen Wettbewerbsverfahren und öffentlichen Veranstaltungen, blieb aufgrund einer unzureichenden Qualitätssicherung unbemerkt, dass Vorgänge aus Vorjahren gezählt wurden.

Qualitätssicherung noch nicht ausreichend



913. Um der budgetrechtlichen Bedeutung von Kennzahlen gerecht zu werden und sicherzustellen, dass künftig vollständige, richtige und verlässliche Angaben gemacht werden, hat der Rechnungshof

empfohlen, für alle Kennzahlen, die im Haushaltsplan bzw. in den Quartals- und Halbjahresberichten veröffentlicht werden, zu prüfen, welche Verbesserung der Qualitätssicherung erforderlich ist und diese umzusetzen.

Geplante Kennzahlen

914. Die Kennzahlensets der geprüften Produktgruppen sollen zum Haushaltsplan 2019/2020 verändert werden. Für die Produktgruppen SL sollen vier der derzeit sechs Kennzahlen entfallen. In den Produktgruppen WBZ ist geplant, die Kennzahlen auf Vorgänge zu reduzieren, die Baugenehmigungen im Wohnungsbau zum Gegenstand haben.

Damit würden Art und Umfang des für die jeweiligen Produktgruppen zu erbringenden Leistungsumfangs nicht mehr verbindlich festgelegt, wie es § 16 Absatz 1 LHO vorsieht. So würde beispielsweise bei den Produktgruppen SL die Bearbeitung städtebaulicher Verträge und bei den Produktgruppen WBZ die Genehmigungen gewerblicher und sozialer Gebäude nicht durch die Kennzahlen abgebildet.

915. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter und die Finanzbehörde aufgefordert, bei einer Anpassung der Kennzahlensets für die Produktgruppen SL und WBZ darauf hinzuwirken, dass Art und Umfang des jeweiligen Aufgabenspektrums der Produktgruppen durch die Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte im Haushaltsplan weiterhin abgebildet werden.

Stellungnahme der Verwaltung

916. Die Finanzbehörde und die Bezirksämter haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Kennzahlen – Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz

Die Kennzahlenwerte im Aufgabenbereich „Verbraucherschutz“ waren überwiegend richtig. Die Ermittlung der Werte muss jedoch noch optimiert werden.

Eindeutigkeit und Verständlichkeit sowie Dokumentation und Qualitätssicherung von Kennzahlen sind verbesserungsbedürftig.

917. Kennzahlenwerte bilden für die Bürgerschaft eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für den produktorientierten Haushalt.

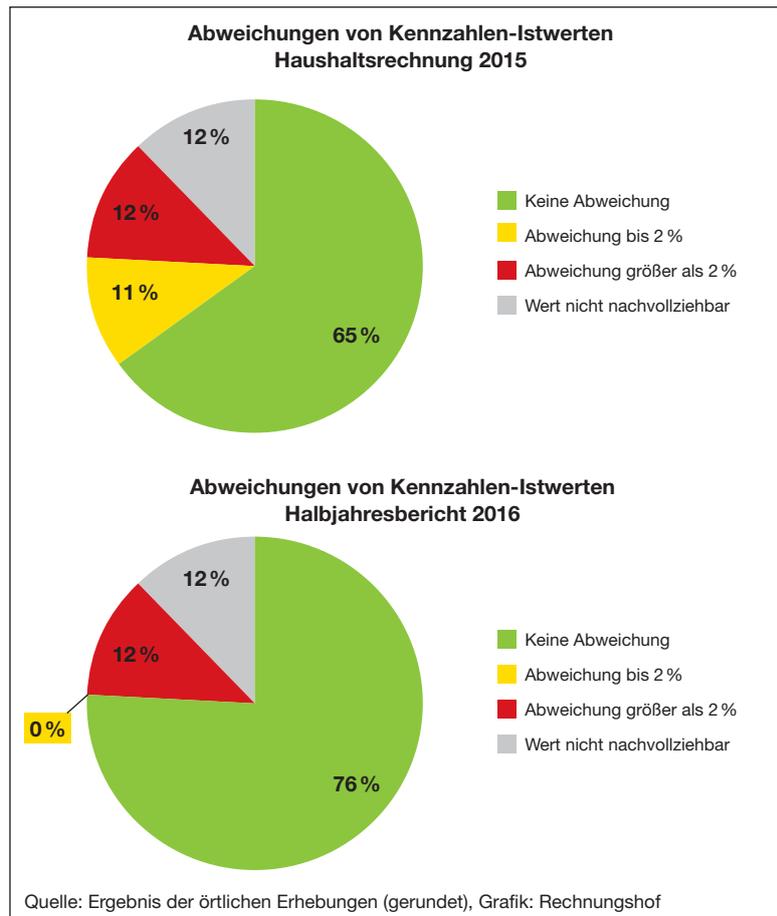
Der Rechnungshof hat 26 Kennzahlen des Aufgabenbereiches 258 „Verbraucherschutz“ im Einzelplan der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) mit 26 Kennzahlen-Istwerten aus der Haushaltsrechnung 2015 und 25 Kennzahlen-Istwerten aus dem Halbjahresbericht 2016 auf Ordnungsmäßigkeit überprüft.

