

Jahresbericht 2019

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2017

Hamburg, den 17. Januar 2019

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.	Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2017 sowie der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	4
	Konzernabschluss und Jahresabschluss 2017 sowie Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs	5–11
	Prüfung der Abrechnung der Einzel- und Teilpläne 2017 sowie der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	12–83
II.	Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss	84–112
III.	Einzelne Prüfungsergebnisse	
	Flüchtlinge und Migranten	113–117
	Verpflichtungserklärungen zugunsten eingereister Ausländer	118–135
	Sprachmittler in ausländerrechtlichen Verfahren	136–153
	Unterkünfte für öffentliche Unterbringung	154–176
	Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern	177–200
	Beschulung von Flüchtlingen und Migranten	201–217
	Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete in den Hochschulen	218–233
	Unterstützung der freiwilligen Rückkehr	234–251
	Bauen und Erhalten	
	Congress Centrum Hamburg	252–286
	Zustandsbewertung baulicher Anlagen	287–303
	Sanierung von Uferwänden	304–339
	Bauliche Erhaltung von Bezirksstraßen	340–351
	Instandhaltung technischer Anlagen in Schulen	352–363
	Einführung des Mieter-Vermieter-Modells	364–399

Textzahlen

Öffentliche Unternehmen und Beteiligungen

Verlustfinanzierung im Abschluss der Hamburger Hochbahn AG	400–406
Abschlussprüferrotation bei der BeNEX GmbH	407–411
Bilanzanalyse Dataport 2017	412–417
Überstunden bei Dataport	418–443
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf	444–465

Finanzen, Steuern und Organisation

Gebühren für die öffentlich-rechtliche Unterbringung	466–482
Abrechnung des Betriebs des Telekommunikationsnetzes	483–501
Personalwirtschaftliche Kennzahlen im Einzelplan 9.2	502–509
Betriebsstabilität der automatisierten Besteuerungsverfahren	510–524
Festsetzung von Zinsen auf hinterzogene Steuern	525–535
Bearbeitung von Kfz-Schäden	536–543
Bewirtschaftung und Rechnungslegung in der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz	544–560

Soziales, Kultur und Bildung

Abrechnungen von Hilfen zur Erziehung in JUS-IT	561–580
Sicherheitsvorkehrungen in Museen	581–601
Jugendberufsagentur	602–617
Beschaffungen der HafenCity Universität Hamburg	618–637

Anhang

Kooperationen und Medienpartnerschaften des NDR	638–659
Förderung von DAB/DAB+	660–673
ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH	
CUMULUS Media GmbH	

Abkürzungen

AA	Agentur für Arbeit Hamburg
AB	Aufgabenbereich
AG	Aktiengesellschaft
agilis E	agilis Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG
AHO Nr. 9	Nr. 9 der Schriftenreihe des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V.
AiB	Anlagen im Bau
AO	Abgabenordnung
AÖR	Anstalt öffentlichen Rechts
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst der Bezirksamter
BA	Bundesagentur für Arbeit
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BEG	HOCHBAHN Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG
BestHKR	Bestimmungen zu IT-Verfahren mit Bezug zum HKR
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BKM	Behörde für Kultur und Medien
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BUE	Behörde für Umwelt und Energie
BWFG	Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
CCH	Congress Centrum Hamburg
CCH Immo KG	CCH Immobilien GmbH & Co. KG
CHYN	Center for Hybrid Nanostructures
DAB/DAB+	Digitaler Übertragungsstandard Digital Audio Broadcast
DCS	Data Center Steuern
DIWOGES	Fachverfahren zur Abrechnung des Wohngelds
DV Arbeitszeit	Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit
EU	Europäische Union
EZA	Einwohnerzentralamt
FB	Finanzbehörde
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
Flüchtlingszentrum	Zentrale Information und Beratung für Flüchtlinge gGmbH
f & w	f & w fördern und wohnen AÖR
GMH	GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
HADG	Haftpflichtschadenausgleich der Deutschen Großstädte
HAW	Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
HCGK	Hamburger Corporate Governance Kodex
HCH	HafenCity Hamburg GmbH
HCU	HafenCity Universität Hamburg – Universität für Baukunst und Metropolenentwicklung

HDB	Hamburger Dienstleister Buchhaltung
HfbK	Hochschule für bildende Künste Hamburg
HfMT	Hochschule für Musik und Theater Hamburg
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement GmbH
HIBB	Hamburger Institut für Berufliche Bildung
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbMuStG	Hamburgisches Museumsstiftungsgesetz
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
HMC	Hamburg Messe und Congress GmbH
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HOCHBAHN	Hamburger Hochbahn AG
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HSG	Hanseatische Siedlungs-Gesellschaft mbH
HU	Institut für Hygiene und Umwelt
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HzE	Hilfen zur Erziehung
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnik
IVFL	Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg
IVK	Internationale Vorbereitungsklasse
JB	Justizbehörde
JBA	Jugendberufsagentur Hamburg
JUS-IT	IT-Verfahren JUS-IT
JVEG	Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kommanditgesellschaft
KONSENS	Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
LEB	Landesbetrieb Erziehung und Beratung
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
Mio.	Million(en)
MR	Management des öffentlichen Raums
Mrd.	Milliarde(n)
MVM	Mieter-Vermieter-Modell
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OPTIMA	Projekt Optimierung des Immobilienmanagements
örU	öffentlich-rechtliche Unterbringung

PAISY	Fachverfahren zur Personalabrechnung
PG	Produktgruppe
PKV	Personalkostenverrechnungssatz
ProCAB	Fachverfahren Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung
PROSA	Fachverfahren zur Abrechnung der Sozialhilfe
PROSOZ	Programm zur Bearbeitung von Sozialhilfe
ReGe	ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH
SBH	Landesbetrieb SBH Schulbau Hamburg
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Senatskanzlei
SoV	Sondervermögen
Sprinkenhof	Sprinkenhof GmbH
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SV TK-Netz	Sondervermögen „Hamburgisches Telekommunikationsnetz“
t.a.h.	Jobcenter team.arbeit.hamburg
TEREG	TEREG Gebäudedienste GmbH
TGA	Technische Gebäudeausrüstung
Tsd.	Tausend
TUHH	Technische Universität Hamburg
UHH	Universität Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
UKW	Ultrakurzwelle
UMA	unbegleitete minderjährige Ausländer
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen
vs.	versus
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-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZEA	Zentrale Erstaufnahme
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung
ZKF	Zentraler Koordinierungsstab Flüchtlinge
ZPD	Zentrum für Personaldienste

Entlastungsverfahren

1. Im Jahresbericht 2019 fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) im Haushaltsjahr 2017 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 [HV], § 90 Absatz 1 LHO). Der Rechnungshof hat in seinen Jahresbericht auch Feststellungen über weitere Haushaltsjahre aufgenommen (§ 90 Absatz 3 LHO).
2. Dem Jahresbericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Rechnungshof am 17. Januar 2019 zugrunde. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen, die im Jahr 2018 durchgeführt wurden.

Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Ihre Äußerungen wurden in die Beratungen des Rechnungshofs einbezogen und mit ihren wesentlichen Inhalten im Bericht berücksichtigt.
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. Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2017

sowie

der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

4. In seinem Jahresbericht teilt der Rechnungshof mit, in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet worden sind (vgl. § 90 Absatz 2 Nr. 2 LHO). Der Teil I enthält bedeutende Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2017, aus Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, des Leistungszwecks, der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, der Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie zu sonstigen Verstößen gegen das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft.

Konzernabschluss und Jahresabschluss 2017 sowie Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs

5. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung und die Konzernrechnung für das Haushaltsjahr 2017 am 4. September 2018 zugeleitet.¹

Konzernabschluss 2017

6. Der Konzernabschluss besteht nach § 78 Absatz 3 LHO aus der Konzernbilanz, der Konzernergebnisrechnung, der Kapitalflussrechnung, dem Konzernanhang sowie dem Eigenkapitalpiegel.
7. 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 142 Tochterorganisationen unterschiedlicher Rechtsformen (u. a. Landesbetriebe, Sondervermögen, Anstalten, GmbHs, GmbH & Co. KGs).
8. Die Konzernergebnisrechnung und die Kapitalflussrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2017 sowie die Konzernbilanz zum Stichtag 31. Dezember 2017 schließen wie folgt ab:²

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/14210 vom 4. September 2018.

² Quelle: Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2017 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 21/14210 vom 4. September 2018); Beträge in Mio. Euro, Abweichungen durch Abschneiden der Dezimalstellen.

Kapital- flussrechnung	
	in Mio. Euro
1. Jahresergebnis	-2.706
2. Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens abzüglich Auflösung von Sonderposten	1.499
3. Zuschreibungen/Nachaktivierungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens	-23
4. Zunahme/Abnahme von Rückstellungen	6.553
5. Sonstige zahlungsunwirksame Aufwendungen/Erträge	-1
6. Aufwand/Ertrag aus dem Abgang von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens	72
7. Zunahme/Abnahme andere Aktiva und Passiva	-2.169
8. Zinsaufwendungen und Zinserträge	579
9. Beteiligungsergebnis	-77
10. Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit	3.727
11. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	542
12. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-3.422
13. Cashflow aus Investitionstätigkeit	-2.879
14. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	10.638
15. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-11.108
16. Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	-470
17. Cashflow insgesamt	376
18. Änderung Wechselkurs und Konsolidierungskreis	8
19. Konzernfinanzmittelfonds zum 1.1.	807
20. Konzernfinanzmittelfonds zum 31.12.	1.191
davon:	
Liquide Mittel	1.828
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
Forderungen aus dem Cashpool	6
Verbindlichkeiten aus dem Cashpool	-124
Kurzfristige Bankverbindlichkeiten, Verbindlichkeiten ggü. anderen Kreditgebern (bis 3 Monate)	-518

Konzernbilanz auf	
Aktiva	in Mio. Euro
A. ANLAGEVERMÖGEN	55.188
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	2.893
II. Sachanlagen	49.102
III. Finanzanlagen	3.192
B. UMLAUFVERMÖGEN	8.863
I. Zum Verkauf bestimmte Grundstücke	199
II. Vorräte	465
III. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	6.370
IV. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
V. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	1.828
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	420
D. AKTIVE LATENTE STEUERN	363
E. AKTIVER UNTERSCHIEDSBETRAG AUS DER VERMÖGENSVERRECHNUNG	0
F. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	25.903
BILANZSUMME	90.739

den 31.12.2017

	Passiva
	in Mio. Euro
A. EIGENKAPITAL	0
I. Nettoposition	2.749
II. Allgemeine Rücklage	1.498
III. Zweckgebundene Rücklagen	148
IV. Eigenkapitalposten Kernverwaltung nach § 79 LHO	4.124
V. Eigenkapitaldifferenz aus Währungsumrechnung	-29
VI. Ausgleichsposten für Anteile anderer Gesellschafter	-87
VII. Konzernbilanzergebnis	-34.308
VIII. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	25.903
B. SONDERPOSTEN	2.229
I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	2.059
II. Sonderposten für Beiträge	84
III. Sonstige Sonderposten	85
C. RÜCKSTELLUNGEN	43.752
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	35.586
II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen und Steuerrückstellungen	2.253
III. Sonstige Rückstellungen	5.911
D. VERBINDLICHKEITEN	44.403
I. Anleihen und Obligationen	15.949
II. Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	12.383
III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	945
IV. Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung	585
V. Verbindlichkeiten gegen verbundene, nicht vollkonsolidierte Organisationen	184
VI. Verbindlichkeiten gegen Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	6.193
VII. Verbindlichkeiten ggü. Gesellschaftern außerhalb des Konsolidierungskreises	431
VIII. Sonstige Verbindlichkeiten	7.730
E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	298
F. PASSIVE LATENTE STEUERN	55
BILANZSUMME	90.739

Konzern-
ergebnisrechnung

	in Mio. Euro
1. Steuererträge und Erträge aus steuerlichen Nebenleistungen	11.504
2. Erträge aus Transferleistungen	1.264
3., 4. Erträge aus Betriebsmittelzuschüssen und dem Länderfinanzausgleich	232
5. Umsatzerlöse	6.745
6.-10. Übrige Erträge	2.241
11. Materialaufwendungen	-3.113
12. Personalaufwendungen	-12.213
13. Aufwendungen für Transferleistungen	-3.762
14., 15. Aufwendungen für Betriebsmittelzuschüsse und den Länderfinanzausgleich	-158
16. Abschreibungen	-1.659
17., 18. Aufwendungen aus Mieten und Pachten und sonstige Aufwendungen	-2.901
19. ERGEBNIS DER LAUFENDEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	1.819
20.-23. Finanzerträge	220
24. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	-34
25. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-951
26. FINANZERGEBNIS	-763
27. ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	-2.582
28. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	-120
29. Sonstige Steuern	-29
30. Latente Steuern	26
31. JAHRESFEHLBETRAG	-2.706
32. Verlustvortrag aus Vorjahren	-29.702
33. Einstellungen/Entnahmen aus Rücklagen	-611
34. Einstellungen in/Entnahmen aus Eigenkapitalposten der Kernverwaltung nach § 79 LHO	-1.218
35. Anderen Gesellschaftern zustehender Gewinn	-85
36. Auf andere Gesellschafter entfallener Verlust	15
37. KONZERN-BILANZERGEBNIS	-34.308

Jahresabschluss der Kernverwaltung 2017

9. Die Abrechnung des Gesamtplans (Jahresabschluss) enthält nach § 77 Absatz 4 LHO die Ergebnisrechnung der FHH (Gesamtergebnisrechnung), die doppelte Finanzrechnung der FHH (doppelte Gesamtfinanzrechnung), die Bilanz und den Anhang jeweils für die Kernverwaltung.
10. Die Gesamtergebnisrechnung, die doppelte Gesamtfinanzrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2017 sowie die Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2017 schließen mit folgenden Zahlen ab:³

³ Quelle: Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2017 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 21/14210 vom 4. September 2018); Beträge in Mio. Euro, Abweichungen durch Abschneiden der Dezimalstellen.

Doppische Gesamtfinanzrechnung	
	in Mio. Euro
1. Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	14.518
2. Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	-12.872
3. Saldo aus Verwaltungstätigkeit	1.646
4. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	163
5. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-776
6. Saldo aus Investitionen	-613
7. Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	15
8. Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-11
9. Saldo gegebene Darlehen	4
10. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	13.986
11. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-14.587
12. Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-601
13. Einzahlungen durchlaufende Posten	24.261
14. Auszahlungen durchlaufende Posten	-24.170
15. Saldo durchlaufende Posten	91
16. Zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds	527
17. Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	473
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	1.022
Sonstige Vermögensgegenstände	-22
18. Finanzmittelfonds am Ende der Periode	1.000

Bilanz auf	
Aktiva	in Mio. Euro
A. ANLAGEVERMÖGEN	40.219
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	3.929
II. Sachanlagen	21.329
III. Finanzanlagen	14.960
B. UMLAUFVERMÖGEN	3.086
I. Vorräte	8
II. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	2.055
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
IV. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	1.022
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	361
D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	26.228
BILANZSUMME	69.897

Wiedergabe des Bestätigungsvermerks des Rechnungshofs

11. Der Rechnungshof hat den Jahres- und Konzernabschluss 2017 geprüft und im Ergebnis den Bestätigungsvermerk – wie schon in den Vorjahren – aufgrund von Mängeln im Rechnungswesen nur eingeschränkt erteilt.

Der eingeschränkte Bestätigungsvermerk vom 20. August 2018 ist im Geschäftsbericht 2017 abgedruckt und wird nachfolgend im Wortlaut wiedergegeben:

Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs über die Prüfung des Jahres- und des Konzernabschlusses sowie des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2017

1 Eingeschränkter Bestätigungsvermerk

Bei Würdigung aller bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse kommt der Rechnungshof zu der Einschätzung, dass:

- der Jahresabschluss und der Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2017 unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik mit Ausnahme der im Abschnitt „2.2 Prüfungsfeststellungen“ beschriebenen Einschränkungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln und
- der zusammengefasste Lagebericht für das Haushaltsjahr 2017 im Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss steht, insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts bzw. des Konzerns vermittelt und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt.

Im Ergebnis erteilt der Rechnungshof der FHH für den Jahres- und Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2017 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2017 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk.

2 Grundlage des Prüfungsurteils

2.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 81 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (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 2017 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2017 der FHH geprüft. In die Prüfung des Jahresabschlusses wurde die Buchführung einbezogen.

Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 82 Absatz 2 LHO).

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.

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

Die Feststellungen des Rechnungshofs beruhen auf der Überprüfung des rechnungslegungsbezogenen IKS und auf einzelfallbezogenen Prüfungen. Sie basieren größtenteils auf Stichproben. 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.

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

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.

2.2 Prüfungsfeststellungen

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

⁴ Gemäß Nr. 2.1 Bewirtschaftungsrundschreiben 2017 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.

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.

Zur Einschränkung des Bestätigungsvermerks führten im Konkreten folgende Prüfungsfeststellungen. Soweit Feststellungen aus Prüfungen der Vorjahre angeführt sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese für den Jahresabschluss 2017 fortgelten.

- 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 doppelischen 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 (DIWOGÉ) 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, ist die Zuordnung von teilprozess-, schnittstellen- und systemübergreifenden, also den Gesamtabrechnungsprozess umfassenden Verantwortlichkeiten notwendig, denn die Buchenden benötigen 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, sodass es wie in den Vorjahren auch im Jahresabschluss 2017 ungeklärte Differenzen gibt.

- 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.

Nach Buchung der Abrechnung der Bundessteuern zum 31. Dezember 2017 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 2017 verbleibt auf einem Verrechnungskonto jedoch ein Saldo in Höhe von 207,6 Mio. Euro. Die FHH weist in ihrem Jahresabschluss auf den 31. Dezember 2017 diesen Betrag unter der Position „Sonstige Verbindlichkeiten“ aus. Unklar ist, ob in Höhe der 207,6 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 2017 den negativen Saldo des Schnittstellenkontos unter der Position „Sonstigen Vermögensgegenstände“ aus, so dass deren Bestand unzulässigerweise gemindert wird.

- Die **Fachverfahren PROSA** und **DIWOGÉ** 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 war zum Abschluss der Haushaltsjahre 2015 und 2016 nicht der Fall. Aufwendungen und Erträge sowie Ein- und Auszahlungen wurden damit fehlerhaft in das SAP-System RVP übernommen. Zum 31. Dezember 2017 sind die notwendigen Überträge für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 noch nicht erfolgt.

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2017 wurden weitere – im Betrag relativ geringe – Abstimmtdifferenzen festgestellt.

Darüber hinaus lassen sich die im SAP-System PSP geführten Forderungs- und Verbindlichkeitskonten weiterhin nicht mit denen in das SAP-System RVP übernommenen Beträgen abstimmen. Eine eindeutige Belegverfolgung ist nicht immer möglich. Zudem werden aus dem SAP-System PSP stammende Forderungen und Verbindlichkeiten im SAP-System RVP unzulässigerweise saldiert unter der Position „Forderungen gegenüber Dritten“ ausgewiesen.

Beide SAP-Systeme sind weiterhin nicht vollständig miteinander abstimmbare.

- Nicht für alle im **SAP-System P01** zum Jahresende verbleibende Salden in den Positionen „Forderungen gegen verbundene Organisationen“ sowie „Sonstige Verbindlichkeiten“ können Existenz und Zugehörigkeit eindeutig nachgewiesen werden.
- 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“, teilweise gar nicht ausgewiesen.

Der Buchungskreislauf war also im Haushaltsjahr 2017 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 2017 nicht durchgängig gewährleistet, weil bestimmte kritische SAP-Funktionalitäten noch nicht vollständig abgeschaltet wurden. Bei der Datenübergabe von vorgelagerten Verfahren des Haushalts-, Kas- sen- und Rechnungswesens (HKR) an das SAP-System fanden nicht durchgehend interne Kontrollen durch automatisierte Saldenabgleiche statt.

Die zuständigen Behörden haben dem Rechnungshof noch nicht in jedem Fall hinreichende Berechtigungen zur Verfügung gestellt, um die Integrität von Daten in den IT-Systemen zu prüfen. Der Rechnungshof war daher nicht in der Lage, ausreichende Prüfungsnachweise zu erlangen, um festzustellen, ob die Anforderungen an die Integrität von Daten gewahrt sind. Die nach VV-ZBR i.V.m. den Bestimmungen zu IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-,

Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR) erforderliche Revisionsfähigkeit des Buchführungssystems war daher eingeschränkt.

- 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 2017 können deshalb nicht bestätigt werden.

- Der Bilanzposten „**Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau**“ beinhaltet zum 31. Dezember 2017 in erheblichem Umfang fertiggestellte bzw. angeschaffte Vermögensgegenstände, die noch nicht in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umgebucht 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.

- Die Bilanzierung und Bewertung der „**Bauten des Infrastrukturvermögens**“ im Bereich des Straßenvermögens und im Bereich der Parks und Grünflächen erfolgte zum 31. Dezember 2017 in Form von Sammelanlagen und nicht nach dem Grundsatz der Einzelbewertung.

Damit ist unter anderem die durch die laufenden Bewirtschaftungsmaßnahmen wie beispielsweise Abbruch, Sanierung oder Erweiterung erforderliche sachgerechte Zuordnung von Zu- und Abgängen zu konkreten Objekten weiterhin nicht möglich. Die Bilanzierungspraxis steht nicht im Einklang mit Nr. 3.2.1.3.3.1 VV Bilanzierung.

- Für den Bilanzposten „**Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen**“ wurden im Jahr 2016 Inventurarbeiten begonnen. Allerdings sind zum 31. Dezember 2017 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.

- Bei dem im Haushaltsjahr 2017 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 Zahl- laufs als Sammelanordnung keine Möglichkeit der Einsicht in die begründenden Unterlagen.

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 2017 ausgewiesenen „Aufwendungen für Transferleistungen“ beinhalten gesetzliche Sozialleistungen, die mittels des **Fachverfahrens Projekt Sozialhilfe-Automation (PROSA)**, Kinderbetreuungsleistungen, die mittels des

Fachverfahrens Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung (ProCAB) buchungs- und zahlungstechnisch abgewickelt werden.

In den dafür eingesetzten 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.

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 Zahlbaus als Sammelanordnung keine Möglichkeit der Einsicht in die begründenden Unterlagen.

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 BestHKR, 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 war zum Zeitpunkt der Erteilung des Bestätigungsvermerks noch nicht abgeschlossen; das Prüfungsurteil zum Jahresabschluss 2017 umfasst daher dieses Fachverfahren nicht.

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

Prüfung der Abrechnung der Einzel- und Teilpläne 2017 sowie der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Ermächtigungsüberschreitungen

Ausgewiesene Ermächtigungsüberschreitungen

12. Die Haushaltsrechnung 2017 weist einen zulässigen in das Folgejahr übertragenen konsumtiven Fehlbetrag von 12,3 Mio. Euro aus, für den eine besondere bilanzielle Ermächtigungsvorbelastung gebildet wurde. Es handelt sich um einen Vorgriff im Einzelplan 7 der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) in der Produktgruppe (PG) 269.02 „Infrastruktur“ im Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit*.

Notbewilligung des Senats

A. Vorbemerkung

13. Am 31. Mai 2018 hat der Senat in die Verursachung überplanmäßiger Kosten in Höhe von 128,3 Mio. Euro im Einzelplan 7 (BWVI) für das Haushaltsjahr 2017 eingewilligt und daraufhin mit der Bürgerschaftsdrucksache 21/13505⁵ die nachträgliche Genehmigung nach § 39 Absatz 4 LHO durch die Bürgerschaft beantragt.

Die zu deckenden Kosten verteilen sich insbesondere auf folgende Ermächtigungen:

PG 269.02 „Infrastruktur“

<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	22,8 Mio. Euro
<i>Kosten aus Abschreibungen</i>	37,6 Mio. Euro

PG 270.05 „Hafen“

<i>Kosten des Finanzergebnisses</i>	47,3 Mio. Euro
<i>Kosten aus Transferleistungen</i>	15,2 Mio. Euro
<i>Kosten aus Abschreibungen</i>	2,2 Mio. Euro

14. Zur Deckung wurden aus der PG 282.04 „Deckungskredite, Schuldenmanagement“ des Einzelplans 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) *Kosten aus Finanzierungstätigkeit* im Umfang von 102,8 Mio. Euro eingesetzt. Darüber hinaus wurden 2017 nicht benötigte Ermächtigungen aus dem Einzelplan 7 (BWVI) im Umfang von 25,5 Mio. Euro zur Deckung verwendet. Der Abschluss der Bücher nach § 71 Absatz 3 LHO erfolgte am 17. Juli 2018.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/13505 vom 19. Juni 2018.

Die Bürgerschaft hat die überplanmäßigen Kosten am 17. Oktober 2018 genehmigt.

15. Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Notbewilligung des Senats überprüft.

B. Zusammengefasstes Prüfungsergebnis

16. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts (Tz. 20) lagen in den oben genannten Fällen nicht vor; die Einwilligung des Senats zur Verursachung überplanmäßiger Kosten war unzulässig.