Richtigkeit der Kennzahlen-Istwerte

918. Bei insgesamt 36 Istwerten liegen keine Abweichungen, bei drei Istwerten tolerierbare Abweichungen (bis zu 2 %) und bei sechs Istwerten wesentliche Abweichungen von bis zu 7,1 % vor. Bei sechs Kennzahlen-Istwerten konnten die sachlich richtigen Istwerte aufgrund fehlender Unterlagen nicht überprüft werden.

24 % der Kennzahlen-Istwerte fehlerhaft oder nicht nachvollziehbar

Im Halbjahresbericht 2016 konnte gegenüber der Haushaltsrechnung 2015 der Anteil der Kennzahlen-Istwerte ohne Abweichungen gesteigert werden:



919. Der Rechnungshof hat die fehlerhaften und nicht nachvollziehbaren Kennzahlen-Istwerte beanstandet. Er hat die BGV aufgefordert, ein sicheres Verfahren zur Ermittlung der richtigen Kennzahlen-Istwerte zu entwickeln.
920. Die BGV hat bereits während des Prüfungsverfahrens begonnen, die aktuellen Kennzahlen-Istwerte zu überprüfen und bei Bedarf zu korrigieren.

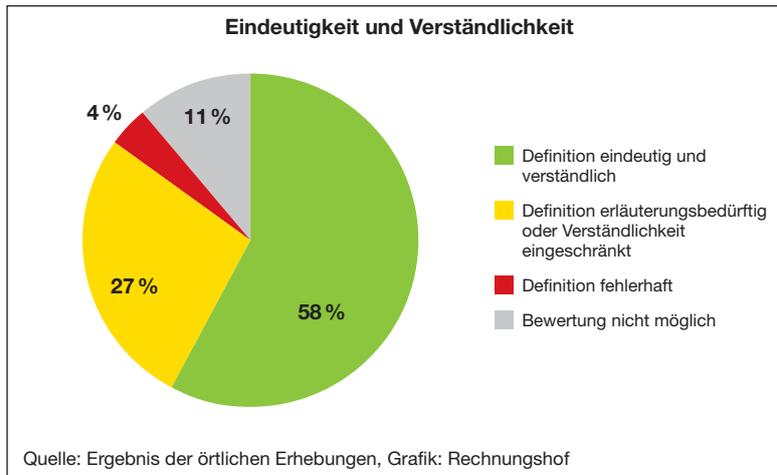
Eindeutigkeit und Verständlichkeit der Kennzahlen

921. Nur wenn Kennzahlentexte eindeutig und verständlich sind, lässt sich beurteilen, ob die Kennzahlenwerte und damit der Leistungszweck erfüllt sind.
922. Die Definitionen von 15 Kennzahlen sind eindeutig und nicht erläuterungsbedürftig. Bei sieben Kennzahlen sind die zugrundeliegenden Definitionen umfassender oder auch eingeschränkter, als die Kennzahlentexte im Haushaltsplan vermuten lassen. Beispielweise werden für die Kennzahl „Forschungsprojekte“ nicht sämtliche Projekte des Berichtszeitraums, sondern nur neu begonnene und laufende Forschungsprojekte mit Drittmittelförderung gezählt.

Definition von Kennzahlen optimieren

Eine Kennzahl-Definition beinhaltete versehentlich einen fehlerhaften – im Halbjahresbericht 2016 bereits korrigierten – Text und

bei drei Kennzahlen ist eine Bewertung mangels Nachvollziehbarkeit der Kennzahlen-Istwerte nicht möglich.

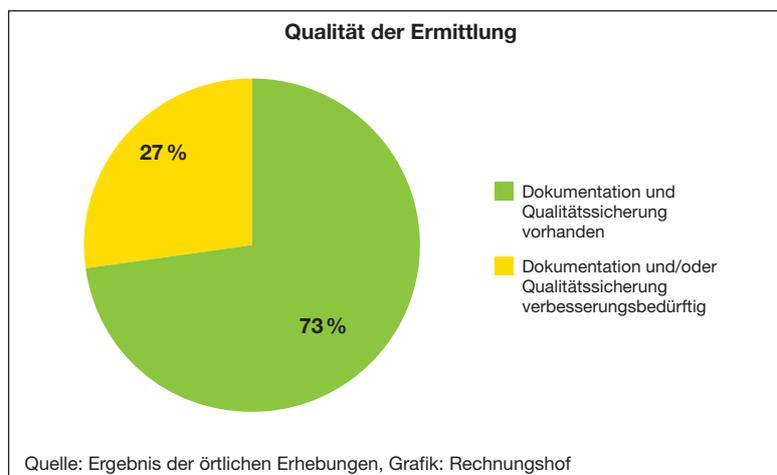


923. Der Rechnungshof hat der BGV Optimierungen empfohlen und angeregt, die während der Prüfung erarbeiteten Präzisierungen der Definitionen in das neu zu erstellende Kennzahlenbuch aufzunehmen.

Qualität der Kennzahlenermittlung

924. Nur eine aussagefähige und aktuelle Dokumentation über die Erstellung der Kennzahlen-Istwerte sichert die Ordnungsmäßigkeit, Qualität und Richtigkeit des Erhebungsprozesses und der veröffentlichten Kennzahlen. Durch eine ergänzende Qualitätssicherung können Arbeitsfehler erkannt und korrigiert werden.
925. Bei 19 Kennzahlen waren Dokumentation und Qualitätssicherung ohne Beanstandungen und bei sieben Kennzahlen verbesserungsbedürftig.

Qualität bei sieben Kennzahlen verbesserungsbedürftig



926. Bei den Kennzahlen mit Mängeln in der Dokumentation fehlten in den Akten Arbeitsschritte der Ermittlung, so dass zwar das jewei-

lige Ergebnis der Ermittlung, aber der „Rechenweg“ hierfür nicht oder nicht vollständig nachvollziehbar war.

927. Für alle Kennzahlen finden im amtsinternen Controlling und bei der Berichterstellung für die Bürgerschaft flächendeckende Plausibilitäts- und Abweichungskontrollen statt. Die Ermittlung der Kennzahlen wird durch verschiedene IT-Fachverfahren und eigene Office-Anwendungen unterstützt. Die festgestellten Abweichungen bei den Kennzahlen-Istwerten fielen gleichwohl bei den Plausibilitäts- und Abweichungskontrollen nicht auf. Fehlerquellen waren zum Beispiel Eingabe- oder Additionsfehler.
928. Der Rechnungshof hat die BGV aufgefordert, die festgestellten Fehlerquellen zum Anlass zu nehmen, ihre Qualitätssicherungsmaßnahmen weiter zu entwickeln, zum Beispiel durch
- Optimierung der Arbeitshinweise und vollständige Dokumentation der Kennzahlenermittlung,
 - gelegentliche Stichproben und
 - Weiterentwicklung der eingesetzten IT-Verfahren.
929. Die Verwaltung hat bereits während des Prüfungsverfahrens begonnen, die Kennzahlenermittlung zu verbessern.

Weiterentwicklung der Kennzahlen

- Fokussierung auf ressourcen- und steuerungsrelevante Kennzahlen*
930. Die Bürgerschaft strebt eine Reduzierung und Beschränkung sowie Weiterentwicklung der Kennzahlen an. Sie hat hierzu den Senat ersucht, ihrem Haushaltsausschuss Vorschläge zur Fokussierung der Kennzahlen auf ressourcen- und steuerungsrelevante Kennzahlen vorzulegen.
931. Der Rechnungshof hat der BGV beratende Hinweise zur Reduzierung von Kennzahlen im Haushaltsplan und zur Überführung von Fachkennzahlen in gesonderte Berichte gegeben und empfohlen, ihre Kennzahlen in dieser Hinsicht zu überprüfen.

Stellungnahme der Verwaltung

932. Die Behörde hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen sowie seine Empfehlungen zu prüfen.

Kennzahlen – Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Die geprüften Kennzahlen-Istwerte waren ganz überwiegend richtig. Bei 16 % der Werte gab es jedoch wesentliche Abweichungen.

Weitere festgestellte Ordnungsmäßigkeitsmängel beeinträchtigen die Darstellungen der Leistungszwecke im Haushalt und damit die Grundlage für Budgetentscheidungen der Bürgerschaft.

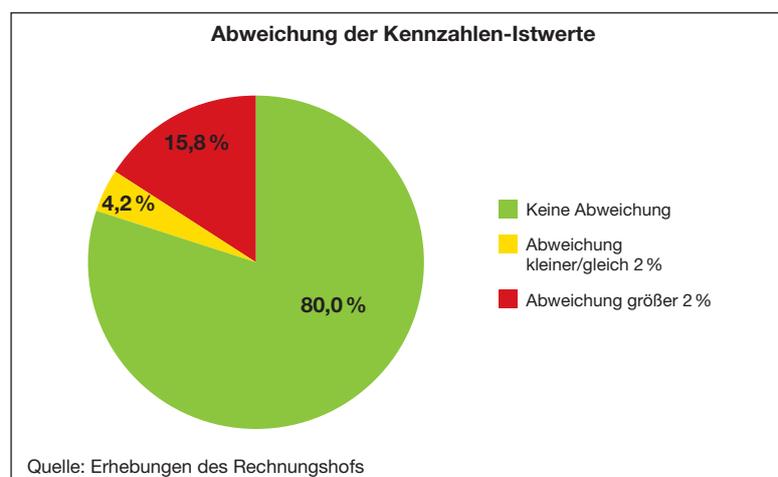
933. Die Bürgerschaft entscheidet über den Haushalt auf der Grundlage von Zielen, Kennzahlen und den Kennzahlenwerten. Angaben zu Kennzahlen und ihren Werten sollen daher vollständige, richtige und eindeutige Informationen beinhalten.

Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit von 59 der insgesamt 114 Kennzahlen im Einzelplan der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) geprüft.¹

Richtigkeit der Kennzahlen-Istwerte

934. Bei 15 von 95 geprüften Kennzahlen-Istwerten der BWVI waren wesentliche Abweichungen von dem veröffentlichten Wert festzustellen. Als unwesentlich erachtet der Rechnungshof Abweichungen bis einschließlich 2 %.

16 % der Kennzahlen-Istwerte mit wesentlichen Abweichungen



¹ Dabei hat er Kennzahlen-Istwerte sowohl aus der Haushaltsrechnung 2015 als auch aus den Halbjahresberichten 2015 und 2016 einbezogen.

Ursachen für die Abweichungen waren zum Beispiel Übertragungsfehler, die Verwendung von falschen Daten oder unvollständige Datenzulieferungen von Externen.

935. Der Rechnungshof hat die Ausweisung fehlerhafter Kennzahlen-Istwerte beanstandet und die BWVI aufgefordert zu überprüfen, inwieweit diese Fehler sich bei den aktuellen Kennzahlen-Istwerten fortgesetzt haben und diese gegebenenfalls zu korrigieren.

Qualitätssicherung

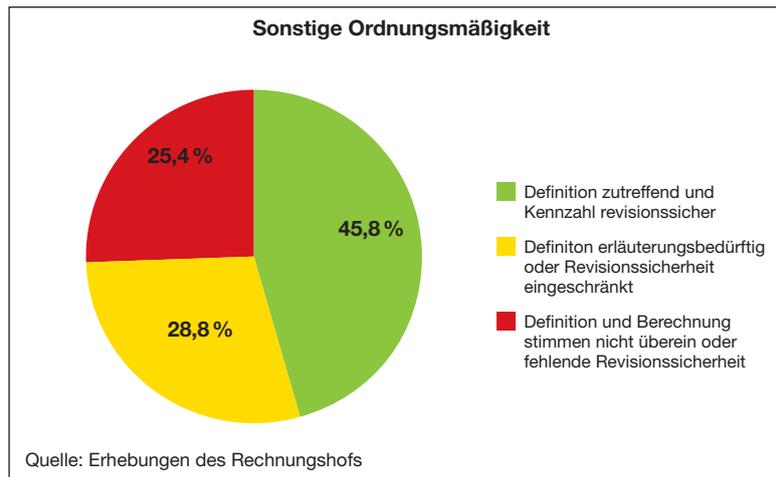
936. Trotz erfolgter Plausibilitätskontrollen und der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips wurden bei 15 der 95 geprüften Kennzahlen-Istwerte fehlerhafte Werte nicht erkannt.
- Qualitätssicherung noch nicht ausreichend*

So stellte der Rechnungshof zum Beispiel bei einigen Kennzahlen mit Bezug zu Fördermitteln fest, dass von der Vorgabe für den Kennzahlenwert abgewichen wurde. Anstelle des maßgeblichen Bewilligungsvolumens wurde das ausgezahlte Fördervolumen zugrunde gelegt.

937. Um der budgetrechtlichen Bedeutung von Kennzahlen gerecht zu werden und um sicherzustellen, dass künftig vollständige, richtige und verlässliche Angaben gemacht werden, hat der Rechnungshof die BWVI aufgefordert zu prüfen, wie die Qualitätssicherung bei der Kennzahlenermittlung für den Haushalt optimiert werden kann.

Sonstige Ordnungsmäßigkeit

938. Darüber hinaus wurden bei den 59 geprüften Kennzahlen folgende Sachverhalte vorgefunden:
- in 27 Fällen eine zutreffende Kennzahldefinition und revisionsfähige Kennzahlen-Istwerte,
 - in 17 Fällen eine erläuterungsbedürftige Definition oder eine eingeschränkte Revisionssicherheit,
 - in 15 Fällen eine fehlende Übereinstimmung von Definition und Berechnung oder eine fehlende Revisionssicherheit.



939. Teilweise fehlte die vollständige oder teilweise Sicherung der ermittelten Werte in Akten (elektronisch oder in Papierform). So konnten zum Beispiel für drei Kennzahlen-Istwerte zum Zustand von Brückenbauwerken die für die Prüfung erforderlichen Daten nicht vorgelegt werden. Die datenliefernde IT-Anwendung lässt rückwirkend keine stichtagsbezogenen Auswertungen zu, die Datenermittlung wurde auch nicht auf andere Weise archiviert. Eine Überprüfung dieser Kennzahlen-Istwerte war so nicht möglich.

Fehlende oder nur teilweise Sicherung der ermittelten Werte in Akten

Es fehlte damit sowohl an einer ordnungsgemäßen Dokumentation als auch an der inhaltlichen Nachvollziehbarkeit der Kennzahlen-Istwerte.

940. Der Rechnungshof hat die unzureichende Nachvollziehbarkeit der Berechnungen in den genannten Fällen beanstandet und die BWVI aufgefordert, ihre Dokumentation zum Zwecke der Revisionsicherheit zu verbessern und die für die Berechnung der Kennzahlen verwendeten Dokumente zu sichern. Um mit Kennzahlenwerten den Leistungszweck messen zu können, ist die BWVI aufgefordert worden sicherzustellen, dass alle Kennzahlen-Istwerte eindeutig und verständlich bezeichnet, ausreichend erläutert und der Definition entsprechend berechnet werden.