Notbewilligung unzulässig

So ist bei den *Kosten aus Abschreibungen* der beiden Produktgruppen sowie den *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* der PG 269.02 „Infrastruktur“ keine „echte“ Eilbedürftigkeit ersichtlich (Tz. 27 ff.). Vergleichbare Mängel hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2018 kritisiert.⁶

Überdies lag den *Kosten des Finanzergebnisses* (47,3 Mio. Euro) und den *Kosten aus Transferleistungen* (15,2 Mio. Euro) der PG 270.05 „Hafen“ im Kern bereits ein Fehler in der Veranschlagung zugrunde. Die Kosten waren insoweit nicht unvorhergesehen. Auch in diesem Fall hätte der Senat das Notbewilligungsrecht nicht anwenden dürfen (Tz. 21 ff.).

17. Unabhängig von der Frage der Zulässigkeit der Einwilligung des Senats erfolgte diese erst nach Verursachung bzw. nach Buchung der überplanmäßigen Kosten und damit zu spät (Tz. 37 ff.). Dies verstößt gegen den Grundsatz der Vorherigkeit. Vergleichbare Fälle hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2018 beanstandet.⁷

Zu späte Einwilligung des Senats

18. Auch die Umwandlung von Mehrerlösen aus dem Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) in zusätzliche Ermächtigungen zur Deckung der überplanmäßigen Kosten verstößt gegen das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft (Tz. 32 ff.).

Verletzung des Budgetbewilligungsrechts durch unzulässig umgewandelte Mehrerlöse

C. Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts

19. Generell gilt: Werden Mehrbedarfe erkannt, die nicht im Rahmen der zur Verfügung stehenden Bewirtschaftungsinstrumente (zum Beispiel der Deckungsfähigkeit) aufgefangen werden können, so obliegt es dem Senat, unverzüglich an die Bürgerschaft heranzutreten, um eine Nachbewilligung (Artikel 68 Absatz 1 HV, § 35 LHO) zu beantragen. Die Inanspruchnahme der Notkompetenz des Senats (sog. Notbewilligungsrecht gemäß Artikel 68 Absatz 2 HV sowie § 39 Absätze 1 bis 4 LHO) ist demgegenüber subsidiär und an die im Folgenden beschriebenen engen rechtlichen Grenzen gebunden.

⁶ Jahresbericht 2018, Tz. 18 ff., dort Fälle aus dem Einzelplan 9.2 sowie den Einzelplänen der BWVI, der BSW und der BIS.

⁷ Jahresbericht 2018, Tz. 20 ff.

20. Der Senat darf über- und außerplanmäßigen Kosten und Auszahlungen als Notbewilligung nach § 39 LHO nur unter engen Voraussetzungen zustimmen:

- Sie müssen unvorhergesehen sein
- und es muss ein unabweisbares Bedürfnis vorliegen.

Zulässige Mehrbedarfe

- bedürfen der nachträglichen Genehmigung der Bürgerschaft
- und sollen durch Einsparungen an anderer Stelle in demselben Einzelplan ausgeglichen werden.

Nach Nr. 1.3.1 VV zu §§ 39 und 109 LHO ist ein Bedarf jedenfalls dann unvorhergesehen, wenn er dem Grunde oder der Höhe nach erst so spät erkannt worden ist, dass zu seiner Deckung erforderliche Ermächtigungen im Haushaltsplan des Fälligkeitsjahres nicht mehr oder nicht in der erforderlichen Höhe ausgebracht werden konnten.

Unabweisbar ist ein Bedarf, wenn er sachlich unbedingt erforderlich und so eilbedürftig ist, dass eine Entscheidung der Bürgerschaft nicht mehr zeitgerecht herbeigeführt werden kann. Nach § 39 Absatz 1 Satz 3 LHO liegt eine Unabweisbarkeit insbesondere dann nicht vor, wenn die Ermächtigung rechtzeitig im Wege einer Nachbewilligung zum Haushaltsplan bereitgestellt werden kann. Ein Mehrbedarf ist demnach dann nicht eilbedürftig (und somit nicht unabweisbar), wenn er so frühzeitig hätte festgestellt werden können, dass eine Nachbewilligung durch die Bürgerschaft rechtzeitig möglich gewesen wäre. Eine durch Defizite im Controlling selbst verursachte „unechte“ Eilbedürftigkeit begründet nicht die Anwendung des Notbewilligungsrechts des Senats.

D. Unvorhergesehener Bedarf

21. Die im Zusammenhang mit der Hamburg Port Authority (HPA) angefallenen überplanmäßigen *Kosten des Finanzergebnisses* in Höhe von 47,3 Mio. Euro (Kosten aus Abschreibungen auf Finanzanlagen) sowie die überplanmäßigen *Kosten aus Transferleistungen* in Höhe von 15,2 Mio. Euro (Tz. 13; konsumtive Verbuchung der im Jahr 2017 geleisteten Kapitaleinlage) erfüllen die Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts (Tz. 20) nicht. Die Kosten waren nicht unvorhergesehen.
22. Im doppischen Rechnungswesen der FHH wird die HPA als Finanzanlage geführt. Die Bewertung dieser Finanzanlage erfolgt – unter Beachtung des Anschaffungskostenprinzips – nach der sog. Eigenkapitalspiegelbildmethode. Dies bedeutet:
- Die Finanzanlage HPA ist abzuschreiben, soweit das anteilig von der FHH gehaltene bilanzielle Eigenkapital am Abschlussstichtag durch Verluste der HPA unter den Buchwert sinkt.

- Von der FHH geleistete Einlagen sind als nachträgliche Anschaffungskosten der Finanzanlage HPA zu aktivieren (Investition), wenn hierdurch der innere Wert der HPA steigt. Dies ist der Fall, soweit die Einlagen dazu führen, dass das Eigenkapital der HPA im Berichtsjahr steigt. Einlagen, die lediglich einen Jahresfehlbetrag der HPA ausgleichen, stellen hingegen Aufwendungen bzw. *Kosten aus Transferleistungen* dar.

Die dem Haushaltsplan 2017/2018 beigelegte Wirtschaftsplanung der HPA sah für das Geschäftsjahr 2017 einen Jahresfehlbetrag von 33,9 Mio. Euro vor.

Der Buchwert der Finanzanlage HPA entsprach in den Vorjahren dem anteiligen Eigenkapital der HPA:

Stichtag	Buchwert Finanzanlage HPA lt. SAP/RVP	Eigenkapital lt. Bilanz HPA
31.12.2015	1.047.605.784,46 Euro	1.047.605.784,46 Euro
31.12.2016	1.009.872.309,24 Euro	1.009.872.309,24 Euro

Deshalb hätten nach dem Grundsatz der vollständigen Veranschlagung (§ 12 Absatz 2 LHO) in Höhe des geplanten Jahresfehlbetrags der HPA Kosten in der PG 270.05 „Hafen“ veranschlagt werden müssen, und zwar

- *Kosten des Finanzergebnisses* (Abschreibungen auf Finanzanlagen), soweit die BWVI den Verlust der HPA nicht ausgleicht,
- *Kosten aus Transferleistungen*, soweit die BWVI den Verlust der HPA mittels Einlage ausgleicht.

23. Entsprechende Kosten hat die BWVI im Haushaltsplan 2017/2018 jedoch nicht veranschlagt. Vielmehr hat sie im Aufgabenbereich (AB) 270 „Innovations- und Strukturpolitik, Mittelstand, Hafen“ als Einzelinvestition „HmbBet HPA AöR 2017“ eine Auszahlungsermächtigung in Höhe von 15,2 Mio. Euro für die geplante Kapitaleinlage veranschlagt. Letzteres steht im Widerspruch zur Wirtschaftsplanung der HPA. Da die beabsichtigte Einlage den geplanten Verlust der HPA nicht überkompensiert und insoweit nicht von einer Erhöhung des inneren Werts der Finanzanlage HPA auszugehen war, hätte die Einlage nicht investiv, sondern konsumtiv veranschlagt werden müssen.

Tatsächlich hat die HPA im Geschäftsjahr 2017 einen Jahresfehlbetrag von 62,5 Mio. Euro erwirtschaftet. Das Jahresergebnis 2017 ist damit sogar noch mal erheblich schlechter ausgefallen als ursprünglich geplant. Diese Entwicklung war spätestens seit Frühjahr 2017 bekannt. Im Lagebericht der HPA für das Geschäftsjahr 2016 vom 31. März 2017 wird im Abschnitt „Wirtschaftsplanung für das kommende Jahr“ unter anderem ausgeführt: „Der geplante Jahresfehlbetrag 2017 beträgt 73,1 Mio. Euro und liegt damit rund 35,4 Mio. Euro über dem Jahresfehlbetrag des Jahres 2016.“

24. Die überplanmäßigen Kosten waren nicht unvorhergesehen. Angesichts der Kenntnis des Wirtschaftsplans der HPA hätten die

Kosten spiegelbildlich zum ursprünglich geplanten Jahresfehlbetrag der HPA bereits von vornherein im Haushaltsplan 2017/2018 veranschlagt werden müssen. Spätestens im Frühjahr 2017 hätten angesichts der verschlechterten Ergebnisprognose der HPA weitere Kostenermächtigungen eingeworben werden müssen.

25. BWVI und Finanzbehörde (FB) haben hierzu erklärt, dass sie zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs 2017/2018 von einer auskömmlichen Veranschlagung der PG 270.05 „Hafen“ ausgegangen seien. Die in Wirtschaftsplänen der Vorjahre ursprünglich ausgewiesenen Fehlbeträge wären oft deutlich von den tatsächlichen Werten der Jahresabschlüsse abgewichen.

Auch im Frühjahr 2017 seien die Behörden davon ausgegangen, dass ein bilanzieller Verlust durch unterjährige Anpassungen in der Bewirtschaftung hätte verhindert oder minimiert werden können bzw. bei der BWVI anfallende zusätzliche Kosten durch die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten innerhalb des insgesamt bestehenden Ermächtigungsrahmens hätten ausgeglichen werden können. Da die Kosten des Sedimentmanagements als maßgeblicher Kostenfaktor bei der HPA volatil seien, sei die Prognose der tatsächlichen Kostenentwicklung oft erst spät im Jahr möglich.

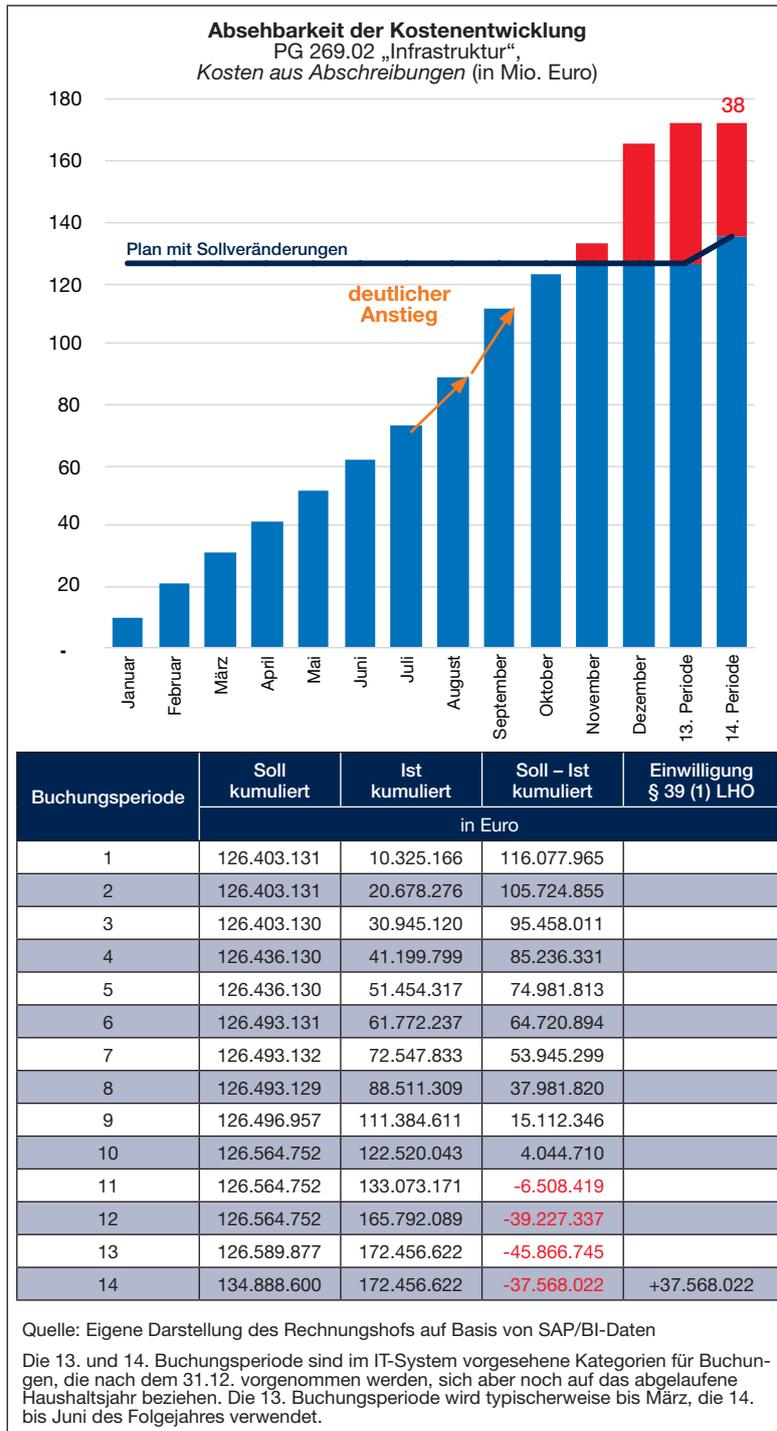
26. Der Rechnungshof merkt an, dass es Anspruch des Senats sein muss, einen Haushaltsplan-Entwurf vorzulegen, der mit hierfür relevanten Wirtschaftsplänen in sich stimmig ist. In Anbetracht einer Größenordnung des Jahresfehlbetrags von 34 Mio. Euro im Wirtschaftspläne ist es zudem nicht plausibel anzunehmen, dass diese Kosten im Rahmen der Bewirtschaftung (zum Beispiel durch die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten) hätten ausgeglichen werden können. Gäbe es im Einzelfall Gründe für eine Abweichung, wären diese zu erläutern. Abweichungen in Vorjahren zwischen Planung und Ergebnis rechtfertigen es nicht, die Angaben in Wirtschaftsplänen gänzlich zu ignorieren. Dies gilt auch in Fällen erschwerter Prognosebedingungen durch stark volatile Kosten wie im Sedimentmanagement.

E. Unabweisbarer Bedarf

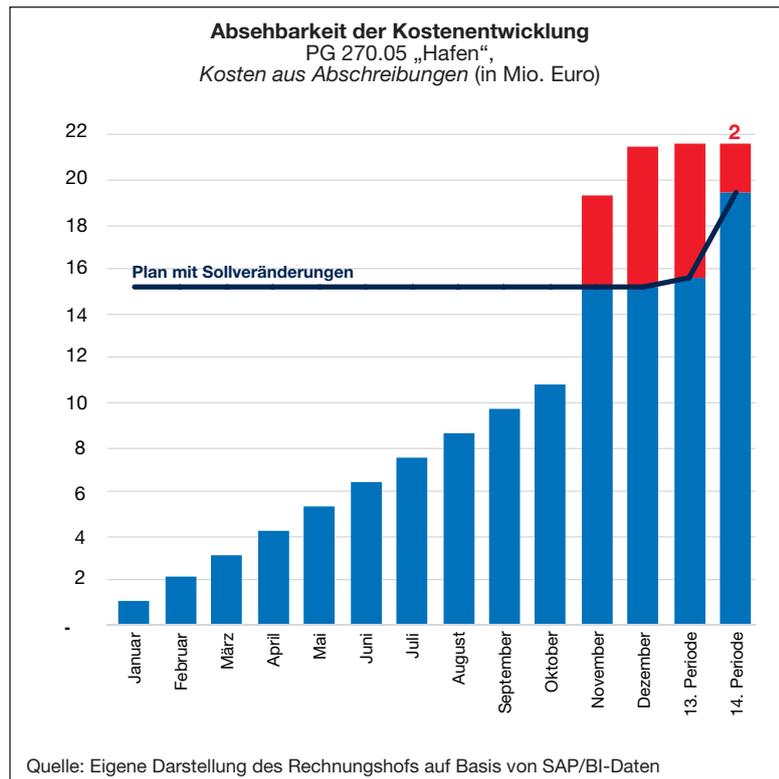
27. Nach Auffassung der BWVI führten insbesondere aus der Kameralistik übergeleitete Anlagen im Bau zu nicht planbaren, unvorhergesehenen Abschreibungen zum Zeitpunkt ihrer Aktivierung. Bei den komplexen und überwiegend fremdfinanzierten Zubehöranlagen habe eine langwierige Klärung der Aktivierbarkeit der Einzahlungen des Bundes zu verspäteten Aktivierungen im Jahr 2017 geführt. Dass die dargestellten Positionen in den jeweiligen Produktgruppen innerhalb des vorhandenen Ermächtigungsrahmens nicht mehr vollständig ausgeglichen werden konnten, sei erst im Zuge der komplexen und aufwendigen Jahresabschlussarbeiten 2017 und nach abgeschlossener Buchung aller haushaltsrechtlich erforderlichen Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Abschreibungen im Einzelplan 7 (BWVI) erkennbar gewesen. Die

Buchungen seien, so die BWVI weiter, unabweisbar, da sie sachlich unbedingt erforderlich gewesen seien.⁸

28. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die verspäteten Aktivierungen bereits in der zweiten Jahreshälfte des Haushaltsjahrs 2017 zu erhöhten Abschreibungen geführt haben und dass in der Folge bereits im November 2017 keine ausreichenden Ermächtigungen in den betreffenden Kontenbereichen mehr vorhanden waren:



⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/13505 vom 19. Juni 2018, S. 4.



29. Der Rechnungshof teilt die Auffassung der BWVI, dass die Abschreibungen zum Planungszeitpunkt nicht vorhergesehen werden konnten. Er teilt auch die Auffassung, dass die Buchungen sachlich unbedingt erforderlich waren. Das Tatbestandsmerkmal der zeitlichen Unabweisbarkeit ist allerdings nicht erfüllt. Insoweit überzeugt die Begründung der BWVI nicht. Der Abschreibungsbedarf war dem Grunde nach bekannt. Die drohende Überschreitung wäre insoweit bei sachgerechten Verfahrensabläufen⁹ sowie einem angemessenen Controlling rechtzeitig erkennbar gewesen. Die Entwicklung hat sich unterjährig abgezeichnet. Eine „echte“ Eilbedürftigkeit hat – wie die Auswertungen zeigen – nicht vorgelegen. Die BWVI hätte vor Buchung der *Kosten aus Abschreibungen* die benötigten Ermächtigungen im Wege einer Nachbewilligung zum Haushaltsplan bei der Bürgerschaft beantragen müssen, selbst wenn die exakte Höhe der Abschreibungen noch nicht bekannt gewesen sein sollte. Für den Antrag auf Nachbewilligung reicht es schon aus, wenn die Größenordnung valide eingeschätzt werden kann.

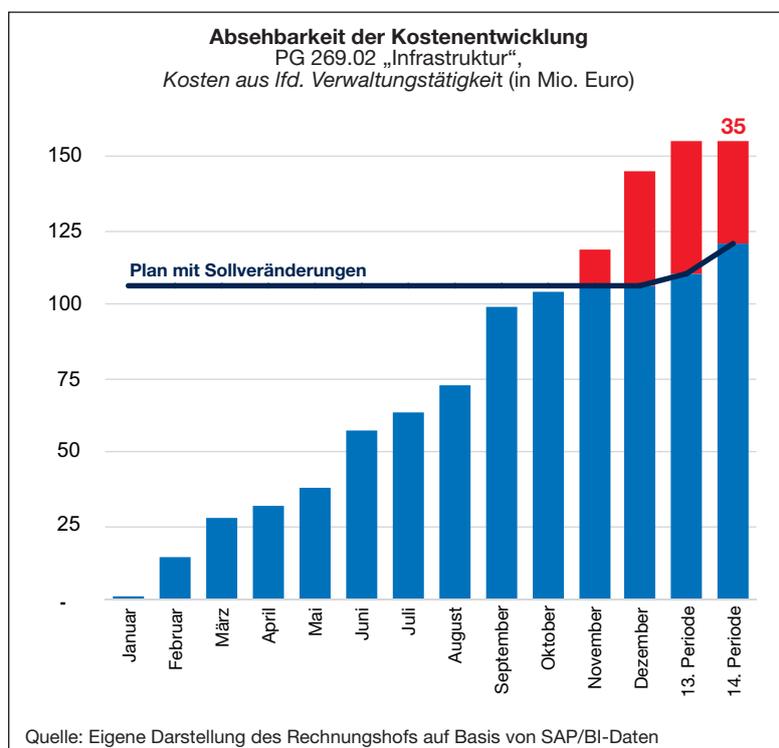
Dieses Versäumnis kann nicht durch die Anwendung des Notbewilligungsrechts geheilt werden. Stattdessen wären die aus den Überschreitungen resultierenden Fehlbeträge ins Folgejahr vorzutragen gewesen (§ 47 Absatz 3 Satz 1 LHO).

30. Das gleiche Bild zeigt sich bei den zahlungswirksamen *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* der PG 269.02 „Infrastruktur“.

⁹ Entsprechend dem Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“ (siehe Jahresbericht 2018, Tz. 28) muss die betreffende Stelle der Anlagenbuchhaltung vor Buchung der überplanmäßigen Kosten die Bestätigung des Haushaltsbereichs einholen, dass Ermächtigungen in entsprechender Höhe vorhanden sind.

Bei den Kosten handele es sich nach Angaben der BWVI insbesondere um Kosten des Erhaltungsmanagements Straßenbau, aber auch um Kosten für Öffentliche Beleuchtung/Lichtsignalanlagen, Radwege und Brückenunterhaltung. In der Bewirtschaftung habe sich nach Auffassung der BWVI nicht abschätzen lassen, welche Kosten nach dem Abschluss der Buchungsperioden 2017 und im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss noch aus den Forderungen des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer gegenüber der BWVI entstehen würden.¹⁰

31. Der Rechnungshof hat hingegen festgestellt, dass bereits im November – also weit vor dem Jahresabschluss – keine ausreichenden Ermächtigungen im betreffenden Kontenbereich mehr vorhanden waren:



Auch hier liegt keine „echte“ Eilbedürftigkeit vor. Die drohende Unterdeckung war – ein funktionierendes Controlling vorausgesetzt – dem Grunde nach unterjährig absehbar. Das Notbewilligungsrecht wurde insoweit auch hier unzulässig angewendet.

F. Deckung durch Einsparungen

32. Nach § 39 Absatz 3 LHO sollen überplanmäßige Kosten durch Einsparungen an anderer Stelle in demselben Einzelplan ausgeglichen werden. Nach dem Sinn der Vorschrift müssen Einsparungen mit einem Verzicht einhergehen. Daher kann der Senat Einsparungen, die überplanmäßige Kosten ausgleichen, nur dadurch

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 21/13505 vom 19. Juni 2018, S. 2 f.

erbringen, dass er an anderer Stelle auf die Inanspruchnahme von Ermächtigungen verzichtet.

33. Der Senat hat die überplanmäßigen Kosten im Einzelplan 7 (BWVI) in Höhe von 102,8 Mio. Euro insbesondere durch Mehrerlöse (94,9 Mio. Euro) in der PG 282.04 „Deckungskredite, Schuldenmanagement“ des Einzelplans 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) gedeckt, die im Zusammenhang mit Drohverlustrückstellungen für Zinssicherungsgeschäfte stehen. Er führt dazu aus: „Auf Grund des aktuell geringfügig angestiegenen Zinsniveaus können die Rückstellungen zum Teil aufgelöst werden und führen zu nicht zahlungswirksamen Mehrerlösen. Die Ermächtigungen sind somit gesperrt. Auswirkungen auf den Leistungszweck sind damit nicht verbunden.“¹¹
34. Der Senat verkennt, dass Mehrerlöse für sich genommen keine Ermächtigungen darstellen und nur unter den engen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO den Ermächtigungsrahmen erweitern. Nach dieser Bewirtschaftungsvorschrift dürfen Mehrerlöse nur verwendet werden, um Mehrkosten derselben Produktgruppe zu decken, soweit dies ein wirtschaftliches Verhalten fördert oder anderweitig geboten ist. Im Umkehrschluss unterfallen Mehrerlöse, die nicht der Deckung von voraussichtlichen Mehrkosten der Produktgruppe dienen, dem Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft. Sie entscheidet im Wege einer Haushaltsplanänderung über zusätzliche Ermächtigungen.
- Die Mehrerlöse in der PG 282.04 „Deckungskredite, Schuldenmanagement“ im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) sind nicht zur Deckung von Mehrkosten derselben Produktgruppe verwendet worden, sondern zur Deckung überplanmäßiger Kosten in Produktgruppen des Einzelplans 7 (BWVI). Eine solche „Umwandlung“ von Mehrerlösen in zusätzliche Kostenermächtigungen ist von § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO nicht gedeckt. Für die einzelplanübergreifende Verwendung der Mehrerlöse wäre eine Änderung des Haushaltsplans erforderlich gewesen.
35. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass sie die Voraussetzung für die Nutzung von Mehrerlösen hinsichtlich des Vorliegens von Mehrkosten anders bewerte als der Rechnungshof. Im Übrigen wird auf Tz. 66 f. verwiesen.