Kennzahlen ohne Planwerte

941. Der Haushaltsplan 2017/2018 der BWVI weist Kennzahlen ohne Planwerte aus. Als Begründung wird in den Erläuterungen die fehlende Steuerbarkeit für diese Kennzahlen aufgeführt. Vor dem Hintergrund des Ersuchens der Bürgerschaft an den Senat, dem Haushaltsausschuss der Bürgerschaft Vorschläge zur Fokussierung der Kennzahlen auf ressourcen- und steuerungsrelevante Kennzahlen vorzulegen (Bürgerschaftsdrucksache 21/9801), hat der Rechnungshof der BWVI empfohlen, die Eignung dieser Kennzahlen zu überprüfen.

Fehlende Steuerbarkeit von Kennzahlen

Stellungnahme der Verwaltung

942. Die Behörde hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen sowie die Empfehlungen zu prüfen.

Kennzahlen – Personalamt

Personalamt

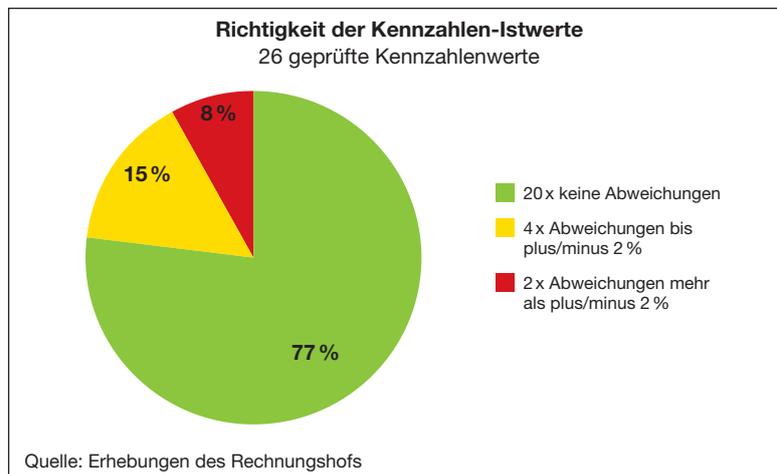
Zwei von 26 geprüften Kennzahlenwerten waren rechnerisch in relevantem Umfang falsch.

Bei 58 % der Kennzahlen waren insbesondere Bezeichnungen oder Erhebungsmethoden fehlerhaft. Lediglich 8 % waren gänzlich eindeutig und nicht erläuterungsbedürftig.

943. Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit von 26 Kennzahlen des Personalamts untersucht. 19 Kennzahlen und damit fast drei Viertel bezogen sich auf die Landesbetriebe Zentrum für Personaldienste (ZPD) und Zentrum für Aus- und Fortbildung/Arbeitsmedizinischer Dienst (ZAF/AMD).¹

Richtigkeit der Kennzahlen-Istwerte

944. Bei zwei Kennzahlen-Istwerten lagen nennenswerte Abweichungen vor. Die übrigen Istwerte waren entweder korrekt – dies traf auf gut drei Viertel der Werte zu – oder es wurden Abweichungen in einem geringen Umfang von bis zu 2 % festgestellt.



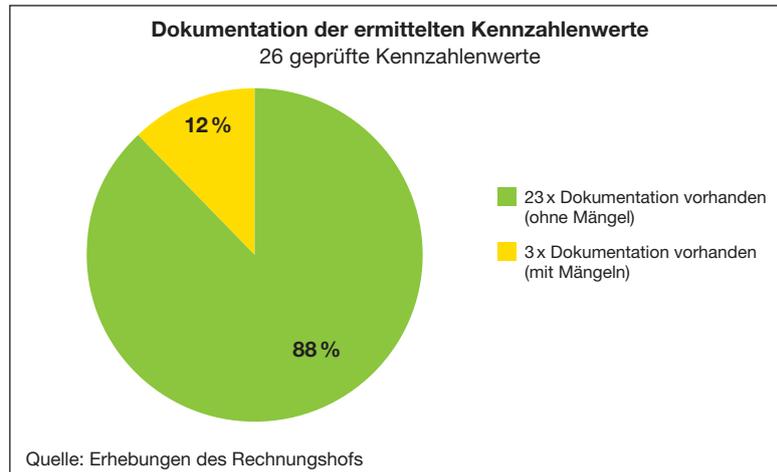
23 % der Kennzahlen-Istwerte nicht korrekt

Der Rechnungshof hat gefordert, insbesondere bei den beiden Kennzahlen-Istwerten mit einer Abweichung von mehr als 2 % das Verfahren zur Berechnung der Kennzahlenwerte zu verbessern.

¹ Geprüft wurde die Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen des Aufgabenbereichs 204 (Personalamt) in den Produktgruppen 204.01 (Personalamt), 204.02 (ZPD) und 204.03 (ZAF/AMD) des Einzelplans 1.1 (Senat und Personalamt) des Haushaltsjahres 2015.