G. Beanstandungen und Forderungen des Rechnungshofs

36. Obwohl die Tatbestandsvoraussetzungen „unvorhergesehen“ oder „unabweisbar“ nicht vorgelegen haben, hat der Senat in die Verursachung überplanmäßiger Kosten eingewilligt. Dadurch hat der Senat seine subsidiäre Notkompetenz unzulässig angewendet und das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft verletzt.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/13505 vom 19. Juni 2018, S. 5.

Der Rechnungshof beanstandet erneut die unzulässige Anwendung des Notbewilligungsrechts und fordert, zukünftig den gesetzlichen Anwendungsrahmen des Notbewilligungsrechts zu beachten und Defizite im Controlling zu beseitigen.

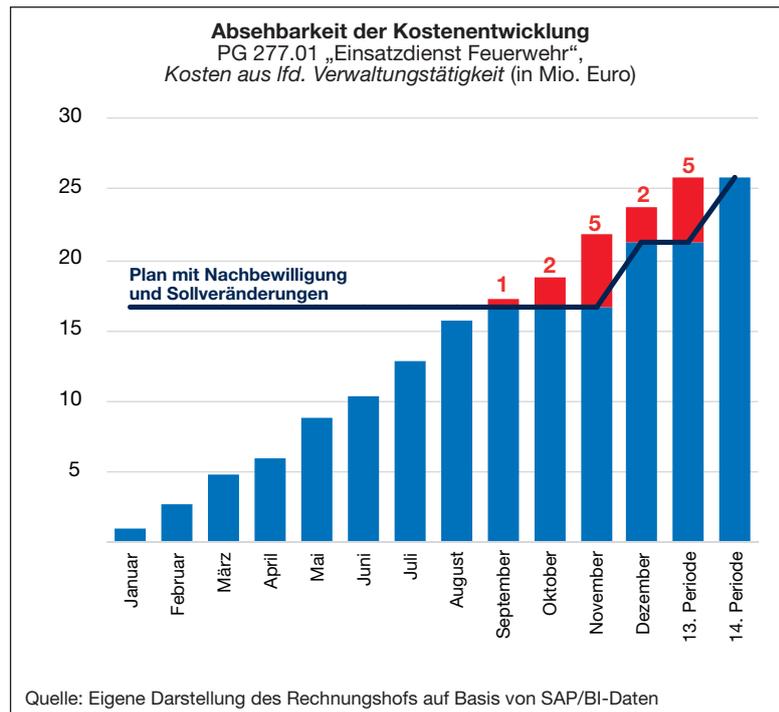
Zudem beanstandet er die erfolgte Deckung der überplanmäßigen Kosten aus Mehrerlösen des Einzelplans 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) als Verstoß gegen das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft.

Temporäre Ermächtigungsüberschreitungen

37. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung in einer Reihe von Fällen festgestellt, dass die Behörden und Ämter temporär die im jeweiligen Kontenbereich vorhandenen Kostenermächtigungen überschritten haben, also Kosten verursacht haben, ohne zu diesem Zeitpunkt über entsprechende Ermächtigungen im betreffenden Kontenbereich zu verfügen.
38. Ein Beispiel hierfür sind die Überschreitungen, die aus der zu spät erfolgten Einwilligung des Senats in die Verursachung überplanmäßiger Kosten resultierten (Tz. 27 ff.).
39. Ein anderes Beispiel betrifft den Einzelplan 8.1 der Behörde für Inneres und Sport (BIS), PG 277.01 „Einsatzdienst Feuerwehr“, Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit*. Mit der am 20. Dezember 2017 beschlossenen Nachbewilligungsdrucksache 21/10745 hat die BIS eine Plananpassung in Höhe von 4,5 Mio. Euro beantragt und dies mit höheren Betriebskosten durch steigende Einsatzzahlen und erhöhten Unterbringungskosten aufgrund zusätzlicher Rettungswagen begründet.¹² Schon die Begründung lässt den Schluss zu, dass es sich um Kosten handelt, die gleichmäßig über das Haushaltsjahr und somit zum überwiegenden Teil bereits vor der Nachbewilligung durch die Bürgerschaft verursacht worden sind. Die nachfolgende Auswertung belegt dies:

*Vorhandene
Ermächtigungen
temporär
überschritten*

¹² Bürgerschaftsdrucksache 21/10745 vom 24. Oktober 2017, S. 2.



Obwohl bereits im September 2017 im betreffenden Kontenbereich eine Ermächtigungsüberschreitung vorlag, wurde diese erst im Dezember 2017 und dann auch nur anteilig durch die Nachbewilligung gedeckt. Die verbliebene Differenz hat die BIS erst im Juni 2018 durch die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten, Mehrerlösen und Sollüberträgen ausgeglichen.

40. Die dargestellte Haushaltspraxis steht nicht im Einklang mit dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Vorherigkeit. In den geprüften Fällen hätten

- vor dem Eingehen von Verpflichtungen,
- bei bestehenden Rechtsverpflichtungen vor der Kostenverursachung,
- bei den Abschreibungen vor der Buchung

die notwendigen Ermächtigungen vorliegen müssen.

Es verstößt gegen das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht, wenn Nachbewilligungsanträge dazu dienen, bereits eingetretene unterjährige Ermächtigungsüberschreitungen nachträglich durch Bürgerschaftsbeschlüsse zu heilen. Nachbewilligungsanträge sind der Bürgerschaft rechtzeitig vor einer drohenden Überschreitung vorzulegen. Hierauf hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2018 ausdrücklich hingewiesen.¹³

¹³ Jahresbericht 2018, Tz. 20 ff.

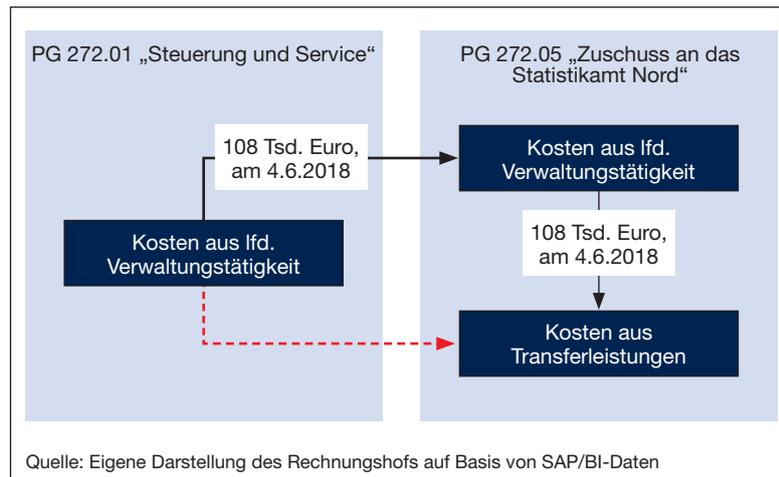
41. Der Rechnungshof beanstandet die zu spät erfolgte Deckung bereits entstandener bzw. gebuchter Kosten als Verstoß gegen den Grundsatz der Vorherigkeit und fordert die Behörden auf, zukünftig rechtzeitig für ausreichende Deckung beim betreffenden Kontenbereich Sorge zu tragen.

Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen

42. Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen können sich insbesondere ergeben, wenn zwar eine Deckung im Haushalt gebucht, diese aber unzulässig ist. Bei einer stichprobenartigen Überprüfung der Haushaltsrechnung hat der Rechnungshof solche Fälle festgestellt. In diesen Fällen wurden Ermächtigungsüberschreitungen durch unzulässig in Anspruch genommene Deckungsfähigkeiten vermieden.
43. So hat die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) zwei Deckungsfähigkeiten zugunsten der PG 238.01 „Steuerung und Service“ im Kontenbereich *Kosten für Transferleistungen* – mit einer Gesamtsumme von 3,2 Mio. Euro – unzulässig in Anspruch genommen.¹⁴ Die Buchungen sind weder durch Haushaltsbeschluss noch durch die haushaltsrechtlichen Regelungen des AB 241 gerechtfertigt.
44. Die BSB ist der Auffassung, dass die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeiten durch Kombination zweier bestehender haushaltsrechtlicher Regelungen (Haushaltsbeschluss 2017/2018 Artikel 6 Nr. 4 zur allgemeinen Deckungsfähigkeit von Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie Artikel 6 Nr. 2 mit der Spezialregelung für die Deckung von „sonstigen periodenfremden Aufwendungen“) gedeckt sei.
45. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Bürgerschaft die zulässigen Deckungsfähigkeiten abschließend festlegt. Die Inanspruchnahme einer erst durch Kombination von haushaltsrechtlichen Regelungen „konstruierten“ Deckungsfähigkeit ist deshalb unzulässig.
46. In einem weiteren Fall hat die BIS unter Inanspruchnahme von einzelnen Deckungsfähigkeiten in mehreren Schritten Ermächtigungen von der PG 272.01 „Steuerung und Service“ *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* zugunsten der PG 272.05 „Zuschuss an das Statistikamt Nord“ *Kosten aus Transferleistungen* verschoben.

Verdeckte Überschreitungen in der Haushaltsrechnung 2017

¹⁴ Buchungsdatum: 19. und 23. April 2018; Sender: PG 241.01, Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit*.



Dadurch hat sie eine von der Bürgerschaft nicht eingeräumte Deckungsfähigkeit herbeigeführt. Jeder einzelnen Deckungsfähigkeitsbuchung muss ein konkreter Bedarf zugrunde liegen. Schon im Fall der ersten Buchung auf den Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* wird diese Voraussetzung jedoch nicht erfüllt. Sie dient nur als Zwischenstation im Sinne eines „Verschiebebahnhofs“. Durch solche Kettenbuchungen wird das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft ausgehöhlt, weil sich – gegebenenfalls durch mehrere Buchungsschritte – letztlich alles mit allem verbinden ließe.

47. In beiden vorgenannten Fällen würde die Richtigstellung der unzulässigen Buchungen bei den empfangenden Kontenbereichen zu Ermächtigungsüberschreitungen führen. Der Rechnungshof beanstandet die unzulässigen Deckungsfähigkeitsbuchungen und fordert die betreffenden Behörden auf, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu den Deckungsfähigkeiten künftig zu beachten.

Aufstellung des Haushaltsplans

48. Alle Angaben zum Haushalt, die der Senat gegenüber der Bürgerschaft macht, müssen vollständig, transparent und inhaltlich richtig sein. Das ergibt sich aus den Grundsätzen der Vollständigkeit, Haushaltswahrheit und -klarheit. Diese Grundsätze sichern – im Zusammenspiel mit anderen Haushaltsgrundsätzen – das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft.

Der Rechnungshof hat wie im Vorjahr verschiedenartige Mängel bei der Aufstellung des Haushaltsplans festgestellt. Dies waren Fälle, in denen die Veranschlagung zu ungenau bzw. unvollständig war oder notwendige Erläuterungen fehlten.

49. Grundlage für die Berechnung der Planwerte für die Veranschlagung der Bezüge und Entgelte für die Aktiv-Bediensteten für den Doppelhaushalt 2017/2018 sind die sog. Personalkostenverrechnungssätze (Plan-PKV). Die Berechnungen erfolgten zum Teil durch eine Software im Zentrum für Personaldienste (ZPD) und zum Teil händisch in der FB. Der gesamte Berechnungsvorgang

war hochkomplex, intransparent und teilweise fehlerhaft. Eine Qualitätssicherung fand nicht statt. So blieben Fehler in den Datengrundlagen, den PKV-Bestandteilen und der Berechnung unentdeckt. Dies führte zum einen zu Doppelveranschlagungen und zum anderen zu überhöhten Plan-PKV-Werten mit Auswirkungen auf die Planung der Aktiv-Bezüge im einstelligen Millionenbereich.

FB und ZPD haben dem Rechnungshof zugesagt, die Berechnung der Plan-PKV zu überarbeiten, zu vereinfachen und für eine hinreichende Qualitätssicherung Sorge zu tragen. Dies ist mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 nur zum Teil erfolgt: Die Überarbeitung der PKV-Bestandteile weist weiterhin Mängel auf. Dadurch sind die Bezüge und Entgelte im neuen Haushaltsplan im Ergebnis nun im einstelligen Millionenbereich zu niedrig angesetzt.

50. Auch der in der PG 270.05 „Hafen“ festgestellte Planungsfehler (Tz. 21 ff.) zeigt, dass die Veranschlagung unzutreffend war.
51. Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass die Zuweisungen der BWVI an die Bezirksämter für die Straßenerhaltung nur auf Basis von Erfahrungswerten aus den Vorjahren veranschlagt wurden. Nicht berücksichtigt wurde die tatsächliche Umsetzbarkeit: Diese wurde durch die vorhandenen Personalressourcen begrenzt. Dieser Veranschlagungsmangel hat in der Bewirtschaftung zu erheblichen „Resten“ geführt.¹⁵
52. In der Haushaltsrechnung 2017 haben Bezirksämter ihre „Reste“ u. a. damit begründet, dass ihnen für mehrjährig geplante Maßnahmen bereits im ersten Jahr der Realisierung die Ermächtigungen in voller Höhe zugewiesen worden seien.¹⁶ Diese Erläuterungen lassen auf einen Veranschlagungsfehler schließen. Denn es sind nur die im Haushaltsjahr voraussichtlich entstehenden Kosten und zu leistenden Auszahlungen sowie die für die Folgejahre voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen zu veranschlagen.
53. Nach § 18 Absatz 4 LHO sind bei der erstmaligen Veranschlagung von Programmen u. a. Ziel, zeitliche Abwicklung, voraussichtliche Gesamt- und Folgekosten sowie deren Finanzierung darzulegen. Im Einzelplan 7 hat die BWVI für die Haushaltsjahre 2017/2018 erstmalig das Investitionsprogramm „Öffentliche Straßeninfrastruktur“ veranschlagt. Dabei handelt es sich um eine Zusammenfassung von in den Vorjahren getrennt veranschlagten Investitionsprogrammen (u. a. auch das Busbeschleunigungsprogramm). Dies ist haushaltsrechtlich als Veranschlagung eines neuen Programms zu bewerten, mit der ab dem Veranschlagungszeitpunkt u. a. neue Gesamt- und Folgekosten sowie eine neue zeitliche Abwicklung einhergehen. Mit der Neu-Veranschlagung enden aus haushaltsrechtlicher Sicht die bestehenden Investitionsprogramme. Mit Ausnahme allgemeiner Informationen zum Inhalt des neuen Programms fehlen jedoch sämtliche geforderte Angaben in den Erläuterungen.

*Veranschlagung
ohne notwendige
Erläuterungen*

¹⁵ Tz. 343 f.

¹⁶ Beispiele: Auszahlungsermächtigungen in den Einzelplänen 1.2 (AB 207), 1.5 (AB 220); Kostenermächtigungen in den Einzelplänen 1.2 (PG 208.03), 1.3 (PG 212.03), 1.5 (PG 220.03) sowie 1.8 (PG 232.03).

Außerdem hat die BWVI die Anhebung der Betragsgrenze für die Einzelveranschlagung von 6 Mio. auf 10 Mio. Euro nicht in den Erläuterungen des Haushaltsplans begründet, obwohl sie hierzu nach Nr. 2.1.3 VV zu § 18 LHO verpflichtet gewesen wäre.

Der Rechnungshof hat die Veranschlagungsmängel beanstandet und die BWVI aufgefordert, die nach § 18 Absatz 4 LHO erforderlichen Erläuterungen nachzuholen sowie die Anhebung der Betragsgrenze zur Einzelveranschlagung zukünftig in den Erläuterungen zu begründen.

Ausführung des Haushaltsplans

Konsumtive und investive Ermächtigungsüberträge

A. Gesamtvolumen an Ermächtigungsüberträgen

54. Die Übertragung nicht verbrauchter Ermächtigungen („Reste“) stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung dar (siehe § 47 Absatz 2 LHO). Nach dem Grundsatz der zeitlichen Bindung dürfen Ermächtigungen, Kosten zu verursachen sowie Auszahlungen für Investitionen und Darlehen zu leisten, nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden. Soweit sie nicht in Anspruch genommen werden, verfallen sie mit dem Ablauf des Haushaltsjahres. Hierdurch sichert das Haushaltsrecht die zeitnahe parlamentarische Einflussnahme auf den Haushaltsplan. Die LHO lässt als Ausnahme hiervon die Übertragung von Ermächtigungen zu, um der Verwaltung eine höhere Flexibilität zu ermöglichen und unwirtschaftliches Verhalten („Dezemberfieber“) zu vermeiden. Die Übertragung ist im Rahmen der Regelung des § 47 Absatz 2 LHO zulässig und bedarf der Einwilligung der FB.

Die FB hat Auszahlungsermächtigungen für Investitionen in Höhe von rund 1,0 Mrd. Euro (darunter 0,4 Mrd. Euro im Einzelplan 9.2 [Allgemeine Finanzwirtschaft]) ins Haushaltsjahr 2018 übertragen. Das entspricht in etwa dem Vorjahresniveau.

Die nach 2018 übertragenen konsumtiven Ermächtigungen betragen rund 1,4 Mrd. Euro (darunter 0,7 Mrd. Euro im Einzelplan 9.2 [Allgemeine Finanzwirtschaft]). Im Vorjahr lag das Volumen bei rund 1,5 Mrd. Euro (darunter 0,6 Mrd. Euro im Einzelplan 9.2 [Allgemeine Finanzwirtschaft]). Das Volumen an konsumtiven Ermächtigungsüberträgen ist somit nahezu konstant hoch geblieben. Es entspricht rund 10 % der für 2017 geplanten konsumtiven Ermächtigungen.

Rund 86 % des rechnerisch möglichen konsumtiven Übertragungsvolumens¹⁷ wurden auch tatsächlich in das Haushaltsjahr

¹⁷ Soll-Ist-Abweichung bezogen auf den Gesamthaushalt unter Berücksichtigung des Vorgriffs in der PG 269.02 „Infrastruktur“.

2018 übertragen. Im Vorjahr waren es noch 95 %.¹⁸ Bei der Betrachtung der Personalkosten zeigt sich ein anderes Bild: Fast alle nicht verbrauchten Personalkosten-Ermächtigungen (307 Mio. Euro von 313 Mio. Euro) wurden mit Einwilligung der FB ins Folgejahr übertragen.

55. Insgesamt bewertet der Rechnungshof den Rückgang bei den Einwilligungen der FB von 95 % auf 86 % als positives Indiz, dass sie das ihr vom Gesetzgeber eingeräumte Ermessen grundsätzlich kritischer ausgeübt hat als im Vorjahr.

Gleichwohl stellt er fest, dass das Gesamtvolumen an Ermächtigungsüberträgen auf nahezu unverändert hohem Niveau verbleibt. Der „Resteberg“ verdeutlicht, dass die Haushaltspraxis den Grundsatz der zeitlichen Bindung (Tz. 54) aushöhlt.

Gesamtvolumen an „Resten“ unverändert hoch

Der Rechnungshof regt an, die vorhandenen Regelungen zur zeitlichen und volumenmäßigen Begrenzung von Ermächtigungsüberträgen¹⁹ zu überprüfen, da diese in der Haushaltspraxis gegenwärtig keine begrenzende Wirkung entfalten. So könnte die Übertragbarkeit von *Personalkosten*-Ermächtigungen von vornherein im Haushaltsbeschluss auf einen prozentualen Anteil des fortgeschriebenen Plans begrenzt werden.

Regelungen zur wirksamen Begrenzung von „Resten“ überprüfungsbedürftig

B. Erläuterung der „Reste“ in der Haushaltsrechnung

56. Im vergangenen Jahr hat der Rechnungshof die unzureichende Erläuterung der übertragenen „Reste“ hinsichtlich ihres Entstehens, der beabsichtigten Verwendung sowie deren Auswirkungen auf den Leistungszweck beanstandet.²⁰ Der Senat hat daraufhin zugesagt, auf verbesserte Erläuterungen hinzuwirken.²¹

Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2017 hat ergeben, dass – abgesehen von einigen nachfolgend beispielhaft aufgeführten Ausnahmen – die Erläuterungen zu den „Resten“ aussagekräftiger geworden sind. Allerdings fehlt es zum Beispiel im konsumtiven Bereich teilweise weiterhin an einer Verknüpfung zum Erfüllungsgrad des Leistungszwecks.

57. Folgende Beispiele zeigen nach wie vor fehlende bzw. unvollständige, inhaltsleere oder unplausible Erläuterungen:

- Die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) überträgt seit mehreren Jahren im Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* Millionenbeträge in das nächste Haushaltsjahr mit dem Verweis auf Restverbindlichkeiten aus Zuwendungsbescheiden in den Bereichen Life Science und Landesforschungsförderung.²² Konkrete Maßnahmen oder Pro-

¹⁸ Jahresbericht 2018, Tz. 34.

¹⁹ Siehe u. a. § 47 Absatz 2 Satz 1 LHO, Nr. 3.1 VV zu § 47 Absatz 2 und 3 LHO.

²⁰ Jahresbericht 2018, Tz. 37 ff.

²¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/12970 vom 8. Mai 2018, S. 3.

²² PG 246.02; 2015: 13,6 Mio. Euro, 2016: 10,7 Mio. Euro, 2017: 8,1 Mio. Euro.

jekte werden nicht benannt. Es ist zum Teil nicht erkennbar, ob es sich um jährlich neue Maßnahmen handelt, wie sich die übertragenen Ermächtigungen auf die einzelnen Maßnahmen verteilen und aus welchen Gründen sich die Umsetzung verzögerte.

- Die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz hat konsumtive „Reste“ von insgesamt 8,7 Mio. Euro²³ mit einer „insgesamt zurückhaltenden Bewirtschaftung“ begründet. Neben den Angaben zur konkreten Verwendung der Ermächtigungen im Folgejahr fehlt hier insbesondere ein Hinweis, inwieweit sich diese Entwicklung auf den Leistungszweck niederschlägt.
- Bei Ermächtigungsüberträgen im Kontenbereich *Personalkosten* wird einzelplanübergreifend²⁴ ohne weitere Begründung lediglich auf den künftigen Personalaufwand verwiesen. Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die reguläre Veranschlagung im Folgejahr nicht ausreicht.
- Die FB (Einzelplan 9.1) hat in der PG 280.03 „Sondervermögen Schulimmobilien“ und PG 280.01 „Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen“ (LIG) Ermächtigungen im Kontenbereich *Kosten des Finanzergebnisses* in Höhe von jeweils 5 Mio. Euro für Abschreibungen auf die Finanzanlagen zur Vorsorge gegen „unvorhergesehene wirtschaftliche Belastungen“ übertragen.

Die Notwendigkeit dieser Überträge ist nicht plausibel. Kosten für Abschreibungen auf die Finanzanlage LIG sind weder für 2018 noch 2019 geplant. Vielmehr weist der Haushaltsplan für das Jahr 2018 einen Jahresüberschuss von 80 Mio. Euro aus. Zudem sind dem Wirtschaftsplan-Entwurf des LIG für die Jahre 2019 bis 2022 geplante Jahresüberschüsse von 0,5 bis 30 Mio. Euro zu entnehmen.²⁵

Auch beim Sondervermögen Schulimmobilien ist nicht nachvollziehbar, woraus sich überplanmäßige Kosten für Abschreibungen auf die Finanzanlage ergeben sollten. Der Wirtschaftsplan sieht für das Haushaltsjahr 2018 keinen Jahresfehlbetrag bei den Kosten des Finanzergebnisses vor.²⁶ Auch im Ergebnisplan 2017/2018 sind für die Haushaltsjahre 2019 bis 2022 keine Kosten des Finanzergebnisses geplant.

- Bei der BIS (4 Mio. Euro)²⁷, dem Bezirksamt Bergedorf (17 Mio. Euro)²⁸ und dem Bezirksamt Eimsbüttel (8 Mio. Euro)²⁹ sind die investiven Ermächtigungsüberträge nicht nachvollziehbar er-

²³ PG 256.01, *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit, Kosten aus Transferleistungen sowie Personalkosten*.

²⁴ Zum Beispiel Einzelplan 5, PG 256.01; Einzelplan 9.1, PG 278.01, PG 279.01, PG 279.02, PG 281.02, PG 281.03; Einzelplan 2, PG 233.01.

²⁵ Die konsumtive Ablieferung an den Kernhaushalt in Höhe von 30 Mio. Euro p. a. ist dabei bereits berücksichtigt.

²⁶ Siehe auch Bürgerschaftsdrucksache 21/13971 vom 7. August 2018.

²⁷ AB 272 „Steuerung und Service“.

²⁸ Einzelplan 1.7, Doppische Finanzrechnung.

²⁹ Investitionen des AB 216.

läutert. Es fehlen insbesondere Angaben zu den Gründen des zeitlichen Verzugs.

Die Beispiele zeigen, dass trotz erreichter Fortschritte weiterhin Verbesserungsbedarf besteht.

C. Entstehen von „Resten“ aufgrund von Nachbewilligungen

58. Der Senat hat mit der Nachbewilligungsdrucksache 21/11212 vom 5. Dezember 2017 u. a. beantragt, den Haushaltsplan 2017/2018 in Bezug auf das nahezu abgelaufene Haushaltsjahr 2017 dahingehend zu ändern, dass die Ansätze der Investitionsprogramme des AB 283 „Zentrale Finanzen“

- „Zentrale Verstärkung Investition“ um 150 Mio. Euro,
- „Zentrale Investitionsreserve“ um 41 Mio. Euro und
- „Innovationsfonds Digitale Stadt“ um 20 Mio. Euro

erhöht werden.