Dokumentation der ermittelten Kennzahlenwerte

945. Der Rechnungshof hat zu allen geprüften Kennzahlenwerten Dokumentationen vorgefunden. In drei Fällen waren diese jedoch mit Mängeln behaftet, beispielsweise aufgrund von Fortschreibungen der Werte ohne eine entsprechend vorliegende Dokumentation zum Erhebungszeitpunkt. Hierdurch waren die Daten nicht exakt reproduzierbar, so dass es zu geringfügigen Abweichungen kam.



Der Rechnungshof hat gefordert, die Ermittlung der Kennzahlenwerte revisionssicher zu dokumentieren.

Qualitätssicherung

946. Abweichungen bei den Kennzahlen-Istwerten um mehr als 2 % sind ein Indiz für eine unzureichende Qualitätssicherung.
- Qualitätssicherung verbesserungsbedürftig*

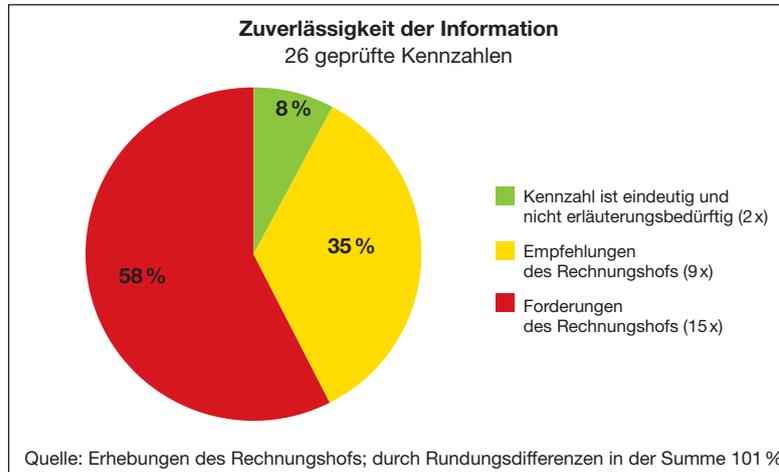
Das Personalamt ist in der Verantwortung, ermittelte Kennzahlenwerte im Rahmen einer angemessenen Qualitätssicherung zu überprüfen; dies gilt in gleicher Weise für die beiden Landesbetriebe, die die ermittelten Kennzahlenwerte zuliefern. Die Überprüfung kann jeweils stichprobenweise anhand der originären Daten und auf Basis von Belegen erfolgen.

Bei der Ermittlung von Kennzahlenwerten sollte das Vier-Augen-Prinzip als qualitätssichernder Mindeststandard gewährleistet sein.

Zuverlässigkeit der Information

947. Lediglich bei zwei der 26 geprüften Kennzahlen des Personalamts erwies sich die Kennzahl als eindeutig beschrieben und nicht erläuterungsbedürftig.
- Vorgehen und Erläuterungen in vielen Fällen verbesserungsbedürftig*
- Bei neun geprüften Kennzahlen sind Empfehlungen zur Verbesserung uneindeutiger Bezeichnungen oder zur Erläuterung von Sachverhalten ausgesprochen worden.

Bei 15 Kennzahlen sind vom Rechnungshof aufgrund von Fehlern Forderungen erhoben worden. Fehler sind beispielsweise eine unzutreffende Kennzahlbezeichnung, eine fehlende Erläuterung zur Methodik der Ermittlung des Kennzahlenwertes oder ein fehlerhaftes fachliches Vorgehen bei der Berechnung des Kennzahlenwertes.



948. Beispiele für Fehler sind:

- „Erhöhung des Frauenanteils in den Besoldungen B2 bis B6“ (Haushaltskennzahl B_204_01_005):

Der Kennzahlenwert bildet keine Erhöhung ab, sondern den Frauenanteil selbst. Weiter wurden Tarifbeschäftigte mit einem Sonderarbeitsvertrag einbezogen, die eine mit den Besoldungsgruppen B2 bis B6 vergleichbare Vergütung erhielten. Die Kennzahlbezeichnung lässt jedoch annehmen, dass ausschließlich verbeamtetes Personal einbezogen wurde. Zu beiden Sachverhalten ist die Kennzahlbezeichnung zu überarbeiten.

Frauenanteil fehlerhaft dargestellt

Außerdem werden Personen gezählt, denen eine mit B2 bis B6 bewertete Aufgabe übertragen wurde, obwohl (noch) keine entsprechende Besoldung erfolgt. Der Rechnungshof hat gefordert, Personen nach der tatsächlichen Bezahlung auszuwerten, was nicht nur den richtigen Wert liefert, sondern auch den Erhebungsaufwand mindert.

- „Dauer der Beihilfesachbearbeitung“ (Haushaltskennzahl B_204_02_008):

Damit sog. „Langläufer“² nicht den Kennzahlenwert verzerren, werden die ermittelten Arbeitstage bei 35 Tagen „eingefroren“. Der Grund hierfür ist, dass sich das ZPD von ihm nicht beeinflussbare Zeitdauern (zum Beispiel für die Nachlieferung von Belegen) für die Bearbeitung von Beihilfeanträgen nicht zurechnen lassen möchte. Die Zielsetzung der gewählten Vorgehensweise hält der Rechnungshof grundsätzlich für nachvollziehbar.

Bearbeitungszeit bei 35 Arbeitstagen „eingefroren“

² Damit sind beispielsweise Anträge mit unvollständigen Unterlagen oder Widerspruchs- bzw. Klageverfahren gemeint.

Das Vorgehen ist jedoch kritikwürdig: Ob es sich in sämtlichen Fällen um vom ZPD nicht beeinflussbare Sachverhalte handelt, ist ungewiss. Da die Festlegung den Kennzahlenwert zudem positiv beeinflusst, hat der Rechnungshof eine diesbezügliche Erläuterung der Kennzahl gefordert.

Stellungnahme der Verwaltung

949. Das Personalamt hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen und die Realisierung seiner Empfehlungen zu prüfen.

Kennzahlen – Dataport

Finanzbehörde / Dataport AöR

Mehr als die Hälfte der bei Dataport verwendeten Kennzahlenwerte waren zutreffend. Wesentliche Abweichungen traten jedoch bei 28 % der Werte auf.

Nicht alle Kennzahlen sind steuerungsrelevant.

950. Die Anstalt öffentlichen Rechts Dataport ist der für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg bedeutendste IT-Dienstleister. Hamburg ist gleichzeitig einer der Träger Dataports und stellt ein Mitglied im Verwaltungsrat. Dieser überwacht gemäß des Dataport-Staatsvertrags bzw. der Satzung von Dataport die Geschäftsführung und fasst Beschlüsse über grundsätzliche Angelegenheiten von Dataport, insbesondere (auch) über den Wirtschaftsplan und seine Änderungen.

Die Überwachung bzw. Steuerung von Dataport erfolgt auf Basis von strategischen Zielen, Zielbildern und Zielvereinbarungen zwischen dem Verwaltungsrat und dem Vorstand. Die Zielbilder sehen u. a. vor, dass Kennzahlen die für die Steuerung in den Trägerländern zuständigen Stellen in die Lage versetzen sollen, die Unternehmensentwicklung von Dataport auf Basis fundierter Daten zu beurteilen.

Festlegung von Kennzahlen

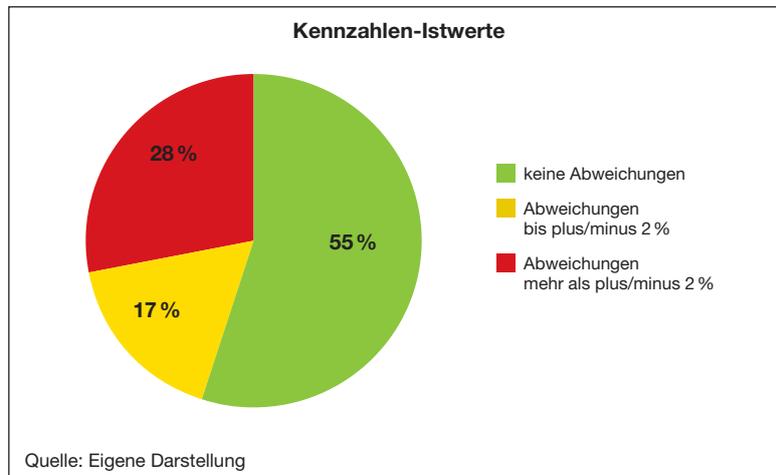
951. Der Verwaltungsrat von Dataport hat 2008 die Verwendung einer Reihe von Kennzahlen zur Steuerung von Dataport beschlossen. Die von Dataport dem Verwaltungsrat aktuell vorgelegten Kennzahlen aus den Bereichen Finanzen, Personal/Organisation und Liquiditätssteuerung stimmen nur in zwei von 15 Fällen mit der Beschlusslage von 2008 überein. Über die Weiterentwicklung der Kennzahlen gibt es keine dokumentierte Beschlusslage des Verwaltungsrats.
952. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, bei Änderungen im Bereich der dem Verwaltungsrat zu berichtenden Kennzahlen das Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat herzustellen und dies nachvollziehbar zu dokumentieren.

Richtigkeit der Kennzahlenwerte

953. Im Rahmen der Prüfung wurden 122 Kennzahlen-Istwerte der derzeit verwendeten 35 Kennzahlen der Jahre 2013 bis 2016 (jeweils Jahresendwerte) auf ihre Richtigkeit untersucht. Bei 55 % der durch den Rechnungshof berechneten Werte gab es keine Abweichungen zu den von Dataport vorgelegten Werten. Bei 28 % der

Wesentliche Abweichungen bei 28 % aller Kennzahlenwerte

Werte traten wesentliche Abweichungen von mehr als 2 % auf. Weitere 17 % der Werte zeigten unwesentliche Abweichungen von bis zu 2 %.