Die Bürgerschaft hat den Antrag auf Änderung des Haushaltsplans 2017/2018 in zweiter Lesung am 17. Januar 2018 beschlossen.

59. Aufgrund des späten Antragszeitpunkts sowie der Tatsache, dass die Aufstockungen überwiegend zugunsten zentraler Verstärkungs- und Reservetöpfe im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) erfolgen sollten (ohne dass der Senat konkrete Ausführungen zu unmittelbar bevorstehenden umsetzungsreifen Maßnahmen gemacht hatte), war bereits zu diesem Zeitpunkt absehbar, dass die vom Senat für das Haushaltsjahr 2017 benannten investiven Mehrbedarfe erst 2018 (oder später) zu Auszahlungen führen würden. Dementsprechend erhöhte sich der am Jahresende 2017 vorhandene rechnerische „Rest“.

60. Es ist jedoch mit der Bedarfsdeckungsfunktion des Haushaltsplans einschließlich etwaiger Nachforderungen nicht zu vereinbaren, Ermächtigungen für ein Haushaltsjahr einzuwerben, obwohl diese wegen Zeitablaufs faktisch nur noch durch Ermächtigungsübertragung im Folgejahr genutzt werden können.

*Bedarfs-
deckungsfunktion
nicht beachtet*

61. Die FB hat die haushaltsrechtlichen Folgen des Verstoßes aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs geheilt, indem sie die entsprechenden Auszahlungsermächtigungen nicht ins Haushaltsjahr 2018 übertragen hat. Das zeigt folgende Auswertung:

Investitionsprogramme AB 283	Soll – Ist 2017 (rechnerischer „Rest“)	davon nach 2018 übertragene Ermächtigungen	davon nicht nach 2018 übertragene Ermächtigungen
	in Euro		
Zentrale Verstärkung Investition	223.764.000	73.764.000	150.000.000
Zentrale Investitionsreserve	216.385.632	175.385.000	41.000.632
Innovationsfonds Digitale Stadt	46.424.765	26.424.000	20.000.765
Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten			

D. Entstehen von „Resten“ aufgrund von Mehrerlösen

62. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung eine Vielzahl von Fällen festgestellt, in denen Behörden und Ämter Mehrerlöse unzulässig in Anspruch genommen, d.h. in zusätzliche Kostenermächtigungen umgewandelt haben. Hierzu zählt auch die bereits genannte Notbewilligung des Senats (Tz. 13 ff.).
63. Der Anwendungsrahmen für die Verwendung von Mehrerlösen ist – dem Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft entsprechend – eng auszulegen (siehe auch Tz. 34). Dementsprechend sind die Begriffe Mehrerlöse und Mehrkosten definiert als die Differenz zwischen der Summe der voraussichtlichen Werte bis zum Jahresende, die auf Grundlage der aktuellen Ist-Werte prognostiziert werden, und den voraussichtlichen Soll-Werten bis zum Jahresende. Betrachtungs- und Steuerungsebene sind dabei die Produktgruppen mit ihren jeweiligen Ermächtigungen (vgl. Nr. 1.2 VV zu § 37 LHO). Bei voraussichtlichen Mehrkosten handelt es sich demnach um drohende Ermächtigungsüberschreitungen zum Jahresende, die rechtzeitig vorher durch (voraussichtliche) Mehrerlöse der Produktgruppe gedeckt werden können. Eine darüber hinausgehende Verwendung von Mehrerlösen sehen die Bewirtschaftungsvorschriften der LHO nicht vor.
64. Zahlreiche Behörden und Ämter haben Mehrerlöse für das Haushaltsjahr 2017 erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten (April bis Juni 2018) in zusätzliche Ermächtigungen in der Produktgruppe umgewandelt mit der Folge, dass erst hierdurch die ins Haushaltsjahr 2018 übertragenen „Reste“ entstanden sind bzw. sich betragsmäßig erhöht haben. Die Tabelle zeigt Beispiele:

*Unzulässige
„Restbildung“
aufgrund von
Mehrerlösen*

Behörde, Amt	Produkt- gruppe	Kontenbereich	Mehrerlöse	übertragene „Reste“
			in Euro	
Lesebeispiel erste Zeile: Das Bezirksamt (BA) hat im Zeitraum April bis Juni 2018 0,69 Mio. Euro Mehrerlöse „in Anspruch genommen“, obwohl damit keine Mehrkosten gedeckt, sondern lediglich die bereits vorhandenen „Reste“ auf 3,865 Mio. Euro erhöht wurden.				
BA Hamburg- Mitte	205.01	Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	+691.741	3.865.406
	206.01	Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	+2.134.216	1.593.761
	208.02	Personalkosten	+2.391.386	3.164.173
BA Eimsbüttel	215.03	Kosten aus Transferleistungen	+249.793	260.382
JB	233.01	Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	+380.178	2.680.449
	235.03	Personalkosten	+696.303	600.000
	236.01	Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	+701.411	2.321.396
		Personalkosten	+338.492	600.000
BSB	238.01	Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	+1.052.772	11.217.660
BWFG	246.02	Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	+447.416	217.335
	249.01	Kosten aus Transferleistungen	+321.014	1.216.359
	249.02	Kosten aus Transferleistungen	+1.078.099	7.474.325
BASFI	254.02	Kosten aus Transferleistungen	+264.770	746.283
BUE	291.12	Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	+1.899.998	9.354.634
FB	278.01	Personalkosten	+509.659	3.841.014
		Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	+173.510	8.208.084
Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten				

Schon aufgrund des späten Buchungszeitpunkts (zweites Quartal 2018) konnte bei den betreffenden Kontenbereichen nicht mehr von voraussichtlichen Mehrkosten am Ende des (abgelaufenen) Haushaltsjahres 2017 ausgegangen werden. Dementsprechend waren Buchungen zum Teil mit dem Buchungstext „Vorbereitung Ermächtigungsübertrag/Resteverfahren“ kommentiert. Die Übertragung der „Reste“ hat Mitte Juni bis Anfang Juli 2018 stattgefunden. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Verwendung der Mehrerlöse waren damit nicht gegeben.

65. Der Rechnungshof beanstandet die unzulässige Umwandlung von Mehrerlösen in zusätzliche Kostenermächtigungen. Er fordert die Behörden und Ämter auf, zukünftig § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO zu beachten.
66. Die FB hat wie folgt Stellung genommen:

„Nach Nr. 1.2 VV zu § 37 LHO ist ‚die Betrachtungs- und Steuerungsebene‘ hinsichtlich der Frage, ob Mehrerlöse zur Deckung von Mehrkosten verwendet werden dürfen, ‚die Produktgruppe mit ihren Ermächtigungen‘. Bei der Buchung von Mehrkosten

kann zwischen ‚ursprünglichen Kosten‘ und ‚Kosten im Zusammenhang mit Mehrerlösen‘ nicht unterschieden werden. Das ist der Hintergrund dieses Satzes. Sind in einer Produktgruppe z. B. keine Erlöse veranschlagt und initiiert die Behörde bestimmte Maßnahmen, die zu Erlösen und damit zu Mehrerlösen führen, können damit Kosten in gleicher Höhe verbunden sein. Gibt es für die Kosten, die auch ohne diese Maßnahmen zu erwarten gewesen sind, einen Ansatz, würde dieser Ansatz nach der Rechtsauffassung des Rechnungshofs zunächst in Anspruch zu nehmen sein. Erst wenn die ursprünglich veranschlagten Kosten zusätzlich verursacht werden, wäre die Deckung der Mehrkosten durch die Mehrerlöse erlaubt (Gesamtbetrachtung). Verzögern sich aber die ursprünglichen Maßnahmen oder ergreift die Verwaltung zugleich Maßnahmen, die die ursprünglich vorgesehenen Kosten verringern, wäre es – Übertragbarkeit nach § 20 LHO vorausgesetzt – ohne die Mehrerlöse und die durch sie verursachten Mehrkosten erlaubt, die nicht in Anspruch genommenen Kostenermächtigungen ins Folgejahr zu übertragen. Nach der Rechtsauffassung des Rechnungshofs wäre also Folge der Mehrerlöse, dass die zusätzliche (kostendeckende) Maßnahme zu Nachteilen für die ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen führt. Das setzt Fehlanreize. Nach Auffassung der Finanzbehörde muss – wie in Nr. 1.2 VV zu § 37 LHO ausgeführt – die Ermächtigungsebene der Produktgruppe insgesamt betrachtet werden. Jeder Euro Erlös, der über den veranschlagten Erlösen liegt, ist ein ‚Mehrerlös‘. Werden Kosten in der Produktgruppe verursacht, ist zu unterstellen, dass er zuerst in Anspruch genommen wird, so dass – allerdings beschränkt auf den Ansatz im Haushaltsplan – die ursprüngliche Kostenermächtigung ‚erspart‘ wird und bei Übertragbarkeit in das Folgejahr übertragen werden kann.“

67. Den Rechnungshof überzeugt die Argumentation der Finanzbehörde nicht. Die Argumentation der Finanzbehörde sagt (mit den Worten des Rechnungshofs zusammengefasst): Die „alten“ Mittel aus dem ursprünglichen Ansatz und „neue“ Mittel aus Mehrerlösen vermischten sich und ließen keine Unterscheidung mehr zu. Daher könne man auch eine Übertragung am Jahresende nicht verhindern, in der die Mehrerlöse jedenfalls betragsmäßig voll aufgehen.

Nach § 37 Absatz 1 der LHO gilt: „Mehrerlöse dürfen verwendet werden, Mehrkosten der Produktgruppe zu decken, soweit dies ein wirtschaftliches Verhalten fördert oder anderweitig geboten ist.“ Für den Rechnungshof bedeutet dies, dass die Mehrerlöse nur verwendet werden dürfen, wenn auch Mehrkosten anfallen werden, die zu decken sind. Andernfalls wäre die ausdrückliche Bezugnahme auf die Mehrkosten entbehrlich.

Wenn, wie die Ausführungen in Tz. 64 gezeigt haben, die Mehrerlöse nur die im Haushaltsjahr nicht benötigten Mittel erhöhen und als „Rest“ auf das Folgejahr vorgetragen werden, erlaubt die LHO die Verwendung der Mehrerlöse nicht. Dazu muss der einzelne Euro nicht als „neu“ oder „alt“ erkennbar sein: Wenn beispielsweise per Saldo kein einziger Euro von den Mehrerlösen im Haushaltsjahr tatsächlich verwendet werden kann, sind die Anforderungen der LHO nicht erfüllt.

Kompliziert wird die Beurteilung, wenn tatsächlich die Absicht besteht, Mehrerlöse für Mehrkosten zu nutzen, im Jahresverlauf aber zeitliche Verzögerungen beim Mittelabfluss entstehen. Die vom Rechnungshof kritisierten Fälle sind in diesem Punkt aber eindeutig: Wenn erst nach Ende des Kalenderjahres ausschließlich Mehrerlöse, aber keine Kosten gebucht werden und stattdessen eine Übertragung vorgenommen wird, kann es sich nicht um eine Verzögerung in der Bewirtschaftung handeln. Für solche klaren Fälle gilt es, Grenzen zu setzen.

68. Der Rechnungshof will die fachlichen Erörterungen mit der Finanzbehörde zu diesem Punkt fortsetzen und prüfen, ob einvernehmlich klarstellende Vorschläge für gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen möglich sind.

Buchung von Sollveränderungen

69. Vielfach ist die falsche Sollveränderungsart verwendet worden.³⁰ Hinzu kommt, dass insbesondere bei den Deckungsfähigkeiten die Kommentarfelder der Buchungen häufig keine Informationen zu den jeweiligen haushaltsrechtlichen Grundlagen (zum Beispiel Artikel und Nummer des Haushaltsbeschlusses) enthielten.³¹ Bei Korrekturen fehlte die Bezugnahme zur ursprünglichen Sollveränderungsbuchung.

*Sollveränderungsbuchungen
intransparent*

70. Der Rechnungshof hat – neben den unzulässigen Buchungen, die zu verdeckten Ermächtigungsüberschreitungen geführt haben (Tz. 42 ff.) – folgende weitere Mängel festgestellt:

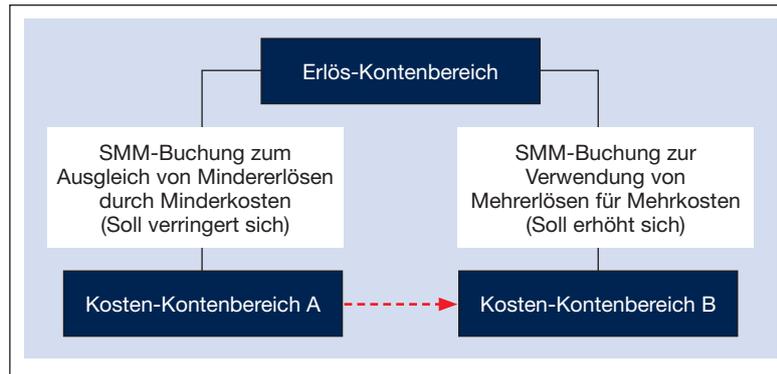
Mehrere Behörden und Ämter³² haben die buchungstechnische Sollveränderungsart SMM, die im konsumtiven Bereich der Inanspruchnahme von Mehrerlösen oder dem Ausgleich von Mindererlösen einer Produktgruppe dient, unzulässig verwendet. Sie haben innerhalb einer Produktgruppe Mehr- und Mindererlöse in Kombination mit unterschiedlichen Kosten-Kontenbereichen gebucht und so – unter Ausnutzung des Erlös-Kontenbereichs als eine Art „Verschiebebahn“ – Ermächtigungen von einem zum anderen Kosten-Kontenbereich verschoben und insoweit verdeckte Deckungsfähigkeiten gebucht (siehe Tz. 46 f.).

*Verdeckte
Deckungsfähigkeiten*

³⁰ Deckungsfähigkeiten statt Mittelverteilungen für Umbuchungen innerhalb einer Kostenermächtigung sowie Deckungsfähigkeiten statt Sollüberträgen; festgestellt in den Einzelplänen 1.2, 1.3, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 2, 3.1, 3.2, 4, 8.1.

³¹ In den Einzelplänen 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 1.6, 2, 3.1, 3.3, 5, 6.2, 8.1, 9.1.

³² PG 203.01 des Einzelplans 1.1, PG 248.01 des Einzelplans 3.2, PG 274.05 und 277.02 des Einzelplans 8.1.



Kassenprozesse

Kassensicherheit und Revisionsfähigkeit gefährdet

71. Der Rechnungshof hat zum Teil gravierende Mängel im Zusammenhang mit den kassenrechtlichen Bestimmungen und Verfahren festgestellt.³³ So ist das IT-Verfahren JUS-IT aufgrund erheblicher Mängel nicht kassensicher und überdies nur eingeschränkt revisionsfähig.

Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns

Unwirtschaftliches Handeln festgestellt

72. Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungen mehrfach unwirtschaftliches Handeln der Verwaltung festgestellt, indem
- Erstattungen nicht oder zu spät eingefordert wurden,³⁴
 - nicht notwendige Kosten verursacht wurden bzw. deren Notwendigkeit zumindest in Zweifel zu ziehen ist.³⁵

Angaben der Landesbetriebe in der Haushaltsrechnung

73. Wie bereits im Vorjahr³⁶ sind die erhaltenen Investitionszuschüsse in der Kapitalflussrechnung des ZPD für das Haushaltsjahr 2017 nicht korrekt dargestellt. Die Angaben waren rund 1 Mio. Euro zu hoch. Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhafte Darstellung als Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit und fordert das ZPD auf, die Investitionszuschüsse zukünftig korrekt zu ermitteln.

Derivatgeschäfte

74. Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2018 zum Derivatgeschäft der Kernverwaltung in den Jahren 2004 bis 2011 berichtet, dass dieses keine hinreichend klare Gesamtstrategie erkennen ließ, häufig mit einseitigen Risiken für die FHH behaftet

³³ Tz. 151 f., 544 ff., 561 ff.

³⁴ Tz. 120, 124 ff., 537 ff.

³⁵ Tz. 147 ff., 611 ff.

³⁶ Jahresbericht 2018, Tz. 63.

war und es an Transparenz über Risiken mangelte.³⁷ Er hat in einer 2018 abgeschlossenen Prüfung die positive Feststellung getroffen, dass die öffentlichen Unternehmen Hamburgs – trotz ihrer Autonomie bei Finanzierungsentscheidungen – beim Einsatz dieser Finanzinstrumente zurückhaltender waren als die Kernverwaltung. Anders als die Kernverwaltung haben sie lediglich einfache Sicherungsgeschäfte (Payer- und Währungsswaps) abgeschlossen.

Leistungszwecke

75. Wie bereits in den Vorjahren³⁸ hat der Rechnungshof die Ordnungsmäßigkeit einzelner Haushaltskennzahlen und ihrer Kennzahlenwerte untersucht. Dabei hat er vergleichbare Mängel festgestellt.³⁹ Die vorgefundenen Ordnungsmäßigkeitsmängel stehen nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und beeinträchtigen – neben nicht genutzten Verbesserungsmöglichkeiten bei der Kennzahlenauswahl⁴⁰ – die Darstellung der Leistungszwecke.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

76. Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2018 bereits über das Fehlen notwendiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit dem Mieter-Vermieter-Modell berichtet.⁴¹ Auch in seinen neuerlich durchgeführten Prüfungen hat er festgestellt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Durchführung finanzwirksamer Maßnahmen nicht oder nicht hinreichend erfolgt sind. Sie wären zum Beispiel im Zusammenhang mit der technischen Gebäudeausstattung in Schulen und beim Ankauf von Kassenarztsitzen durch die „Ambulanzzentrum des UKE GmbH“ notwendig gewesen. Außerdem hat er festgestellt, dass die Bezirksämter Fahrbahnflächen großflächig durch Erneuerung der Deckschicht instand gesetzt haben, ohne zu dokumentieren, inwieweit dies die wirtschaftlichste Alternative zum Beispiel gegenüber einer Grundinstandsetzung oder einer aufwandsärmeren Oberflächenbehandlung gewesen ist.⁴²
77. Das Versäumnis, die Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen im Vorwege – zum Beispiel im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans oder vor der Vergabe von Lieferungen und Leistungen – 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.

Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt

³⁷ Jahresbericht 2018, Tz. 855 ff.

³⁸ Jahresbericht 2015, Tz. 602 ff., Jahresbericht 2016, Tz. 524 ff., Jahresbericht 2017, Tz. 196 ff., 262 ff., 324 ff., 614 ff., Jahresbericht 2018, Tz. 191 ff., 299 ff., 902 ff., 917 ff.

³⁹ Tz. 502 ff.

⁴⁰ Tz. 298 f., 347 ff.

⁴¹ Jahresbericht 2018, Tz. 425 ff., 469 ff., 522 ff.

⁴² Tz. 345 f., 361 f., 444 ff., 619 f. und 627 f.

Vergabe von Lieferungen und Leistungen

- Keine EU-weiten Vergabeverfahren durchgeführt*
78. Der Rechnungshof hat – wie auch in den Vorjahren⁴³ – mehrfach festgestellt, dass vergaberechtliche Vorgaben und Dokumentationspflichten nicht eingehalten worden sind.⁴⁴ So wurden bei der Vergabe von Ingenieurleistungen im Zusammenhang mit der Sanierung der Uferwände, bei Beschaffungen der HafenCity Universität Hamburg sowie bei der Vergabe von Beratungs- und Planungsleistungen im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben „Revitalisierung des Congress Centrums Hamburg“ notwendige EU-weite Vergabeverfahren nicht durchgeführt. Bei zwei Baumaßnahmen für Unterkünfte der öffentlich-rechtlichen Unterbringung wurden vom Auftragnehmer Planungsleistungen ohne schriftlichen Vertragsabschluss erbracht. Bei der Unterkunft Maienweg war selbst nach Baufertigstellung noch kein schriftlicher Vertragsabschluss zustande gekommen.
79. Die Nichtanwendung der vergaberechtlichen Bestimmungen führt zum Beispiel zu einer unzulässigen Beschränkung des Wettbewerbs und birgt erhebliche wirtschaftliche Risiken. Es ist davon auszugehen, dass die festgestellten Verstöße gegen die Ordnungsmäßigkeit im Zusammenwirken mit weiteren Versäumnissen in Vergabeverfahren zu finanziellen Nachteilen für die FHH geführt haben.

Information der Bürgerschaft bei Nachbewilligung für Feuerwehrfahrzeuge

80. Die BIS hat die Nachbewilligung zusätzlicher investiver Auszahlungsermächtigungen für das Haushaltsjahr 2018 von der Bürgerschaft beantragt und dabei den zu deckenden Investitionsbedarf unzutreffend gegenüber der Bürgerschaft dargestellt. Die BIS gab an, die nachbewilligten Ermächtigungen dienten dem Abschluss der Beschaffung von fünf Sonderfahrzeugen für die Feuerwehr zur Gewährleistung des erforderlichen Brandschutzes im Rahmen der Überdeckung der Bundesautobahn 7.⁴⁵

Tatsächlich hat die BIS drei dieser Fahrzeuge⁴⁶ schon im Mai des Vorjahres bestellt und im Zeitraum Dezember 2017 bis Juli 2018 – also bereits vor dem Nachbewilligungsantrag – vertragsgemäß nach Lieferung⁴⁷ bezahlt. Die Deckung erfolgte aus vorhandenen Auszahlungsermächtigungen für Sonstige Investitionen des AB 277 „Feuerwehr“ unter Zurückstellung von ursprünglich geplanten Ersatzbeschaffungen.

⁴³ Jahresbericht 2018, Tz. 227 ff., 444 ff., 481 ff., 599 ff., 629 ff., 699 ff. und 779 ff., Jahresbericht 2017, Tz. 379 ff., 390 ff., 412 ff., 458 ff. und 479 ff.

⁴⁴ Tz. 165 ff., 279 ff., 335 ff., 355 ff., 368 ff., 618 ff.

⁴⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/13971 vom 7. August 2018 und Bürgerschaftsdrucksache 21/14305 vom 11. September 2018.

⁴⁶ Die restlichen zwei Fahrzeuge hat sie im März 2018 bestellt. Bei Schluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs waren sie weder geliefert noch bezahlt.

⁴⁷ Bis Juli 2018 wurden zwei Fahrzeuge in Dienst gestellt und eines teilliefert.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen, dass die von der BIS beantragten Deckungsmittel zu einem erheblichen Teil nicht für den dargestellten Zweck benötigt wurden. Mit anderen Worten: Die BIS hat zusätzliche Auszahlungsermächtigungen für bereits bezahlte Fahrzeuge beantragt. Als Begründung für zusätzliche Auszahlungsermächtigungen hätten gegebenenfalls die aufgrund der geänderten Prioritätensetzung zurückgestellten Ersatzbeschaffungen dienen können.

Falsche Bedarfsbegründung gegenüber der Bürgerschaft

81. Der Rechnungshof hat die unzutreffenden Darstellungen der BIS in den Drucksachen 21/13971 und 21/14305 als Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit beanstandet und gefordert, im Rahmen der Beratungen zu diesen Drucksachen gegenüber der Bürgerschaft die tatsächlichen, im laufenden Haushaltsjahr zu deckenden Bedarfe darzulegen und nachvollziehbar zu begründen. Dies erfordert Ausführungen, inwieweit der ursprüngliche Bedarf sonstiger Investitionen für Ersatzbeschaffungsmaßnahmen weiterhin besteht und im laufenden Haushaltsjahr 2018 zusätzliche Auszahlungsermächtigungen benötigt werden.

Die BIS hat dies zugesagt.

82. In ihrer Stellungnahme hat die BIS darauf hingewiesen, dass sie im Innenausschuss von sich aus weitere Erläuterungen zur Einschätzung des Bedarfs in Bezug auf die hier angesprochene Anschaffung von Feuerwehrfahrzeugen abgegeben habe.⁴⁸ Die Bürgerschaft sei somit im Vorfeld ihrer Entscheidung über die Drucksache 21/14305 vollständig über die Hintergründe der Anschaffungen informiert worden, wenn auch nicht komplett mit dem ursprünglichen Drucksachentext.
83. Auch nach den Erläuterungen im Innenausschuss bleibt jedoch angesichts des fortgeschrittenen Zeitpunkts der Nachbewilligung unklar, welche „anderen Bedarfe“ mit den zusätzlichen Auszahlungsermächtigungen im Haushaltsjahr 2018 noch gedeckt werden sollen.

⁴⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/15157 vom 29. November 2018, Anlage Stellungnahme des Innenausschusses an den federführenden Haushaltsausschuss über die Drucksache 21/14305.

II. Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss

Finanzbehörde

Die Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses der Freien und Hansestadt Hamburg für 2017 hat über die für den Bestätigungsvermerk relevanten Feststellungen hinaus weitere Mängel ergeben.

Ein Vergleich des aktuellen Konzernabschlusses mit dem ersten Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2007 zeigt, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten deutlich in Richtung der Konzerntöchter verschoben wurden.

84. Der Rechnungshof hat den Jahres- und den Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sowie den Lagebericht für das Haushaltsjahr 2017 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 ausgewirkt haben.