Nur richtige Kennzahlenwerte schaffen eine fundierte Grundlage für die Beurteilung der Entwicklung von Dataport sowie für in die Zukunft gerichtete Entscheidungen durch die Träger. Da ein Teil der Kennzahlen auch in den Wirtschaftsplan-Vorlagen enthalten ist, beschließt der Verwaltungsrat bei Abweichungen dieser Kennzahlen den jeweiligen Wirtschaftsplan auf Basis nicht zutreffender Daten.

954. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, die Ursachen für die Abweichungen systematisch zu ermitteln sowie ein sicheres Verfahren zu entwickeln, um künftig die richtigen Kennzahlenwerte darstellen und nachvollziehbar reproduzieren bzw. belegen zu können.

Dokumentation und Qualitätssicherung

955. Über die Hälfte der Beschreibungen zur Erstellung der einzelnen Kennzahlenwerte (Dokumentation) weist Mängel auf, in 31 % der Fälle war eine Dokumentation gar nicht vorhanden oder stark mangelbehaftet. Die qualitätssichernden Maßnahmen von Dataport bei der Erstellung der einzelnen Kennzahlen erfolgen fast ausschließlich auf Basis von Plausibilitätskontrollen. Sie werden damit den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Qualitätssicherung nicht gerecht.
956. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und Dataport aufgefordert, für jede Kennzahl eine nachvollziehbare Dokumentation zu erstellen, damit alle Kennzahlenwerte eindeutig ermittelt und Inhalt sowie Berechnung sowohl für interne Zwecke als auch von Dritten in angemessener Zeit nachvollzogen werden können. Darüber hinaus hat er Dataport aufgefordert, für die Kennzahlenwerte und für ihre Dokumentation eine adäquate Qualitätssicherung einzurichten.

*Dokumentation
und Qualitäts-
sicherung
verbessern*

Kennzahlendefinition und Revisionssicherheit

957. Bei den Kennzahlendefinitionen und der Revisionssicherheit der Kennzahlenwerte zeigten sich verschiedene Mängel. So fehlten bei einigen Kennzahlen Definitionen und/oder Erläuterungen bzw. diese waren nicht eindeutig. Zudem waren Daten uneinheitlich und damit nicht revisionssicher. Zum Beispiel fanden sich für gleiche Kennzahlen und Zeitpunkte abweichende Werte in den verschiedenen Berichten¹. In der Folge wurde der Verwaltungsrat fehlerhaft unterrichtet.
958. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, die Revisionssicherheit der Kennzahlenwerte zu verbessern sowie zukünftig in den Berichten konsistent korrekte Kennzahlenwerte zu verwenden. Er hat Dataport empfohlen, Ergänzungen bei Kennzahlendefinitionen und -erläuterungen vorzunehmen.

*Kennzahlenwerte
nicht eindeutig
und nicht
konsistent*

Steuerungsrelevanz der Kennzahlen

959. Das regelmäßige Kennzahlen-Berichtswesen Dataports enthält derzeit keine Qualitäts- und Kostenvergleichskennzahlen bzw. Benchmark-Kennzahlen. Andere bei Dataport bereits vorhandene Kennzahlen wie zum Beispiel Verfügbarkeitskennzahlen der wichtigsten Infrastrukturdienste werden nur einzelnen Kundengruppen mitgeteilt. Die Anzahl der im Bereich der Liquiditätssteuerung verwendeten Kennzahlen hat in den letzten Jahren stark zugenommen.

Die bislang von Dataport vorgehaltenen Kennzahlen werden damit dem eigenen Zielbild (Tz. 950) nicht gerecht. Hiernach sollen die Dienstleistungen durch Benchmarking von Kosten, Preisen, Produktivität und Qualität bewertbar sein. Unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ist aus Sicht des Rechnungshofs zudem nicht die Anzahl, sondern die Qualität der Kennzahlen zu Steuerungszwecken maßgeblich. Gemessen hieran sind insbesondere die Liquiditätskennzahlen kritisch zu sehen. So ist beispielsweise der Aufwand zur Ermittlung der Kennzahlen für die „Liquidität 1. und 2. Grades“ relativ hoch, die Aussagekraft dieser stichtagsbezogenen Kennzahlen durch schwer beeinflussbare Schwankungen im Jahresverlauf jedoch gering.

960. Der Rechnungshof bewertet das Vorhaben Dataports positiv, in Zusammenarbeit mit den Trägern insbesondere die verwendeten Kennzahlen im Bereich Liquidität einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Er hat Dataport darüber hinaus empfohlen, mit den Trägern abzustimmen, über welche weiteren internen Qualitäts- und Kostenvergleichskennzahlen sowie gegebenenfalls externe Benchmark-Kennzahlen regelmäßig berichtet werden soll.

¹ Wirtschaftspläne, Quartalsberichte und Wirtschaftliche Situationsberichte.

Stellungnahme der Verwaltung

961. Dataport hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung der Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

Hamburg, den 11. Januar 2018

Dr. Stefan Schulz Joachim Mose Elisabeth Seeler-Kling

Philipp Häfner Birgit Fuhlendorf Birgit Carstens-Wähling

Frau Fuhlendorf hat an der Prüfung „Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer“ gemäß § 9 Gesetz über den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg nicht mitgewirkt.