Sicherheit des SAP-Systems

85. *Sicherheitsrisiken im SAP-System*

Der Rechnungshof hat das IT-gestützte Rechnungslegungssystem daraufhin geprüft, ob es die Anforderungen an die IT-Sicherheit erfüllt, die sich aus den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ergeben. Er hat Feststellungen zur Integrität des IT-Systems getroffen. Integrität heißt, dass Daten gegen unbemerkte Veränderung geschützt sein müssen und dass alle vorgenommenen Veränderungen nachvollziehbar sind. Die im Folgenden benannten Mängel stellen Risiken für die Integrität des SAP-Systems RVP dar:

- Bei der Installation des SAP-Systems wurden in einzelnen Rechnungslegungskreisen (sog. Mandanten) Standardbenutzer angelegt, die teilweise über sehr umfangreiche Rechte verfügen. Diese Benutzer sind mit allgemein bekannten Standardkennwörtern ausgestattet. Einzelne solcher Standardbenutzer waren nicht gelöscht worden und bestanden über Jahre fort.
- Das SAP-System wurde 2017 während des laufenden Betriebs für die Änderung von Systemdaten geöffnet. Dies geschah in einem Umfang, der deutlich über Ausnahmefälle hinausgeht.
- Sicherheitsrelevante Anwendungsberechtigungen wurden an einen großen Nutzerkreis über das zur Aufgabenerfüllung erforderliche Maß hinaus und nach uneinheitlichen Regeln vergeben.

- Programme in anderen Systemen (remote function calls) können in vielen Fällen ohne Benutzerkennung und Kennwort aufgerufen werden, sodass sich durch diese Programme vorgenommene Veränderungen nicht zurückverfolgen lassen.

Gleitzeitüberhänge und Urlaubsrückstände

86. Die Bilanz weist erstmalig Rückstellungen für Gleitzeitüberhänge und Urlaubsrückstände in Höhe von 185 Mio. Euro aus. Davon wurden 131 Mio. Euro zentral durch das Zentrum für Personaldienste und 54 Mio. Euro in einem manuellen Verfahren durch einzelne Dienststellen berechnet.

87. Bei der Prüfung der Rückstellungen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Die manuelle Berechnung der Rückstellungen basiert auf den jährlich durch die Finanzbehörde veröffentlichten Personalkostenverrechnungssätzen. Die Personalkostenverrechnungssätze differenzieren einerseits nach Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten sowie andererseits nach Polizei/Feuerwehr und Verwaltung.

In die Verrechnungssätze für die Verwaltungsbeamtinnen und -beamten sowie die Tarifbeschäftigten sind die Bezüge und Entgelte von Lehrkräften sowie Richterinnen und Richtern einbezogen. Beide Bedienstetengruppen leisten keine Überstunden, die zu Überhängen führen können. Deshalb sind keine Rückstellungen für Gleitzeitüberhänge und darüber hinaus für Lehrkräfte auch keine Urlaubsrückstellungen zu bilden.

Im Ergebnis sind die Personalkostenverrechnungssätze in geringem Umfang zu hoch. Die manuell berechneten Rückstellungen werden entsprechend zu hoch ausgewiesen.

- Ebenfalls im manuellen Verfahren berechneten mehrere Dienststellen die Resturlaubstage von Teilzeitbeschäftigten mit den Arbeitszeitwerten für Vollzeitbeschäftigte, sodass die Urlaubsrückstellungen für diese Gruppen ebenfalls zu hoch sind.

Anlagen im Bau

Einführung

88. Das in der Bilanz ausgewiesene Sachanlagevermögen der Stadt (u. a. Grundstücke, Gebäude, Brücken, Straßen, museale Sammlungen oder Fahrzeuge der Polizei und der Feuerwehr) macht mit 21,3 Mrd. Euro rund die Hälfte des bilanzierten Gesamtvermögens aus.¹

¹ Die Position „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ stellt – trotz Bilanzierung auf der Aktivseite der Bilanz – kein Vermögen dar.

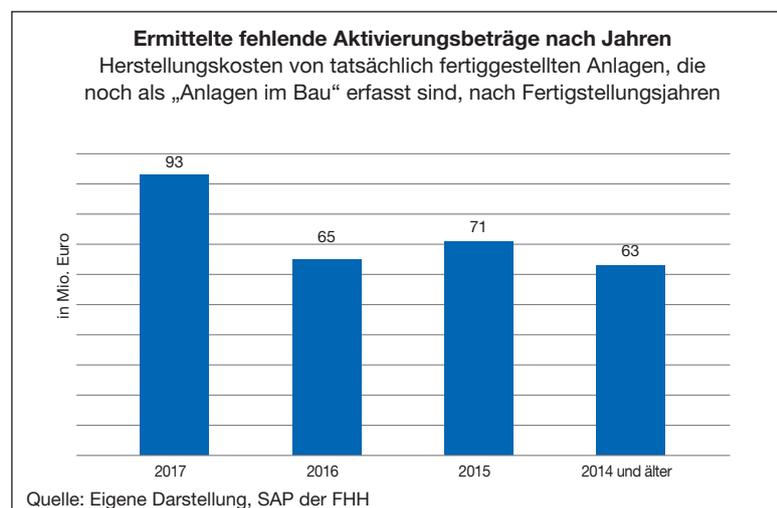
Die Vermögensgegenstände sind mit ihrem stichtagsbezogenen Buchwert auszuweisen. Der Buchwert errechnet sich aus den Anschaffungs- und Herstellungskosten abzüglich der Summe aller bisherigen Abschreibungen. Durch die Abschreibungen werden die zeitlichen, technischen und wirtschaftlichen Wertverluste der abnutzbaren Vermögensgegenstände in der Ergebnisrechnung erfasst.

89. Unter den Anlagen im Bau (AiB) werden alle Investitionen in Sachanlagen ausgewiesen, die zum Bilanzstichtag noch nicht endgültig fertiggestellt sind. Dieser Posten weist vor allem bereits angefallene Kosten für noch laufende Baumaßnahmen aus, bei denen die Fertigstellung erst nach dem Bilanzstichtag erfolgt. AiB werden nicht abgeschrieben, da die Nutzung und die damit einhergehende Wertminderung erst mit der Fertigstellung beginnen.
90. Der Rechnungshof hatte bereits in den vergangenen Jahren festgestellt, dass der Bilanzposten „Anlagen im Bau“ in erheblichem Umfang tatsächlich bereits fertiggestellte und auch genutzte Vermögensgegenstände beinhaltete. Eine rechtzeitige Umbuchung in die sachlich zutreffende Anlagenklasse war unterblieben, Abschreibungen wurden nicht vorgenommen.

Von den im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2017 betrachteten 33 größten AiB (Gesamtwert 518 Mio. Euro) waren 21 AiB (Gesamtwert 292 Mio. Euro) bereits fertiggestellt und wurden genutzt. Darunter befinden sich beispielsweise die folgenden Anlagen:

- Umgehungsstraße Finkenwerder,
- Neubau Mahatma-Gandhi-Brücke,
- Bahnunterführung Tonndorfer Hauptstraße,
- Muharrem-Acar-Brücke (S-Bahn Wilhelmsburg).

91. In der folgenden Übersicht sind den tatsächlichen Fertigstellungsjahren die eigentlich zu aktivierenden und abzuschreibenden Herstellungskosten zugeordnet:



Belastung in den Folgejahren durch nachzuholende Abschreibungen

92. Wird ein Vermögensgegenstand trotz Fertigstellung nicht von den AiB in die zutreffende Anlagenklasse umgebucht, wird die Abnutzung wertmäßig nicht in der Buchhaltung und damit auch nicht in Bilanz und Ergebnisrechnung erfasst.

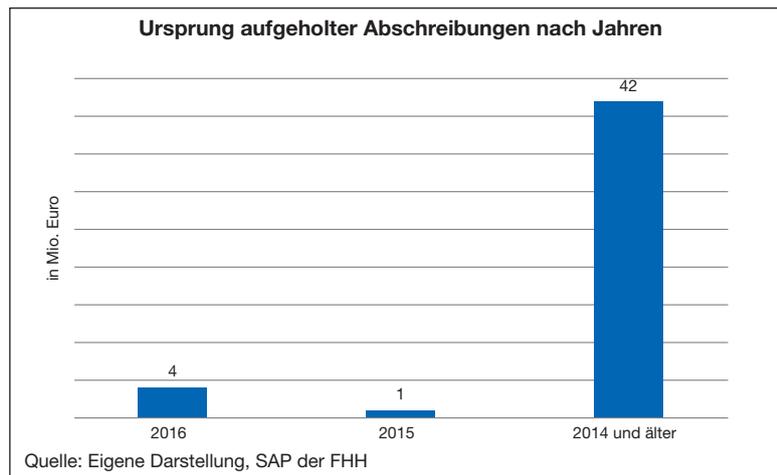
Vermögensausweis in falscher Anlagenklasse verfälscht Ergebnis

Die daraufhin erforderliche Nachholung der Umbuchung in einem Folgejahr bewirkt, dass neben der planmäßigen Abschreibung die bis dahin unterbliebenen Abschreibungen „aufgeholt“ werden müssen und das Jahresergebnis im Jahr der Umbuchung nicht periodengerecht belastet wird. Es werden also die Ergebnisse in mindestens zwei Haushaltsjahren nicht sachgerecht dargestellt, was sich bei der Fehlerbereinigung allerdings auch nicht verhindern lässt:

Reguläre vs. verspätete Abschreibung						
Regulärer Abschreibungsbeginn	Fertigstellungs-jahr x	Jahr x+1	Jahr x+2	Jahr x+3	Jahr x+4	Jahr x+5
Zahlungswirksame Investition	5.000					
Abschreibung im Jahresergebnis		-1.000	-1.000	-1.000	-1.000	-1.000
Verpäteter Abschreibungsbeginn	Fertigstellungs-jahr x	Jahr x+1	Jahr x+2	Jahr x+3	Jahr x+4	Jahr x+5
Zahlungswirksame Investition	5.000					
Abschreibung im Jahresergebnis				-3.000	-1.000	-1.000
Quelle: Eigene Darstellung						

93. Im Haushaltsjahr 2017 holte der Senat Abschreibungen für Vorjahre in Höhe von 53 Mio. Euro (rund 9 % der gesamten Jahresabschreibungen) nach.

Das davon im Rahmen der Prüfung betrachtete Abschreibungsvolumen aus Vorjahren in Höhe von 47 Mio. Euro verteilte sich dabei wie folgt:



Der überwiegende Teil der im Jahresergebnis 2017 ergebniswirksam aufgeholtten Abschreibungen betraf also Vermögensgegenstände, die seit mindestens drei Jahren fertiggestellt waren.

Darstellung von Investitionen bei verspäteter Aktivierung im Anlagenspiegel

94. Da das in der FHH eingesetzte SAP-System RVP nicht vorsieht, fertiggestellte Anlagen von den AiB rückwirkend für Vorjahre in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umzubuchen, kommt es auch zu einer falschen Darstellung im Anlagenspiegel. Die Beträge der betroffenen Anlagen werden nicht als Umbuchung dargestellt, sondern hilfsweise als Abgang in den AiB sowie als Zugang in der entsprechenden Anlagenklasse.²

*Falschweis
im Anlagen-
spiegel, Kenn-
zahlen verzerrt*

95. Diese Darstellung im Anlagenspiegel wirkt sich auf wichtige auf der Anlagenbuchhaltung basierende Analysen aus. So werden zum Beispiel im Konzernlagebericht 2017 der FHH³ die Investitionen des Jahres 2017 in der Kernverwaltung mit 736 Mio. Euro angegeben. Hierbei handelt es sich allerdings nicht nur um die tatsächlich im Jahr 2017 getätigten Investitionen, sondern auch um Investitionen, die bereits in vorangegangenen Jahren als Zugang ausgewiesen waren, wie das Beispiel Harburger Hafenschleuse deutlich macht:

Beispiel Baumaßnahme Harburger Hafenschleuse					
in Mio. Euro	2014 und früher	2015	2016	2017	Summe
Tatsächliche Auszahlungen	21,0	8,3	1,0	1,6	31,9
Zugang AiB	21,0	8,3	1,0	1,6	62,2
Zugang fertige Investition				30,3	

Quelle: Eigene Darstellung

² In einer Fußnote unterhalb des Anlagenspiegels wird im Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2017 (S. 90) erläutert, dass Anlagenzu- und -abgänge 259 Mio. Euro aus verspäteten Aktivierungen enthalten.

³ Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2017, S. 30.

Die Anlage wurde im Jahr 2017 verspätet von den AiB in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umbucht. Die der Anlagenbuchhaltung in SAP zugrunde liegende Buchungslogik führte dazu, dass der Anlagenspiegel alle Investitionen in die Harburger Hafenschleuse bis 2016 in Höhe von 30,3 Mio. Euro im Jahr 2017 erneut als Zugang auswies.

Kennzahlenwerte

96. Der Senat hat 2018 die künftigen Grundsätze des Erhaltungsmanagements definiert.⁴ Bestandteil des Konzepts ist die Einführung einer Reihe von Kennzahlen (zum Beispiel jährliche Abschreibungen, jährliche Investitionen, Buchwert des Anlagevermögens), die Auskunft über den Zustand des Infrastrukturvermögens geben sollen. Eine Datenquelle für die Ermittlung der Kennzahlenwerte ist die Anlagenbuchhaltung. Investitionen und Abschreibungen, die aufgrund der verspäteten Aktivierung von fertiggestellten Anlagen falsch dargestellt werden, wirken sich auch verzerrend auf diese Kennzahlenwerte aus. Deren Aussagekraft wird dadurch eingeschränkt. Dies sollte bei der anstehenden Definition von Kennzahlen für das Erhaltungsmanagement berücksichtigt werden.

Fazit

97. Die verspätete Erfassung von fertiggestellten Anlagen in der Buchhaltung führt zu einer nicht periodengerechten Darstellung in der Ergebnisrechnung, dem Anlagenspiegel und zu verzerrten Kennzahlenwerten. Für eine sachgerechte Rechnungslegung und für verlässliche Steuerungsinformationen ist eine zeitnahe buchhalterische Erfassung der Fertigstellung geboten. Obwohl der Rechnungshof den Senat bereits im Zusammenhang mit den Jahresabschlüssen für 2014 bis 2016⁵ hierzu aufgefordert hat, sind – trotz gewisser Fortschritte – die Mängel weiterhin nicht abgestellt.

Konsolidierungskreis

98. Die Finanzbehörde hat die Neue Schauspielhaus GmbH und die Thalia Theater GmbH nicht als vollkonsolidierte Tochterorganisationen in den Konzernabschluss einbezogen. In den Jahresabschlüssen 2015 bis 2017 wiesen die Organisationen folgende Bilanzsummen, Umsatzerlöse und Jahresergebnisse aus:

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018.

⁵ Ergänzung zum Jahresbericht 2016, „Prüfung des Jahres- und des Konzernabschlusses der Freien und Hansestadt Hamburg zum 31. Dezember 2014“, Tz. 49, Jahresbericht 2017 „Haushalts- und Konzernrechnung 2015“, Tz. 15 sowie Jahresbericht 2018 „Haushalts- und Konzernrechnung 2016“, Tz. 16 und „Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss“, Tzn. 74 und 75.

Wertgrößen der Jahresabschlüsse			
in Mio. Euro	2015	2016	2017
Neue Schauspielhaus GmbH			
Bilanzsumme	22,3	24,4	27,0
Umsatzerlöse	3,5	5,0	5,2
Jahresergebnis	0,0	1,7	2,0
Thalia Theater GmbH			
Bilanzsumme	19,5	20,3	23,0
Umsatzerlöse	6,5	6,2	6,9
Jahresergebnis	0,6	0,7	1,1
Quelle: Jahresabschlussdaten der Tochterorganisationen			

99. Nach § 296 Absatz 2 HGB muss ein Tochterunternehmen in den Konzernabschluss nicht einbezogen werden, wenn es für die Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Konzerns zu vermitteln, von untergeordneter Bedeutung ist.

Nr. 3.3.1 VV Konzern konkretisiert diese Bestimmung für die FHH. Hiernach gelten Tochterorganisationen für die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Konzerns FHH als unwesentlich, wenn folgende Kriterien nicht überschritten werden:

- Bilanzsumme: 20 Mio. Euro
- Umsatz: 15 Mio. Euro
- Jahresergebnis: +/-10 Mio. Euro

100. Die Jahresabschlüsse der Thalia Theater GmbH und der Neue Schauspielhaus GmbH weisen jeweils Bilanzsummen aus, die oberhalb der Wertgrenze der VV Konzern liegen. Die Voraussetzung für den Verzicht auf Einbeziehung war damit nicht gegeben.

Forderung und Stellungnahme der Verwaltung

101. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die vorstehend aufgeführten Feststellungen zur Sicherheit des SAP-Systems, zu Gleitzeitüberhängen und Urlaubsrückstellungen, Anlagen im Bau und zu dem Konsolidierungskreis bei der weiteren Bilanzierung zu berücksichtigen und Mängel abzustellen bzw. bei den jeweils zuständigen Behörden hierauf hinzuwirken.

Die Finanzbehörde hat zugesagt,

- auf die Behebung der Sicherheitsrisiken im SAP-System hinzuwirken,
- die Personalkostenverrechnungssätze für die Berechnung der Rückstellung für Gleitzeitüberhänge und Urlaubsrückstände

anzupassen und auf die zutreffende Erfassung von Arbeitszeitwerten von Teilzeitbeschäftigten hinzuwirken,

- die Forderung zu den Anlagen im Bau zu prüfen und
- die Forderung zum Konsolidierungskreis umzusetzen.

Darstellung der Entwicklung des Konzerns Hamburg von 2007 bis 2017

102. Ihren ersten Konzernabschluss legte die FHH für das Jahr 2007 vor. Mit dem zuletzt geprüften Abschluss auf den 31. Dezember 2017 erstellt die FHH seit nunmehr elf Jahren einen Konzernabschluss. Die Entwicklung einzelner Bilanzdaten zeigt die Entwicklung des Konzerns FHH in den vergangenen Jahren.

Einbezogene Tochterorganisationen

103. Im Vergleich zum Abschlussstichtag 31. Dezember 2007 ist die Anzahl der Hamburger Beteiligungen um 12 % gestiegen. Die folgende Übersicht zeigt die Einheiten des Konzerns FHH differenziert nach ihren Rechtsformen:⁶

⁶ In die Betrachtung nicht einbezogen wurden die Beteiligungen, an denen die FHH weniger als 20 % hält, da diese 2007 noch nicht vollständig erfasst waren. 2017 existierten 30 solcher Beteiligungen.

⁷ In 2007 § 26 Absatz 1 LHO a. F.

⁸ In 2007 § 26 Absatz 1 LHO a. F.

⁹ In 2007 § 15 Absatz 2 LHO a. F. (Einrichtungen).

Einheiten des Konzerns FHH nach ihrer Rechtsform (ohne Beteiligungen < 20 %)			
Rechtsform	2007 <i>(davon vollkonsolidiert)</i>	2017	Veränderung
Landesbetrieb ⁷	13 (5)	19 (12)	+6 (+7)
Sondervermögen ⁸	10 (1)	16 (8)	+6 (+7)
Staatliche Hochschule ⁹	8 (1)	6 (4)	-2 (+3)
AöR	11 (7)	12 (7)	+1
KöR	1 (1)	1 (1)	0
Stiftung des öR	8 (1)	9 (5)	+1 (+4)
Eigenbetrieb öR	1 (0)	0 (0)	-1
AG	10 (5)	5 (4)	-5 (-1)
GmbH	240 (43)	233 (71)	-7 (+28)
GmbH & Co. KG	22 (5)	47 (23)	+25 (+18)
UG & Co. KG	0 (0)	1 (0)	+1
oHG	1 (1)	1 (1)	0
GbR	1 (0)	2 (0)	+1
a.s. (tsch./slow. „AG“)	2 (0)	2 (2)	(+2)
Sp.z o.o. (polnische „GmbH“)	1 (0)	2 (1)	+1 (+1)
Kft. (ungarische „GmbH“)	1 (0)	3 (1)	+2 (+1)
s.r.o. (tsch./slow. „GmbH“)	0 (0)	4 (1)	+4 (+1)
D.O.O. (slowenische „GmbH“)	0 (0)	2 (0)	+2
Ltd. (ukrainische „GmbH“)	1 (0)	1 (1)	(+1)
Ltd. Sti. (türkische „GmbH“)	0 (0)	1 (0)	+1
LLC (georgische „GmbH“)	0 (0)	1 (0)	+1
OOO (russische „GmbH“)	0 (0)	1 (0)	+1
Summe	331 (70)	369 (142)	+ 38 (+72)

Quelle: Konzernabschlüsse, eigene Darstellung

104. Die Anzahl der Einheiten in der Rechtsform GmbH & Co. KG ist deutlich angestiegen. Hier wirkten sich insbesondere die Gründung von acht Gesellschaften in dieser Rechtsform innerhalb des BeNEX-Konzerns sowie die Gründung von fünf Objektgesellschaften im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells¹⁰ aus.

Gegenüber 2007 sind zwölf Einheiten mit ausländischer Rechtsform zusätzlich in den Konzern einbezogen. Hierbei handelt es sich überwiegend um Beteiligungen der Hamburger Hafen und Logistik Aktiengesellschaft.

105. Im Vergleich zum Abschluss auf den 31. Dezember 2007¹¹ werden im Haushaltsjahr 2017 weitere 72 Einheiten vollkonsolidiert – also mit all ihren Aktiva, Passiva, Aufwendungen und Erträgen, unter Eliminierung der konzerninternen Verflechtungen – in den Konzernabschluss der FHH einbezogen.
- Verdoppelung vollkonsolidierter Tochterorganisationen seit 2007*

¹⁰ Grundsätzlich zum Mieter-Vermieter-Modell siehe Bürgerschaftsdrucksache 20/14486, „Optimierung des Immobilienmanagements“ vom 27. Januar 2015.

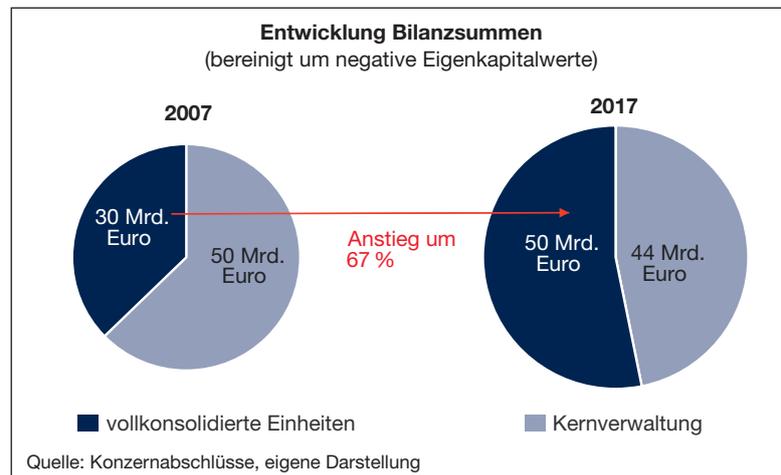
¹¹ Aus Vereinfachungsgründen wurde bei diesem Abgleich nicht gesondert berücksichtigt, dass sich die FHH 2007 noch im Prozess der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik befand. So wurden beispielsweise staatliche Hochschulen, die sich ebenfalls noch in der Umstellungsphase befanden, erst ab 2010 und ausländische Tochterorganisationen erst ab 2014 vollkonsolidiert in den Konzernabschluss einbezogen, auch wenn sie bereits 2007 wesentliche Tochterorganisationen waren.

106. Deutlich angestiegen ist zudem die Anzahl der rechtlich unselbstständigen Einheiten. Hier zeigt sich die vom Rechnungshof bereits mehrfach festgestellte Verlagerung von vormals der (Kern-)Verwaltung obliegenden Aufgaben in den Beteiligungsbereich.¹² Insbesondere die Ausgründungen des Sondervermögens Schulimmobilien¹³ im Jahr 2011 und des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG)¹⁴ im Jahr 2013 haben – wie die folgenden Abbildungen verdeutlichen – die Gewichte im Konzern FHH verschoben.

Die in den folgenden Abbildungen dargestellten Werte basieren jeweils auf den Konzerndaten vor Konsolidierung.

Bilanzsumme

107. Im Vergleich zum Haushaltsjahr 2007 stieg die Bilanzsumme aller vollkonsolidierten Einheiten des Konzerns FHH um rund 67 % auf 50 Mrd. Euro.¹⁵



Neben der Auslagerung von Aufgaben der Kernverwaltung in Beteiligungen wird in der Abbildung das Wachstum des Konzerns FHH insgesamt erkennbar.

Sachanlagevermögen

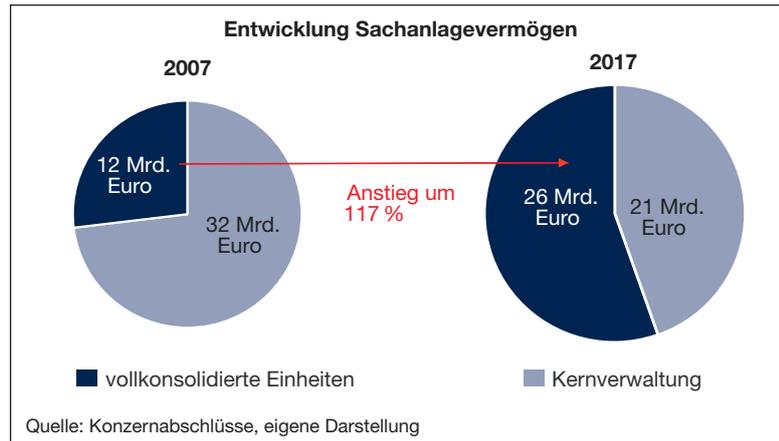
108. Noch deutlicher als bei der Bilanzsumme zeigt sich die Verschiebung der wirtschaftlichen Aktivitäten bei Betrachtung des Sachanlagevermögens.

¹² U.a. Jahresbericht 2017 des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung vom 12. Januar 2017, S. 27 ff.

¹³ Gesetz zur Errichtung eines „Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“ vom 15. Dezember 2009, HmbGVBl. 2009, S. 493, zuletzt geändert am 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. 2013, S. 503, 530). Seit dem 1. Januar 2013: Gesetz über das „Sondervermögen Schulimmobilien“.

¹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/5318 vom 18. September 2012.

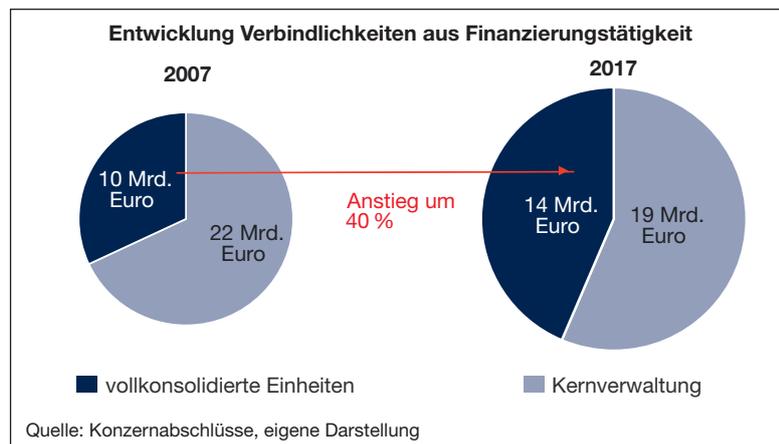
¹⁵ In die Betrachtung einbezogen wurden die um negative Eigenkapitalwerte bereinigten Bilanzsummen der Kernverwaltung und der vollkonsolidierten Tochterorganisationen.



Die Summe der Sachanlagevermögen der vollkonsolidierten Einheiten stieg seit 2007 sogar um 117 %. Zu diesem Anstieg trugen insbesondere die Ausgründungen des Sondervermögens Schulimmobilien und des LIG bei. 2017 wird damit mehr als die Hälfte des städtischen Vermögens außerhalb der Kernverwaltung bewirtschaftet.

Verbindlichkeiten aus der Finanzierungstätigkeit

109. Auch die Gegenüberstellung der Verbindlichkeiten aus der Finanzierungstätigkeit¹⁶ verdeutlicht den Trend der Verlagerung in den Beteiligungsbereich. Innerhalb der vergangenen elf Jahre stiegen die Finanzierungsverbindlichkeiten der vollkonsolidierten Einheiten stetig an.



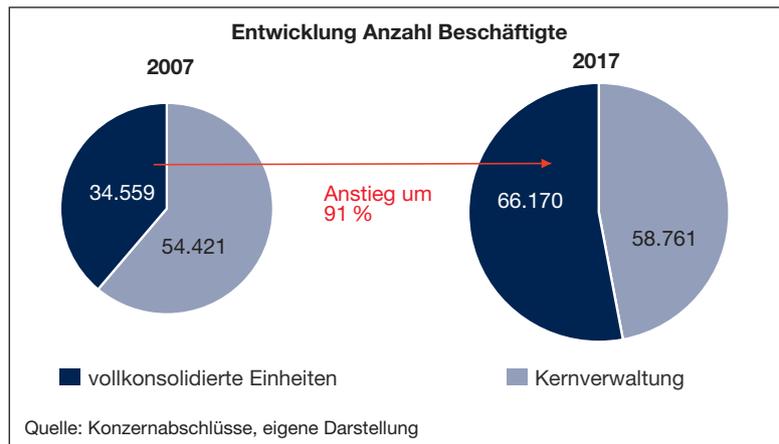
110. Die Verteilung der Verbindlichkeiten aus Finanzierungstätigkeit auf die einzelnen Tochterorganisationen hat der Rechnungshof in

¹⁶ In den Finanzierungsverbindlichkeiten sind die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und die Verbindlichkeiten aus Anleihen und Obligationen zusammengefasst. Dem Wert der Kernverwaltung für 2017 hinzugerechnet wurden die Verbindlichkeiten gegenüber der KfW, da diese Verbindlichkeiten seit dem Jahresabschluss 2015 unter den „Verbindlichkeiten gegenüber Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht“ ausgewiesen werden.

seiner Beratenden Äußerung „Monitoring Schuldenbremse“ dargestellt.¹⁷

Anzahl der Beschäftigten

111. Seit dem Jahr 2014 beschäftigen die vollkonsolidierten Tochterorganisationen mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als die Kernverwaltung. Gegenüber dem Jahr des ersten Konzernabschlusses stieg die Zahl der Beschäftigten in den jeweils vollkonsolidierten Einheiten um 91 %.



112. Die Zahlen der konsolidierten Abschlüsse belegen: Haushaltssteuerung muss zunehmend Konzernsteuerung werden. Vermögen, Beschäftigtenanzahl und – so sich die oben dargestellte Entwicklung der vergangenen elf Jahre fortsetzt – absehbar auch Schulden werden bei den Töchtern größer sein als im Kernhaushalt.

¹⁷ Zuletzt Bürgerschaftsdrucksache 21/14225 vom 3. September 2018, Monitoring Schuldenbremse 2018 – Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO, S. 18 ff.

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Flüchtlinge und Migranten

113. Nachdem seit Mitte der 2000er-Jahre die Zahl Asylbegehrender sukzessive zurückgegangen war, verzeichnet Deutschland und damit auch die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) seit 2010 wieder erhöhte Zugänge. Ein Höhepunkt wurde im Sommer/Herbst 2015 erreicht.

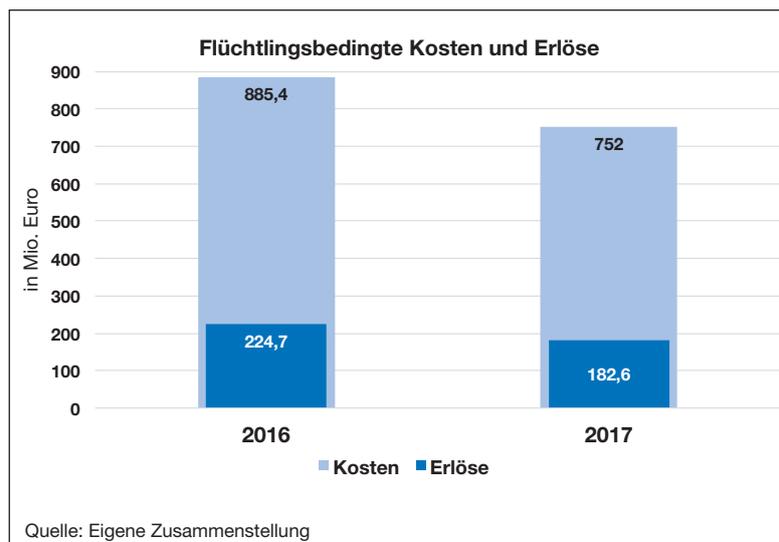
Zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 31. Dezember 2018 wurden der FHH 41.941 Asylbegehrende und 3.088 Duldungsantragsteller nach dem „Königsteiner Schlüssel“ zugewiesen.

114. Für diese Personen war während der Asylverfahren bzw. bis zur Feststellung eines aufenthaltsrechtlichen Status eine Grundversorgung mit Unterkunft, Bedarf des täglichen Lebens und medizinischer Betreuung sicherzustellen. Ferner war die Integration der Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen in die gesellschaftlichen Strukturen der FHH zu befördern. Dies erfolgte insbesondere durch den Besuch von Kindertagesstätten und Schulen sowie die Aufnahme einer Berufsausbildung oder Erwerbstätigkeit.

115. Beginnend mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz im Herbst 2015 hat der Bund eine Reihe finanzieller Entlastungen der Bundesländer eingeführt. Hamburg erhielt in den Jahren 2016 und 2017 Bundesmittel in Höhe von rund 225 Mio. bzw. 183 Mio. Euro.

Dies machte nur einen Bruchteil der vom Senat genannten Kosten in Höhe von rund 885 Mio. Euro im Jahr 2016 und 752 Mio. Euro im Jahr 2017¹ aus. Zu diesen unmittelbar der Versorgung von Asylbegehrenden zuzuordnenden Kosten kommen noch Personal- und Sachkosten in Dienststellen hinzu, die auch – aber nicht ausschließlich – für die Unterbringung und Integration von Asylbegehrenden zuständig sind.

¹ Die Zahlen ergeben sich aus einer Zusammenstellung der Kosten der einzelnen Leistungsbereiche, die der Rechnungshof diversen Antworten des Senats auf Schriftliche Kleine Anfragen in den Jahren 2017 und 2018 entnommen hat.



116. Der Rechnungshof hat in mehreren Prüfungen untersucht, inwieweit es Behörden und Bezirksämtern gelungen ist, die Versorgung und die Unterstützung der Geflüchteten entsprechend den Beschlüssen der Bürgerschaft und den jeweils selbst gegebenen Maßgaben sowie unter Wahrung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu realisieren.

Bereits in seinem Jahresbericht 2018 hatte er über seine Feststellungen zur Unterbringung Asylsuchender² sowie zur Haushaltspraxis³ berichtet.

Aktuell hat der Rechnungshof bei seinen Prüfungen u. a. in den Blick genommen, inwieweit der Senat bereits gemachte Erfahrungen nutzt.

117. Der Rechnungshof hat bei seiner Bewertung jeweils berücksichtigt, dass insbesondere die Entwicklung des Jahres 2015 die Verwaltung mit akuten Handlungsbedarfen und hohem Zeitdruck vor sehr große Herausforderungen auf vielen Ebenen gestellt hat.

² Jahresbericht 2018, „Unterbringung in und nach dem Asylverfahren“, Tzn. 689 bis 715.

³ Jahresbericht 2018, „Leistungszwecke im SNH“, Tzn. 868 bis 877 betreffend die Kosten der Rückführung von Ausländern sowie der Zuwanderung.

Verpflichtungserklärungen zugunsten eingereister Ausländer

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und
Integration / Behörde für Inneres und Sport /
Bezirksämter / Finanzbehörde – Bezirksverwaltung /
Jobcenter team.arbeit.hamburg

Ausländer, die einreisen durften, weil Dritte sich verpflichtet haben, im Bedarfsfall für die Lebenshaltungskosten aufzukommen, haben in Hamburg gleichwohl Sozialleistungen beantragt. Die Verwaltung hat in vielen Fällen die Inanspruchnahme der Verpflichtungsgeber infolge von Informationsmängeln versäumt.

118. Die Erteilung eines Visums an aus einem Nicht-EU-Staat stammende Ausländer ist u. a. an die Bedingung geknüpft, dass der Lebensunterhalt und die Rückreisekosten aus eigenem Vermögen bestritten werden. Kann dies von ihnen nicht sichergestellt und nachgewiesen werden, ist die Sicherung der Finanzierung auch durch Abgabe einer schriftlichen Verpflichtungserklärung einer anderen Person möglich (§ 66 ff. Aufenthaltsgesetz).
119. Für die Entgegennahme und Prüfung einer Verpflichtungserklärung sind die deutschen Auslandsvertretungen oder die Ausländerbehörden der Bundesländer zuständig. In Hamburg sind dies die Ausländerdienststellen bzw. Kundenzentren der Bezirksämter, für einige Personengruppen auch das Einreisesachgebiet des Einwohnerzentralamts.
- Die für Sozialleistungen zuständigen Dienststellen¹ haben vor einer Bewilligung von Leistungen bei Ausländern zu prüfen, ob eine Verpflichtungserklärung abgegeben worden ist, um den Verpflichtungsgeber wenn möglich in Anspruch zu nehmen.
120. Die Vorprüfungsstelle/Fachlicher Prüfdienst (Vorprüfungsstelle) der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) hat im Auftrag des Rechnungshofs das Verfahren zur Entgegennahme und Aufbewahrung von Verpflichtungserklärungen für Visa mit längerfristigem Aufenthalt (nationales Visum)² sowie deren Berücksichtigung im Fall eines Antrags auf Sozialleistungen geprüft.

Sehr hohe Fehlerquoten und Einnahmeausfälle

Die Vorprüfungsstelle hat – bezogen auf eine Stichprobe aus dem 1. Quartal 2017 – eine Fehlerquote von über 90 % festgestellt. Das

¹ Dies sind das Jobcenter team.arbeit.hamburg, die Grundsicherungs- und Sozialdienststellen der Bezirksämter sowie die Zentrale Erstaufnahme bei Erstaufnahme eines um Asyl ersuchenden Ausländers.

² § 6 Aufenthaltsgesetz unterscheidet zwischen Visa für kurzfristige Aufenthalte bis zu 90 Tagen (Schengen-Visum) und für längerfristige Aufenthalte (nationales Visum).

nicht realisierte Erstattungsvolumen betrug danach rund 960.000 Euro.³

Auch eine vom Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h) auf Veranlassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vorgenommene Überprüfung des Leistungsbereichs des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) hat eine über 90 % liegende Fehlerquote ergeben.⁴ t.a.h hat bis September 2018 Erstattungsbescheide mit einem Volumen von rund 1,1 Mio. Euro erlassen. Die Überprüfung von Einzelfällen dauert noch an.

Bonität des Verpflichtungsgebers

121. Im Rahmen der Entgegennahme einer Verpflichtungserklärung für ein nationales Visum ist vom Verpflichtungsgeber insbesondere seine Leistungsfähigkeit nachzuweisen, um sicherzustellen, dass die Kosten der Lebenshaltung sowie einer Rückreise der eingereisten Person auch tatsächlich aufgebracht werden können.

Den bearbeitenden Dienststellen war häufig nicht bekannt, dass Verpflichtungsgeber bereits in anderen Fällen Verpflichtungserklärungen abgegebenen hatten. Auch hatten sie oft keine Kenntnis von in der Vergangenheit mangels ausreichendem Einkommen oder Vermögen fehlgeschlagenen Inanspruchnahmen der Verpflichtungsgeber.

In der Praxis wurde die Bonität auf dem Original der Verpflichtungserklärung bestätigt, ohne diese Umstände bei der Prüfung der Leistungsfähigkeit des Verpflichtungsgebers einbezogen zu haben.

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht umfassend geprüft

122. Der Rechnungshof hat gegenüber der Behörde für Inneres und Sport (BIS) und den bezirklichen Dienststellen beanstandet, dass die Werthaltigkeit abgegebener Verpflichtungserklärungen in der Vergangenheit nicht sichergestellt war, und gefordert, die notwendigen Sachverhaltsermittlungen künftig vorzunehmen.

123. Die Behörden haben dies zugesagt.

Bewilligung von Sozialleistungen

124. Die Vorprüfungsstelle hat darüber hinaus grundlegende Mängel in der Bearbeitung von Anträgen auf Sozialleistungen von mit Visum eingereisten Ausländern festgestellt.

Oft wurde keine Prüfung eingeleitet, ob eine Verpflichtungserklärung vorlag. In anderen Fällen wurde von den um Auskunft ersuchten Ausländerdienststellen unzutreffend eine „Fehlanzeige“

Erstattungsverfahren nicht durchgeführt

³ Es handelt sich hierbei um rund 751.000 Euro (104 Fälle) aus dem Leistungsbereich des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und rund 209.000 Euro (45 Fälle) aus dem Bereich des SGB XII (Sozialhilfe)/Asylbewerberleistungsgesetz.

⁴ Fälle mit Verpflichtungserklärung aus dem Zeitraum Juni 2013 bis August 2018.

gemeldet. Bei Hinweisen in den Akten auf abgegebene Verpflichtungserklärungen unterblieb ohne erkennbaren Grund gleichwohl der Versuch der Inanspruchnahme des Verpflichtungsgebers. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet.

125. Die für Sozialleistungen zuständigen Dienststellen haben erste Maßnahmen für eine ordnungsgemäße Sachbearbeitung eingeleitet.

Die BASFI hat eine „Arbeitshilfe zum Umgang mit Verpflichtungserklärungen“ erlassen, die zum 1. September 2018 in die „Fachanweisung zum Asylbewerberleistungsgesetz“ aufgenommen worden ist. Sie hat außerdem die bei t.a.h bestehende Prüfgruppe im September 2018 beauftragt, im Rahmen der Überprüfung von Stammdaten auch die Beachtung von Verpflichtungserklärungen zu kontrollieren.

Die BASFI will zudem in Vordrucken und Checklisten Hinweise auf Verpflichtungserklärungen aufnehmen; für das neue Fachverfahren PROSOZ⁵ soll eine Abfrage nach Verpflichtungserklärungen vorgesehen werden.

t.a.h hat bei der Regionaldirektion Nord angeregt,

- die Antragsvordrucke zu überarbeiten und
- im zur Leistungsgewährung genutzten Fachverfahren Eingabefelder einzuführen, in denen Verpflichtungserklärungen berücksichtigt werden können.

126. Die Dienststellen haben nach Aufforderung durch die Vorprüfstelle bei den fehlerhaft bearbeiteten Fällen (Tz. 120) begonnen, fehlende Sachverhaltsermittlungen nachzuholen und Erstattungsanforderungen gegenüber den Verpflichtungsgebern geltend zu machen. Da eine Reihe der in Anspruch genommenen Verpflichtungsgeber Rechtsmittel eingelegt hat, dauern diverse Verfahren noch an.

Geschäftsprozesse und Informationssicherung

127. Während das Originaldokument der Verpflichtungserklärung bei bestätigter Bonität dem Verpflichtungsgeber zur Weiterleitung an den einreisenden Ausländer ausgehändigt wird, verbleibt die Zweitschrift bei der die Verpflichtungserklärung entgegennehmenden Stelle. Dieses Dokument wird im Falle einer Inanspruchnahme des Verpflichtungsgebers als Grundlage für das entsprechende Verwaltungsverfahren benötigt.

Mangels einheitlicher Datenerfassung und ungenügender Aktenhaltung war der Verbleib der Zweitschriften in vielen Fällen nicht feststellbar.

⁵ Das Fachverfahren PROSOZ (Programm zur Bearbeitung von Sozialhilfe) soll ab 2019 das bisher von der FHH für die Verwaltung von Sozialhilfe eingesetzte Fachverfahren PROSA ablösen.

128. Der Rechnungshof hat gegenüber der BIS bemängelt, dass es in Hamburg bisher keine zentrale Stelle für die Aufbewahrung von Zweitschriften der Verpflichtungserklärungen gibt.
- Zentralen Datenzugriff schaffen*
- Für eine effiziente Beantwortung der Anfragen sollte zudem eine digitalisierte Auskunft- und Abfrageplattform entwickelt werden, in der Suchanfragen nach Personendaten sowohl des Verpflichtungsgebers als auch des einreisenden Ausländers möglich sind.
129. Die BIS hat hierzu mitgeteilt, dass die Bezirksämter in Abstimmung mit der Behörde die Einrichtung einer zentralen Ablagemöglichkeit prüfen. Das Fachamt Einwohnerwesen will nach eigenen Angaben ein Fachverfahren „Einladung“ entwickeln, mit dem eine geeignete und werthaltige Dokumentation bei Abgabe einer Verpflichtungserklärung geschaffen werden soll.
130. Mitursächlich für die Bearbeitungsmängel sowie die unzureichenden Kenntnisse der ausländerrechtlichen bzw. der für Sozialleistungen zuständigen Dienststellen waren auch Mängel in Hinblick auf die verschiedenen IT-Verfahren und Datenbanken, die zur Fallbearbeitung genutzt werden.
- Keine einheitlichen Daten- und Informationsquellen vorhanden*
131. Die Visa-Datei des Ausländerzentralregisters soll zwar abgegebene Verpflichtungserklärungen zentral speichern, die Vollständigkeit der Daten in der Visa-Datei ist bisher aber nicht sichergestellt. Denn nicht alle entgegennehmenden Dienststellen haben Verpflichtungserklärungen ordnungsgemäß erfasst.
132. Die BIS hat gegenüber dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie dem Auswärtigen Amt auf die Problematik hingewiesen.
133. Außerdem wurden seit 2016 gemäß dem Gesetz über das Ausländerzentralregister mögliche Zugriffsrechte für Daten der Visadatei des Ausländerzentralregisters nicht eingerichtet. Die für Sozialleistungen zuständigen Dienststellen waren deshalb gehalten, bei den jeweils zuständigen ausländerrechtlichen Dienststellen anzufragen, ob eine Verpflichtungserklärung für den konkreten Fall vorliegt.
134. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, dass für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bezirksämter wie auch von t.a.h ein umfassendes Zugriffsrecht eingerichtet wird.
135. Die Behörden haben mitgeteilt, dass sie dies beim Bundesverwaltungsamt beantragt haben bzw. beantragen wollen.

Sprachmittler in ausländerrechtlichen Verfahren

Behörde für Inneres und Sport

Dem Einwohnerzentralamt fehlen verbindliche Kriterien für die Auswahl von Sprachmittlern sowie zur systematischen und begleitenden Qualitätssicherung ihrer Leistungen.

Das Einwohnerzentralamt hat mit Sprachmittlern Vergütungsvereinbarungen mit zum Teil unzulässigem Inhalt abgeschlossen. Es leistete zudem Zahlungen, obwohl Vergütungsansprüche verjährt waren. Auch erstattete es entgegen den Vereinbarungen Umsatzsteuer.

Das vorhandene Informationssystem zu Sprachmittlern bietet keine Gewähr für Vollständigkeit und Aktualität. Eine kassenrechtlich einwandfreie Abrechnung ihrer Vergütungen wird so nicht ermöglicht.

136. Schutzsuchende sind Ausländerinnen und Ausländer, die sich unter Berufung auf humanitäre Gründe in Deutschland aufhalten.¹ Sind Schutzsuchende der deutschen Sprache nicht hinreichend kundig, zieht das Einwohnerzentralamt (EZA) der Behörde für Inneres und Sport (BIS) in den betreffenden ausländerrechtlichen Verwaltungsverfahren Dolmetscher oder Übersetzer² (Sprachmittler) heran.
137. Die Leistungen der Sprachmittler sind aufgrund gesetzlicher Verweisung³ in entsprechender Anwendung des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG) zu vergüten. Der Vergütungsanspruch der Sprachmittler ist öffentlich-rechtlicher Natur. Für die Jahre 2016 und 2017 betrug das Vergütungsvolumen in ausländerrechtlichen Verfahren insgesamt rund 4,8 Mio. Euro.

Bei häufiger Heranziehung können mit den Sprachmittlern Vereinbarungen über die zu gewährende Vergütung getroffen werden, wodurch Einsparungsmöglichkeiten beim Abrechnungsaufwand und bei der Vergütung eröffnet werden. Die vereinbarte Vergütung darf die im JVEG vorgesehene Vergütung nicht überschreiten.

¹ Begriffe wie Flüchtlinge, Asylbewerber oder Asylberechtigte werden oftmals als Synonyme für geflüchtete Menschen genutzt, beschreiben aber im Ausländer- und Asylrecht jeweils nur eine spezifische Teilmenge der Schutzsuchenden.

² Ein Dolmetscher überträgt gesprochenen Text mündlich oder mittels Gebärdensprache von einer Ausgangssprache in eine Zielsprache, ein Übersetzer schriftlichen Text.

³ § 23 Absatz 2 Satz 4 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes.

138. Der Rechnungshof hatte zuletzt 2006 die Ausgaben für Dolmetscher, Übersetzer und Sachverständige u. a. im EZA der damaligen Behörde für Inneres geprüft.⁴ Auch als Nachschau, ob die Behörde seinen damaligen Forderungen nachgekommen ist, hat der Rechnungshof beim EZA nun die seit 2012 getroffenen 82 Vergütungsvereinbarungen sowie die ordnungsgemäße Vergütung für den Einsatz von Sprachmittlern in den Jahren 2016 und 2017 geprüft.

Qualitätssicherung

139. Sprachmittler erfüllen eine wichtige und anspruchsvolle Aufgabe im ausländerrechtlichen Verwaltungsverfahren. Gleichwohl hat das EZA keine verbindlichen Kriterien für die Auswahl von Sprachmittlern festgelegt. Es nimmt auch keine systematische, begleitende Qualitätssicherung der Leistungen der Sprachmittler vor. Beide Umstände bergen das Risiko, dass in ausländerrechtlichen Verfahren fehlerhaft übersetzt wird. Darüber hinaus hat das EZA seine Entscheidungen zur Auswahl und Heranziehung von Sprachmittlern nicht dokumentiert. So kann es nicht hinreichend überprüfen, ob die Sprachmittler geeignet sind. Damit läuft es Gefahr, Schlechtleistungen zu vergüten.
140. Das EZA muss Kriterien zur Qualitätssicherung festlegen und anwenden. Entscheidungen zur Auswahl und Heranziehung von Sprachmittlern sind zu dokumentieren.

Systematische Qualitätssicherung fehlt

Förmliche Verpflichtung

141. Die vom EZA herangezogenen Sprachmittler sind entweder freiberuflich tätig oder in privaten Dolmetscherbüros angestellt. Ihre Beauftragung durch das EZA begründet eine besondere Vertrauensstellung. Das Verpflichtungsgesetz sieht für diese und ähnliche Konstellationen vor, dass eine förmliche Verpflichtung vorzunehmen ist und in der Folge bei Fehlverhalten eine Bestrafung wie bei Beamten erfolgen kann.

Verpflichtungsgesetz nicht beachtet

Das EZA hat bei den Sprachmittlern zwar Verschwiegenheits-erklärungen abgefordert, es aber unterlassen, die Sprachmittler förmlich zu verpflichten. Verletzt also ein Sprachmittler seine Obliegenheiten im Dienst für das EZA, kann er deshalb nicht so belangt werden, wie Verpflichtungsgesetz und Strafgesetzbuch dies vorsehen.

142. Der Rechnungshof hat die Verschwiegenheitserklärungen als ungenügend beanstandet und die Behörde aufgefordert, gesetzesgemäße Verpflichtungen durchzuführen.

⁴ Jahresbericht 2007, „Ausgaben für Dolmetscher, Übersetzer und Sachverständige“, Tzn. 66 bis 73.

Vergütungsvereinbarungen

143. Von 112 im Jahr 2017 herangezogenen Sprachmittlern bestanden nur mit 35 Vergütungsvereinbarungen nach dem JVEG. Das EZA sollte fortlaufend prüfen, ob weitere Vereinbarungen abgeschlossen werden können, um Kosten zu senken.
- Unterschiedliche Vergütungssätze nicht erlaubt*
144. Das EZA schließt nach zwei verschiedenen Mustern Vergütungsvereinbarungen mit öffentlich bestellten und vereidigten sowie sonstigen Sprachmittlern zu unterschiedlichen Vergütungssätzen ab. Unterschiedliche Vergütungssätze sind aber mit dem JVEG nicht vereinbar. Der Rechnungshof hatte bereits 2006 diesbezügliche Verstöße beanstandet. Der Senat hatte den Feststellungen des Rechnungshofs seinerzeit grundsätzlich zugestimmt.⁵
- Zulässige Vergütungshöhe überschritten*
145. Über die Vergütungsvereinbarungen hinaus schließt das EZA Zusatzvereinbarungen ab, die den Sprachmittlern Vergütungen und Zuschläge zugestehen, die die zulässige Höhe nach dem JVEG überschreiten.
146. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, nur zulässige Vergütungen und Zuschläge zu vereinbaren.

Vergütungsumfang

Ausschlussfrist

- Vergütungen trotz Verjährung bezahlt*
147. Der Anspruch der Sprachmittler auf Vergütung erlischt, wenn er nicht binnen drei Monaten geltend gemacht wird. Dies gilt auch, wenn die im JVEG seit August 2013 vorgesehenen vollständigen Belehrungen über die Ausschlussfrist – wie hier vom EZA – unterlassen werden. Das EZA hat dennoch Zahlungen auf bereits erloschene Ansprüche der Sprachmittler in unbekannter Höhe geleistet.
148. Das EZA muss
- überprüfen, in welchen Fällen es unzulässige Zahlungen geleistet hat und diese gegebenenfalls zurückfordern sowie
 - die Belehrungen künftig vollständig vornehmen.

Umsatzsteuer

- Umsatzsteuer trotz Vereinbarung erstattet*
149. Das EZA hat auf Antrag der Sprachmittler von diesen auf die Vergütung zu entrichtende Umsatzsteuer durchgängig erstattet. Der bei den Sprachmittlerabrechnungen insgesamt enthaltene Anteil an Umsatzsteuer betrug 2016 rund 218.000 Euro und 2017 rund 344.500 Euro. Soweit Vergütungsvereinbarungen abgeschlossen wurden (Tz. 143), ist der Anspruch auf Ersatz der Umsatzsteuer in diesen jedoch ausgeschlossen.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/6204 vom 8. Mai 2007.

150. Der Rechnungshof hat die über die Vergütungsvereinbarungen hinausgehenden Zahlungen beanstandet sowie gefordert, solche nicht mehr zu leisten und die unzulässig erstattete Umsatzsteuer zurückzufordern.

Falls die Behörde künftig auch im Rahmen der Abrechnung nach Vergütungsvereinbarungen eine Umsatzsteuererstattung vornehmen möchte, setzt dies eine entsprechende Änderung der Vereinbarungsmuster voraus.

Informationssystem

151. Das EZA führt elektronisch ein Verzeichnis über mit Sprachmittlern bestehende Vergütungsvereinbarungen. Es dient dem EZA zur Beauftragung von Sprachmittlern sowie der Abrechnung mit ihnen. Das Verzeichnis bietet jedoch in seiner derzeitigen Form keine Gewähr für Vollständigkeit und Aktualität, sodass es ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln nur mangelhaft unterstützt. So waren dort nach Aktenlage bestehende Vereinbarungen nicht aufgeführt, mindestens eine gekündigte Vereinbarung noch enthalten sowie in den Akten nicht vorhandene Vereinbarungstexte hinterlegt. Das wirkt sich auch bei den Abrechnungsvorgängen aus: Den kassenrechtlich Befugten ist unter diesen Umständen eine ordnungsgemäße und regelkonforme Zeichnung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit unter Bezugnahme auf das Verzeichnis nicht möglich. Zudem ist die Revisionsicherheit beeinträchtigt.

*Informationssystem
unvollständig und
nicht aktuell*

152. Der Rechnungshof hat gefordert, dass beim EZA die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit geschaffen werden müssen.

Er hat darüber hinaus empfohlen, alle erforderlichen Grundlagen und Informationen „rund um die Sprachmittler“ in einem ständig zu aktualisierenden Medium vorzuhalten.

Stellungnahme der Verwaltung

153. Die BIS hat die Feststellungen des Rechnungshofs in vollem Umfang anerkannt und zugesagt, seine Forderungen zu erfüllen. Hierzu hat sie mit ihm vereinbart, ihm einen Maßnahmen-, Ziel- und Zeitplan zur Umsetzung seiner Forderungen vorzulegen.

Sie hat bereits während der Prüfung begonnen, einzelne Fehlerkomplexe zu bearbeiten und nach Lösungen zu suchen, um Mängel abzustellen.

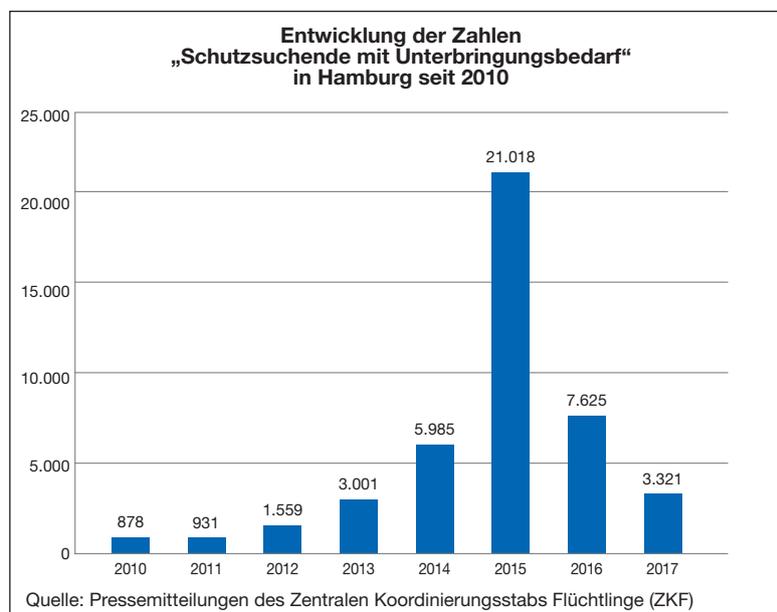
Unterkünfte für öffentliche Unterbringung

Behörde für Arbeit, Soziales,
Familie und Integration /
Zentraler Koordinierungsstab Flüchtlinge /
f & w fördern und wohnen AÖR

Bei den geprüften Maßnahmen mangelte es an hinlänglichen Bedarfsdefinitionen und einer Überprüfung der Angemessenheit der Planungen.

Vergabeverfahren wurden nicht gemäß den vergaberechtlichen Vorgaben fortlaufend, nachvollziehbar und umfassend dokumentiert.

154. Geflüchtete Menschen, die in Deutschland Asyl begehren, werden zunächst in einer sog. Zentralen Erstaufnahme untergebracht. Nach sechsmonatigem Aufenthalt in einer Erstaufnahmeeinrichtung besteht für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) eine Verpflichtung zur Unterbringung von (anerkannten) Asylbegehrenden in einer Folgeeinrichtung, sofern diese nicht in regulären Wohnraum umziehen. Aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes in Hamburg wechseln die Asylbegehrenden fast ausschließlich in die öffentlich-rechtliche Unterbringung (örU), die deshalb erheblich ausgebaut werden muss(te).

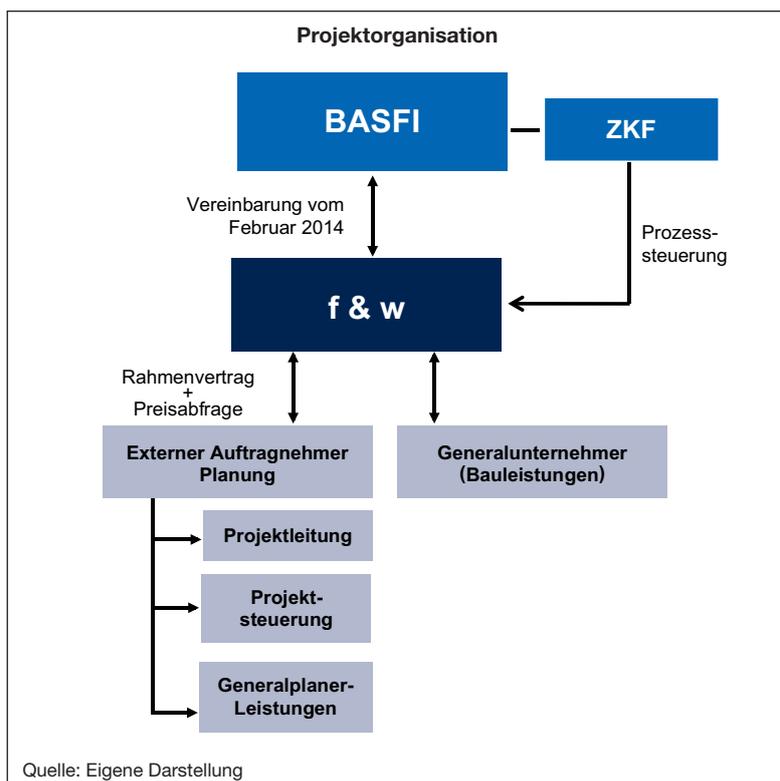


155. Der Rechnungshof hat vier Baumaßnahmen für Unterbringungsobjekte der örU betrachtet, die im Auftrag der Bedarfsträgerin Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) von der Realisierungsträgerin f & w fördern und wohnen AÖR (f & w) nach vorlaufender Planung ab Mitte 2016 errichtet wurden:

Öffentlich-rechtliche Unterbringungen, geprüfte Objekte				
	ÖrU Meilerstraße	ÖrU Sinstorfer Kirchweg	ÖrU Maienweg	ÖrU Blomkamp Baufeld A
Bezirk	Wandsbek	Harburg	Hamburg-Nord	Altona
Bauweise	Massivbau	Modulbauten (Container)	Bestandsgebäude und Container	temporärer Massivbau
Planungsbeginn (Freigabe BASFI)	12/2015	2/2016	6/2016	2/2016
Baubeginn	Mitte 2016	Anfang 2017	Anfang 2017	Ende 2016
Inbetriebnahme	7/2017	10/2017	10/2017	Ende 2017
Anzahl Plätze	348	300	195	312
Wohnfläche gesamt [m²]	4.475	4.057	2.382	3.286
Wohnfläche je Bewohner [m²]	12,86	13,52	12,15	10,53
Bruttogrundfläche (BGF) [m²]	7.674	5.483***	3.652	5.792
Gesamtbaukosten* [Euro]	13,21 Mio.	11,49 Mio.	6,41 Mio.	9,06 Mio.
Gesamtbaukosten/ m² BGF	1.721 Euro/m²	2.096 Euro/m²	1.755 Euro/m²	1.565 Euro/m²
Laufzeit	30 Jahre	5 Jahre (evtl. 10 Jahre)	4 Jahre	4 Jahre
Kalkulatorische Miete/Monat**	11,79 Euro/m²	48,38 Euro/m²	53,28 Euro/m²	73,51 Euro/m²

* Baukosten + Baunebenkosten, Stand Entwurfsplanung/Kostenberechnung.
Quelle: Projektdatenblätter f & w
** Die in der Tabelle aufgeführte kalkulatorische Miete hängt im Wesentlichen von der Laufzeit ab.
Daten: Reporting f & w 31. Oktober 2017
*** Aufstellung vom Planungsbüro ohne Datum, erstellt als Bestandteil des Bauantrags.
Quelle: Eigene Darstellung

Für die vom Rechnungshof ausgewählten Projekte beauftragte f & w Planungs-, Projektsteuerungs- und Projektleitungsaufgaben zusammengefasst an jeweils einen externen Auftragnehmer. Die Bauleistungen wurden an Generalunternehmer vergeben.



Definition der Standards

156. Zu Beginn jeder Baumaßnahme wird die Bauaufgabe durch Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramme konkretisiert. Damit werden Standards, zum Beispiel Raumgrößen, Funktionszuordnungen, d.h. Zuordnung von Räumen, und Ausstattungsstandards (zum Beispiel die Anzahl der Waschmaschinen bezogen auf die Bewohnerzahl) festgelegt. Dies sichert die wirtschaftliche Umsetzung eines Bauvorhabens.
157. Für die vier geprüften Baumaßnahmen wurden keine spezifischen Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramme aufgestellt und im Planungsprozess Baugrößennachweise nach DIN 277 nur bedingt erstellt, auch fehlten Soll-Ist-Abgleiche. Eine dokumentierte Prüfung der Planungen seitens des Bedarfsträgers in Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Umsetzung des Bedarfs erfolgte nicht. Die dem Rechnungshof als allgemeine Vorgaben von dem ZKF vorgelegten Unterlagen zu Standards für die örU waren in Form und Inhalt nicht ausreichend. Sie enthielten zum Teil unklare bzw. unvollständige Angaben. Sie waren zudem nicht handhabbar, da die Vorgaben nicht strukturiert in einem Dokument zusammengefasst waren.
158. Dem Bedarfsträger obliegt die Bauherrenverantwortung, die u. a. das Setzen der Projektziele einschließlich der Bedarfsdefinition sowie die Umsetzungskontrolle umfasst.¹

Die Einhaltung der Standardvorgaben (Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramme) durch Abgleich mit den im Gebäudeentwurf ausgewiesenen Flächen und Ausstattungen wäre durch den Bedarfsträger zu prüfen gewesen.

Wirtschaftliche und sparsame Realisierung nicht nachgewiesen

Die BASFI hat ihre Rolle als Bedarfsträgerin nur mangelhaft wahrgenommen. Im Ergebnis war die wirtschaftliche und sparsame Realisierung der Baumaßnahmen nicht nachgewiesen.

159. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die BASFI aufgefordert, entsprechend ihrer Verantwortung als Bedarfsträgerin künftig ihre Bedarfe in Form von Raumprogrammen für die einzelnen Baumaßnahmen zu definieren und diese dem Realisierungsträger verbindlich vorzugeben. Außerdem hat er die BASFI aufgefordert, künftig die angemessene und wirtschaftliche Umsetzung, die sich u. a. im Soll-Ist-Abgleich des von ihr definierten Bedarfs zeigt, zu überprüfen. Er hat der BASFI und dem ZKF zudem empfohlen – unabhängig von der Bedarfsdefinition im Einzelfall – verbindliche Standards zur baulichen Umsetzung von örU strukturiert zusammenzufassen und den Realisierungsträgern vorzugeben.

¹ Nr. 1.3 VV-Bau (04/2014) bzw. Nr. 4.5 VV-Bau (02/2018) und Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauens“ vom 4. Dezember 2012. In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof auf seine Feststellungen im Jahresbericht 2018, „Baumaßnahmen im Mieter-Vermieter Modell“, „Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures“ und „Neubau der Opernwerkstätten und -fundi“, Tzn. 403, 434 bis 438 und 525 bis 528 hin.

160. Die BASFI und der ZKF haben dies zugesagt.

Baufachliche Prüfungen der Planung

161. Die BASFI hat 2014 mit f & w eine „Vereinbarung zum Verfahren bei Errichtung neuer Unterkünfte für die öffentliche Unterbringung“ getroffen, die die Abgabe fundierter Planungen gemäß VV-Bau und deren baufachliche Prüfung durch die BASFI vorschreibt. Mit der Vereinbarung verpflichtete sich f & w zur Anwendung der VV-Bau und der Inhalte der Drucksache „Kostenstabiles Bauen“².

Hiernach sind bei allen Hochbauvorhaben ab 1,0 Mio. Euro Baukosten entsprechende baufachliche Prüfungen vorzunehmen.

162. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass weder f & w als Realisierungsträgerin noch die BASFI als Bedarfsträgerin umfangreiche baufachliche Prüfungen von Kostenunterlagen in der durch die VV-Bau vorgegebenen Qualität vorgenommen haben. Damit war nicht sichergestellt, dass die Planungen und Realisierungen der vier Maßnahmen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rund 40 Mio. Euro den Anforderungen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß LHO gerecht werden.

Gesamtinvestitionsvolumen von rund 40 Mio. Euro mit nur eingeschränkter Prüfung der Planungen umgesetzt

163. Der Rechnungshof hat die fehlenden baufachlichen Prüfungen beanstandet und die BASFI sowie f & w aufgefordert, diese künftig sicherzustellen.

164. Die BASFI und f & w haben dies zugesagt.

Vergaben

Vergaberechtliche Vorgaben

165. Inhalte der seit 2009 bestehenden f & w-internen Beschaffungsrichtlinie weichen in Teilen vom aktuellen Vergaberecht ab.
166. Der Rechnungshof hat f & w empfohlen, zur Sicherstellung von rechtmäßigen Vergabeverfahren die bestehende Richtlinie regelmäßig auf Aktualität zu prüfen und an das jeweils aktuelle Vergaberecht anzupassen.
167. f & w hat die Beschaffungsrichtlinie im Sommer 2018 aktualisiert.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ vom 4. Dezember 2012.

Schriftliche Vertragsabschlüsse

168. Nach den VV-Bau sind Verträge mit freiberuflich Tätigen vor deren Tätigwerden in Schriftform abzuschließen.³ Auch die HOAI⁴ sieht in § 7 Absatz 1 eine schriftliche Vereinbarung über die honorarrechtlichen Festlegungen vor, die bei Auftragserteilung zu treffen ist.
169. Bei zwei Projekten wurden vom Auftragnehmer Projektmanagement- und Planungsleistungen ohne schriftlichen Vertragsabschluss erbracht. Bei der örU Maienweg war selbst nach Bauerfertigstellung noch kein schriftlicher Vertrag zustande gekommen.

Mit einem zuvor geschlossenen Rahmenvertrag⁵ lag lediglich eine Grundlage zur Beauftragung der im Verhandlungsverfahren ausgewählten Auftragnehmer vor. Dieser ersetzt jedoch nicht die vor dem Tätigwerden der Auftragnehmer abzuschließenden projektbezogenen Verträge mit den konkreten honorarrechtlichen Grundlagen.

Leistungserbringung ohne schriftliche Verträge

170. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei beiden Projekten Leistungen ohne schriftlichen Vertragsabschluss erbracht wurden und f & w aufgefordert, künftig Verträge mit freiberuflich Tätigen vor Leistungserbringung schriftlich abzuschließen.
171. f & w hat dies zugesagt und im Schlussgespräch mitgeteilt, dass der Vertrag für die örU Maienweg zwischenzeitlich abgeschlossen sei.

Dokumentation

172. Vergabeverfahren sind gemäß § 12 VOF⁶ bzw. § 20 EG VOB/A 2012 fortlaufend zu dokumentieren, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden und im Hinblick auf spätere Kontrollen nachvollziehbar bleiben.⁷
173. Wesentliche Entscheidungen des von f & w durchgeführten Vergabeverfahrens „Leistungen für standortbezogene Generalplanung und Projektsteuerung“ wurden nicht nachvollziehbar dokumentiert. Außerdem wurde trotz eines besonderen Vergabeverfahrens für den Bau von Wohnanlagen auf den in jedem Fall erforderlichen Vergabevermerk verzichtet.
174. Speziell die Besonderheiten der Vergabeverfahren, die durch die angespannte Flüchtlingssituation veranlasst waren (Zeitdruck, Rahmenvertrag mit umfassenden Planungs- und Steuerungsleistungen), machen eine lückenlose und nachvollziehbare Vergabe-

Lückenhafte Vergabedokumentationen

³ Nr. 5.1, Pkt. 6. und 8. VV-Bau (08/2015); bzw. Nr. 5.1, Pkt. 13. und 15. VV-Bau (02/2018).

⁴ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

⁵ Rahmenvertrag für standortbezogene Generalplanung und Projektsteuerung.

⁶ Jetzt § 8 Vergabeverordnung.

⁷ Kommentar Willenbruch – Wiedekind „Vergaberecht, Kompaktcommentar“, 2. Auflage 2011, S. 1016, Rdnr. 1.

dokumentation zwingend erforderlich. Auf eine mangelhafte Dokumentation kann schon für sich genommen mit Erfolg ein Antrag auf gerichtliche Nachprüfung des Vergabeverfahrens durch einen unterlegenen Bieter gestützt werden. Dies kann zu erheblichen Zeitverzögerungen führen.

175. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass wesentliche Entscheidungen nicht nachvollziehbar dokumentiert wurden und f & w aufgefordert, künftig Vergabeverfahren gemäß § 8 Vergabeverordnung bzw. für Bauvergaben gemäß den Vorgaben der VOB/A und den VV-Bau fortlaufend, nachvollziehbar und umfassend zu dokumentieren.
176. f & w hat dies zugesagt.

Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern

Behörde für Arbeit, Soziales,
Familie und Integration /
Landesbetrieb Erziehung und Beratung

In den vom Rechnungshof geprüften Fällen wurden die Verfahren zur Altersfeststellung gesetzeskonform durchgeführt.

Die Dokumentation von Verwaltungsentscheidungen muss verbessert werden.

Bei den Zuführungen an den Landesbetrieb fehlt es an der erforderlichen Transparenz im Haushaltsplan.

177. Die stark angestiegenen Zugangszahlen von unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA)¹ in den Jahren 2015 und 2016 führten bei Erstaufnahme, Unterbringung und Betreuung in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) zu einer hohen Belastung der zuständigen behördlichen Institutionen. Die Anzahl der Personen, die angaben, minderjährig zu sein, stieg von 833 im Jahr 2013 bis auf 3.240 im Jahr 2015 und damit um 289 %.² Bis Oktober 2015 wurden UMA an ihrem Ankunftsort durch das örtlich zuständige Jugendamt regulär in Obhut genommen und verblieben in der dortigen Zuständigkeit.

Zum 1. November 2015 wurde ein bundesweites Verteilverfahren eingeführt, um eine gleichmäßige Verteilung der UMA auf die Bundesländer sicherzustellen.³

178. In der FHH ist der Kinder- und Jugendnotdienst des Landesbetriebs Erziehung und Beratung (LEB) für alle Aufgaben in Verbindung mit den UMA zuständig. Zunächst werden die UMA nach § 42a SGB VIII vorläufig in Obhut genommen. Sofern sie in Hamburg verbleiben bzw. Hamburg zugewiesen werden, erfolgt die reguläre Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII und damit die Aufnahme in einer Erstversorgungseinrichtung für UMA. Bei Feststellung der Volljährigkeit werden diese Personen durch den LEB an die Zentrale Erstaufnahmestelle der Behörde für Inneres verwiesen.

¹ Als UMA werden im Folgenden junge Menschen bezeichnet, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und ohne Begleitung durch Sorge- oder Erziehungsberechtigte aus ihrem Heimatland (Staat außerhalb der EU) nach Deutschland eingereist sind (siehe „Auslegungshilfe des BMFSFJ zur Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“).

² Nach der Altersfeststellung verblieben 487 UMA im Jahr 2013 und 2.572 UMA im Jahr 2015 in Hamburg.

³ Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I Nr. 42 vom 30. Oktober 2015.

Altersfeststellung

179. Im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme ist gemäß § 42f SGB VIII die Minderjährigkeit der eingereisten Person festzustellen. Die Überprüfung ihrer Minderjährigkeit erfolgt danach zunächst durch Einsichtnahme in die Ausweispapiere oder hilfsweise mittels einer qualifizierten Inaugenscheinnahme.⁴ In Zweifelsfällen hat das Jugendamt eine ärztliche Untersuchung zur Alterseinschätzung zu veranlassen.

180. In den vom Rechnungshof geprüften Fällen wurden die Verfahren zur Altersfeststellung in Hamburg gesetzeskonform durchgeführt.

*Verfahren
in Hamburg
gesetzeskonform*

Probleme ergaben sich bei den im Verteilverfahren aus anderen Bundesländern als „UMA“ überstellten Personen. Die vorläufige Inobhutnahme und die Feststellung des Alters erfolgen gemäß §§ 42a, 42f SGB VIII in dem Bundesland, in dem die Person ankommt. Ist hier die Aufnahmequote der UMA schon erfüllt, erfolgt – sofern keine Ausschlussgründe vorliegen – die Verteilung in ein nächstgelegenes Bundesland mit noch nicht ausgeschöpfter Quote.

181. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung den Zeitraum vom 1. Juni 2017 bis 31. Dezember 2017 betrachtet. In diesem Zeitraum wurden Hamburg insgesamt 22 Personen von anderen Bundesländern als minderjährig überstellt. Bei zwölf Personen hat die in Hamburg aufgrund von Zweifeln an der Minderjährigkeit durchgeführte medizinische Altersfeststellung ergeben, dass diese volljährig sind. Hierdurch entstand für Hamburg zusätzlicher Aufwand.

*Unzureichende
Altersfeststellung
in anderen
Bundesländern*

Die in den geprüften Akten vorhandenen Dokumentationen aus anderen Bundesländern waren unzureichend. Zum Beispiel war nicht dokumentiert, ob die Echtheit der vorgelegten Identitätsnachweise überprüft worden war. Hinweisen, die auf Volljährigkeit hindeuteten, wurde nicht nachgegangen. In einem Fall wurde trotz dokumentierter Zweifel an der Minderjährigkeit auf eine medizinische Altersfeststellung verzichtet und die Minderjährigkeit unzutreffenderweise bejaht.

182. Der Rechnungshof hat der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) empfohlen, die Praxis anderer Länder bei der Altersfeststellung auf Bundesebene zu thematisieren und auf eine bundesweite Einhaltung der Vorgaben des § 42f SGB VIII hinzuwirken.

⁴ Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter empfiehlt, die in ihren Handlungsempfehlungen vorgegebenen Fragebögen zu verwenden, um neben der Bewertung des äußeren Erscheinungsbildes auch die Würdigung und Bewertung des Gesamteindrucks durch die im Erstgespräch erhaltenen Informationen zum Entwicklungsstand zu dokumentieren.

Erkennungsdienstliche Behandlung

- Zeitliche Verzögerung zwischen Erstaufnahme und ED-Behandlung*
183. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (ED) erfolgen auf Grundlage des Asylgesetzes, um zu verhindern, dass Personen mehrere Asylanträge in unterschiedlichen Staaten stellen. Die Durchführung und grundsätzliche Dokumentation obliegt der Behörde für Inneres und Sport (BIS). Die erkennungsdienstliche Behandlung der UMA wird insbesondere aufgrund der räumlichen Trennung der Zentralen Erstaufnahmestelle als organisatorischer Teil der BIS und den Einrichtungen des LEB als Teil der BASFI, der für die UMA zuständig ist, zeitlich verzögert durchgeführt. In vielen Fällen entziehen sich UMA ihrer erkennungsdienstlichen Behandlung und befinden sich dadurch gegebenenfalls nicht im europaweiten Fingerabdrucksystem für Asylverfahren EURODAC.
184. Der Rechnungshof hat der BASFI empfohlen zu prüfen, ob ein Verfahren zum besseren Informationsaustausch entwickelt werden kann. Außerdem hält er eine erkennungsdienstliche Behandlung zeitgleich mit der vorläufigen Inobhutnahme durch den LEB für sinnvoll und hat der BASFI empfohlen, in Abstimmung mit den zuständigen Behörden entsprechende organisatorische und logistische Maßnahmen zu treffen.
185. Nach Mitteilung der Behörde werde bereits an Optimierungen gearbeitet.

Führung der elektronischen Akte

- Dienstanweisung nicht aktualisiert*
186. Nach der Dienstanweisung (DA JUS-IT-Aktenführung) besteht die Pflicht, eine elektronische Akte zu führen und den gesamten Schriftverkehr im System wahrheitsgemäß zu dokumentieren.
187. Die DA JUS-IT-Aktenführung wurde nach der Ergänzung des SGB VIII im Jahr 2015 nicht aktualisiert. Vorgaben zur Erfassung und Bearbeitung der im Rahmen der Gesetzesänderung eingeführten vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII enthält sie daher nicht. Dokumente zur Beendigung der vorläufigen Inobhutnahme insbesondere im Rahmen des Verteilverfahrens befinden sich nicht in den Akten. Die Aktenauswertung hat weiter ergeben, dass nicht immer alle vorgeschriebenen Vordrucke vollständig ausgefüllt waren und hierdurch gegebenenfalls wichtige Informationen verloren gingen. Die Ablage einiger Dokumente erfolgte an unterschiedlichen Stellen des Fachverfahrens JUS-IT und unter verschiedenen Begriffen.
188. Der Rechnungshof hat die unzureichende Dokumentation und Vorgabe von Speicherorten beanstandet. Um eine vollständige und damit revisionssichere Dokumentation des Verwaltungshandelns zu gewährleisten, sind standardisierte bzw. einheitliche Vorgaben zur Speicherung in JUS-IT notwendig.

Der Rechnungshof hat den LEB aufgefordert, zwischen vorläufiger und regulärer Inobhutnahme eindeutig zu differenzieren und alle entscheidungsbegründenden Dokumente regelhaft aktenkundig

zu machen. Des Weiteren hat er die BASFI aufgefordert, umfangreiche Vorgaben zu Speicherorten in der DA JUS-IT-Aktenführung vorzugeben, um eine ordnungsmäßige und übersichtliche Aktenführung zu gewährleisten.

Steuerung des LEB

189. Der LEB ist als Landesbetrieb nach § 106 Absatz 1 LHO ein rechtlich unselbstständiger Teil der BASFI und unterliegt somit deren Aufsicht und Steuerung. Entsprechend den VV zu § 106 LHO soll sich die Steuerungsfunktion der BASFI auf eine Globalsteuerung, insbesondere auf den Abschluss von Zielvereinbarungen beschränken. Derzeit finden zwischen BASFI und LEB Quartals- und Jahresberichtsgespräche und ergänzend Gespräche zum Beispiel zur Entwicklung von Angebotsstrukturen statt. Eine Dokumentation dieser Gespräche erfolgt nicht. Zielvereinbarungen hat die BASFI mit dem LEB bisher nicht abgeschlossen. Sie hat lediglich eine Geschäftsordnung für den LEB erlassen.
190. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BASFI ihrer Steuerungsfunktion insoweit unzureichend nachgekommen ist, als sie in der Geschäftsordnung des LEB keine Konkretisierungen zur Steuerungsfunktion der BASFI festgelegt, keine Zielvereinbarungen mit dem LEB geschlossen sowie die Gesprächsergebnisse der Quartals- und Jahresberichtsgespräche nicht dokumentiert hat.
191. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, die Ergebnisse von Quartals- und Jahresberichtsgesprächen sowie die Entscheidungen zur Entwicklung der Angebotsstruktur zu dokumentieren. Zusätzlich hat er den Abschluss von Zielvereinbarungen als Instrument der Globalsteuerung empfohlen.

Darstellung des LEB im Haushaltsplan

192. Im Haushaltsplan sind gemäß § 26 Absatz 1 LHO die Zuführungen oder Ablieferungen der Landesbetriebe jeweils getrennt nach konsumtiven und investiven Zuführungen zu veranschlagen. Die nach § 106 Absatz 3 LHO zu erstellenden Wirtschaftspläne sind dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen. Sie stellen keine Ermächtigungsgrundlage dar, sondern haben nur erläuternden Charakter.
193. Der LEB erhält von der BASFI Mittel zur Deckung der Kosten für die Kernaufgaben (Inobhutnahmen, Erstversorgungseinrichtungen zur Unterbringung von UMA sowie Kinderschutzhäuser) als Zuschüsse und für einzelfallfinanzierte Hilfen in Form von Entgelten. Diese Mittel sind im Kontenbereich *Kosten für Transferleistungen* der Produktgruppe (PG) 254.04 des Einzelplans 4 veranschlagt. Die Übersicht über die Höhe der einzelnen Aufwendungen und Erträge des LEB sind nach dem Vorwort der PG 254.04 nur dem Wirtschaftsplan des LEB zu entnehmen. Im Haushaltsplan 2017/2018 werden die Zuführungen an den LEB in der Übersicht

über die ausgegliederten Bereiche mit 0 Euro ausgewiesen. Aus dem Wirtschaftsplan ergibt sich ein konsumtiver Gesamtaufwand des LEB im Haushaltsjahr 2017 in Höhe von 77 Mio. Euro.

194. Bei den von der BASFI im Ergebnisplan der PG 254.04 im Kontenbereich *Kosten für Transferleistungen* mitveranschlagten Zuschüssen an den LEB handelt es sich dem Wesen nach (Finanzierung der institutionellen Grundkosten) haushaltsrechtlich um Zuführungen und nicht um leistungsabhängige Entgelte.
195. Insofern hätte die BASFI ihre Zuführungen an den LEB im Haushaltsplan in der Übersicht über die ausgegliederten Bereiche angeben müssen. Zudem hätte sie die Aufgaben des LEB – insbesondere die Kernaufgaben – im Leistungszweck darstellen müssen (Nr. 1.2.2 VV zu § 106 LHO). Sachgerecht wäre auch die Abbildung entsprechender Produkte, Ziele und Kennzahlen gewesen.
- Intransparente Darstellung im Haushaltsplan*
196. Der Rechnungshof hat die intransparente Darstellung der Höhe der Zuführungen sowie die fehlende Abbildung der Aufgaben des LEB im Leistungszweck kritisiert. Der Verweis auf den Wirtschaftsplan ist nicht ausreichend.
197. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, die erforderliche Transparenz im Haushaltsplan herzustellen, und hierzu empfohlen, für die Kernaufgaben ein eigenes Produkt auszuprägen und die Ziele für die durch den LEB wahrzunehmenden Kernaufgaben durch entsprechende Kennzahlen im Haushaltsplan darzustellen.
198. Nach Auffassung der BASFI handelt es sich bei den Zahlungen an den LEB nicht um Zuführungen gemäß § 26 Absatz 1 LHO, da diese nicht dem Verlustausgleich dienen. Die Zahlungen an den LEB würden sich vielmehr aus leistungsabhängigen Entgelten und Kosten für die Erstattung von der Bereitstellung von Leistungen im Kernbereich zusammensetzen. Es fehle im Übrigen an einer Definition für „Zuführungen“. Vor diesem Hintergrund sei die Kritik des Rechnungshofs, dass es an der erforderlichen Transparenz im Haushaltsplan fehle, zu relativieren.
199. Der Rechnungshof kann der Argumentation der Behörde nicht folgen: Gerade weil es, wie die Behörde zutreffend feststellt, keine Legaldefinition des Begriffs „Zuführungen“ gibt, muss der in Tz. 194 dargestellte wirtschaftliche Gehalt betrachtet werden. Eine institutionelle Grundfinanzierung von Leistungsbereichen, deren Aufwand nicht durch Leistungsentgelte oder andere fallabhängige Vergütungen gedeckt wird, kann grundsätzlich in laufender Bewirtschaftung oder zum Jahresende erfolgen – mithin als Zuführung in den laufenden Wirtschaftsplan oder als nachträgliche Zuführung zum Ausgleich des Verlustes des Wirtschaftsplans. Allein aufgrund des Zeitbezugs entsteht kein anderer wirtschaftlicher Gehalt: Fall- und leistungsentgeltunabhängige institutionelle Grundfinanzierungen sind Zuführungen. Die BASFI hätte dementsprechend ihre Zuführungen in der Übersicht für die ausgegliederten Bereiche angeben müssen.

Im Übrigen hat die BASFI die Zahlungen an den LEB im Kontenbereich *Kosten für Transferleistungen* veranschlagt, wie es haushaltsrechtlich bei Zuführungen geboten ist.

Stellungnahme der Verwaltung

200. Die BASFI hat die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs – mit Ausnahme der Definition von Zuführungen – anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen sowie die Veranschlagung und Darstellung des LEB im Haushaltsplan zu prüfen.

Der LEB hat die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen.

Beschulung von Flüchtlingen und Migranten

Behörde für Schule und Berufsbildung

In dem geprüften Zeitraum haben 40 % der Internationalen Vorbereitungsklassen die vorgegebene Orientierungsgröße nicht erreicht.

Es ist derzeit nicht möglich, alle Schülerinnen und Schüler aus Klassen für Flüchtlinge und Migranten der Jahrgangsstufen 4 bis 8 nach einem Jahr in die Regelklassen der Klassenstufen 5 bis 9 aufzunehmen und dabei gleichzeitig die Klassenhöchstgrenzen einzuhalten.

Die Behörde überprüft die Maßnahmen zur Beschulung von Flüchtlingen und Migranten nicht systematisch, obwohl dafür Haushaltsmittel in erheblichem Umfang eingesetzt werden.

201. Nach § 28b Absatz 1 Hamburgisches Schulgesetz sollen Schülerinnen und Schüler, deren Vorkenntnisse wegen ihres Migrationshintergrundes¹ nicht ausreichen, um erfolgreich am Unterricht ihrer Altersgruppe in Regelklassen teilzunehmen, besonders gefördert werden. Um sie zügig ins Schulleben zu integrieren, können besondere Lerngruppen eingerichtet werden.
202. Die Beschulung von Flüchtlingen und Migranten in den allgemeinbildenden Schulen nahm in den letzten Jahren stark zu. Die Anzahl der in speziellen Klassen (Basisklassen und Internationale Vorbereitungsklassen [IVK])² beschulten Flüchtlinge und Migranten stieg von Anfang 2010 bis Anfang 2017 von 479 auf 4.472. Die Zahl der Flüchtlinge und Migranten in beruflichen Bildungsgängen erhöhte sich von 1.120 im Schuljahr 2014/2015 auf 2.712 im Schuljahr 2016/2017. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) stand demzufolge vor großen Herausforderungen.

¹ Als Migranten werden Menschen bezeichnet, die aus eigenem Antrieb auf der Suche nach besseren Lebensperspektiven ihr Land verlassen haben (siehe Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlingereintegrieren/hintergrund/definition_fluechtling/index.jsp [Abruf am 20. Dezember 2018]).

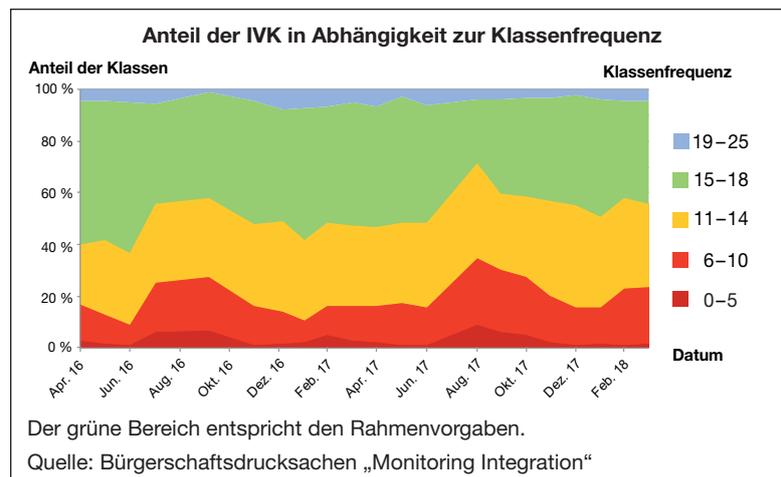
² Basisklassen nehmen Schülerinnen und Schüler auf, die keine oder nur eine geringe schulische Vorbildung mitbringen bzw. in ihrem Herkunftsland keine grundlegenden Kenntnisse im Lesen und Schreiben erworben haben. IVK sind auf den möglichst schnellen Übergang in eine altersgerechte und den individuellen Lernmöglichkeiten entsprechende Regelklasse an einer allgemeinbildenden Schule ausgerichtet.

Auslastung der Internationalen Vorbereitungsklassen

203. Die Lehrerbedarfe für die Beschulung von Flüchtlingen und Migranten stiegen an den allgemeinbildenden Schulen von 63 Stellen (Stand Februar 2010) auf 578 Stellen (Stand Februar 2017), an den beruflichen Schulen von 82 Stellen (Stand Februar 2015) auf 246 Stellen (Stand Februar 2017). Die entsprechenden Personalkosten betragen 2017 insgesamt rund 71 Mio. Euro.
204. An den allgemeinbildenden Schulen erfolgt die Zuweisung der Lehrerstellen für den Regelunterricht in Abhängigkeit von den vorhandenen Schülerinnen und Schülern und damit schülerbezogen. Für die dortige Beschulung von Flüchtlingen und Migranten in den IVK erfolgt die Bedarfszuweisung dagegen pro Klasse und damit unabhängig von der Schülerzahl. Abhängig von Klassenart und Klassenstufe werden den allgemeinbildenden Schulen zwischen 1,04 und 1,46 Lehrerstellen pro IVK zugewiesen.
205. Nach den Rahmenvorgaben der BSB sollen in einer IVK 15 Schülerinnen und Schüler beschult werden. Die Anzahl kann auf bis zu 18 erhöht werden, wenn andernfalls keine schulische Versorgung in angemessener Entfernung zum Wohnort möglich ist.³
206. Von April 2016 bis März 2018 gab es an den weiterführenden allgemeinbildenden Schulen durchschnittlich 162 IVK pro Monat. Nahezu durchgängig wurde bei 40 % der IVK die vorgegebene Orientierungsgröße nicht erreicht. Zum Schuljahresanfang (Juli/August) – wenn neue IVK eingerichtet werden – war der Anteil an nicht ausgelasteten IVK besonders hoch.

Personalkosten für Lehrerbedarfe 2017 rund 71 Mio. Euro

40 % der Internationalen Vorbereitungsklassen nicht ausgelastet



207. Neu zugewanderte schulpflichtige Jugendliche, die mindestens 16 Jahre alt und den sprachlichen Anforderungen einer Berufsausbildung noch nicht gewachsen sind, besuchen die Ausbildungs-

³ Siehe „Rahmenvorgaben zur schulischen Integration zugewanderter Kinder und Jugendlicher in Regelklassen“, BSB, Hamburg vom 1. Februar 2012, S. 9 (im Folgenden Rahmenvorgaben 2012) bzw. Rahmenvorgaben 2018, S. 8.

vorbereitung für Migranten an beruflichen Schulen.⁴ Die beruflichen Schulen erhalten die Ressourcen für die Beschulung von Flüchtlingen und Migranten im Unterschied zu den allgemeinbildenden Schulen auch weiterhin schülerbezogen. Eine erhebliche Unterschreitung der Schülerzahlen in den Klassen stellte der Rechnungshof nicht fest.

208. Die BSB hat im Prüfungsverfahren auf strukturell bedingte Prozesse verwiesen, denen die Einrichtung und Schließung von IVK unterlägen. Zum Beispiel entstünden bei Zuschulung⁵ nach den Ferien Wartelisten aufgrund von Personalmangel, sodass in Klassen zeitverzögert zugeschult würde. Daher seien die IVK nicht immer ausgelastet.
209. Die Darlegungen der Behörde vermögen allenfalls Unterauslastungen für die Zeit nach den Ferien zu erklären. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren diese jedoch durchgängig zu verzeichnen (Tz. 206). Daher ist nicht nachvollziehbar, warum die BSB nicht konsequenter darauf hingewirkt hat, dass bestehenden, nicht ausgelasteten IVK an weiterführenden allgemeinbildenden Schulen gezielt Schülerinnen und Schüler zugewiesen wurden. Der Rechnungshof hat daher kritisiert, dass die von der Behörde vorgegebene Orientierungsgröße in erheblichem Umfang nicht eingehalten wurde. Er hat die BSB aufgefordert, die Einrichtung von IVK und die Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die IVK schulübergreifend konsequenter zu steuern. Überdies hat er angeregt zu prüfen, ob die Zuweisung der Lehrerbedarfe für die IVK künftig – vergleichbar mit den Regelklassen – schülerbezogen erfolgen kann, um dadurch auch einen besseren Anreiz für die Auslastung der IVK zu bieten.

Übergang in die Regelklassen

210. Die Behörde hat Folgendes festgelegt: „Schülerinnen und Schüler aus einer IVK wechseln spätestens nach 12 Monaten in eine altersgemäße Regelklasse.“⁶ Um eine gleichmäßige Verteilung von Flüchtlingen und Migranten auf die Hamburger Schulen zu gewährleisten, sollen im ersten Jahr nach Absolvierung der IVK jahrgangsbezogen nicht mehr als durchschnittlich vier ehemalige IVK-Schülerinnen und -Schüler einer Regelklasse zugewiesen werden.⁷
211. Nach dem ersten Jahr in der Regelklasse werden ehemalige IVK-Schülerinnen und -Schüler statistisch wie alle anderen Schülerinnen und Schüler in der digitalen Datenverwaltung der Schulen abgebildet, sodass ihr vorheriger Besuch einer IVK dann nicht mehr erkennbar ist.

⁴ Berufliche Bildungswege 2017, Herausgeber Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB), Hamburg 2017, S. 12.

⁵ Zuschulung bedeutet das Auffüllen von bestehenden Klassen.

⁶ Siehe Handreichung Übergang IVK-Regelklasse, BSB 2017, S. 4, vgl. auch Rahmenvorgaben 2012, S. 4 sowie Rahmenvorgaben 2018, S. 10.

⁷ Siehe Handreichung Übergang IVK-Regelklasse, BSB 2017, S. 4.

Der Rechnungshof hat die bisherige Verteilung ehemaliger IVK-Schülerinnen und -Schüler auf Stadtteilschulen und Gymnasien ausgewertet. Diese ergibt – differenziert nach Sozialindex⁸ – zum 1. Februar 2018 folgendes Bild:

Ehemalige IVK -Schülerinnen und -Schüler in Regelklassen an Stadtteilschulen			
Sozialindex	Schülerinnen und Schüler Gesamt	Davon ehemalige IVK-Schülerinnen und -Schüler	%-Anteil
1	7.052	521	7,38 %
2	14.885	1.123	7,54 %
3	7.700	277	3,60 %
4	15.868	336	2,11 %
5	7.772	134	1,72 %
6	736	3	0,34 %
Insgesamt	54.013	2.392	4,43 %

Quelle: Schülerinnen und Schüler Gesamt Schulstatistik, Daten der BSB und eigene Berechnungen

Ehemalige IVK-Schülerinnen und -Schüler in Regelklassen an Gymnasien			
Sozialindex	Schülerinnen und Schüler Gesamt	Davon ehemalige IVK-Schülerinnen und -Schüler	%-Anteil
2	1.933	118	6,12 %
3	889	12	1,29 %
4	8.273	78	0,94 %
5	22.124	197	0,89 %
6	16.984	90	0,53 %
Insgesamt	50.203	495	0,99 %

Quelle: Schülerinnen und Schüler Gesamt Schulstatistik, Daten der BSB und eigene Berechnungen

Der Anteil ehemaliger IVK-Schülerinnen und -Schüler an der gesamten Schülerschaft betrug nach dieser Auswertung an Stadtteilschulen bis zu 7,54 % und an Gymnasien bis zu 6,12 %. In beiden Schulformen nahm der Anteil der ehemaligen IVK-Schülerinnen und -Schüler ab, je höher der Sozialindex der Schulen war. In Schulen mit niedrigem Sozialindex war ihr Anteil demzufolge am höchsten.

212. Zum 1. Februar 2018 besuchten 3.848 Schülerinnen und Schüler eine IVK, davon 1.303 Schülerinnen und Schüler eine IVK der Klassenstufen 4 bis 8. Die Mehrheit ehemaliger IVK-Schülerinnen und -Schüler wechselte im Anschluss an die IVK in Regelklassen an Stadtteilschulen. Nach Auskunft der Schulaufsicht waren an zahlreichen Stadtteilschulen zum 1. Februar 2018 vielfach Klassen bereits überfrequent.⁹ Es gab in den Klassenstufen 5 bis 10

*Zu wenig freie
Schulplätze an
Stadtteilschulen*

⁸ Der Sozialindex beschreibt die sozialen Rahmenbedingungen an Schulen auf einer Skala von 1 bis 6. Dabei steht eine 1 für Schulen mit sehr schwierigen sozialen Rahmenbedingungen und eine 6 für Schulen mit sehr begünstigten sozialen Rahmenbedingungen.

⁹ Nach § 87 Absatz 1 Hamburgisches Schulgesetz soll an Stadtteilschulen in den Jahrgangsstufen 5 und 6 keine Klasse größer als 23 Schülerinnen und Schüler, in den übrigen Jahrgangsstufen keine Klasse größer als 25 Schülerinnen und Schüler sein.

insgesamt nur 240 freie Schulplätze an Stadtteilschulen, sodass eine Verteilung der oben genannten 1.303 IVK-Schülerinnen und -Schüler in Regelklassen an Stadtteilschulen nur mit Überschreitung der Klassenhöchstgrenzen möglich war.

213. Der Rechnungshof hat der BSB daher empfohlen, für den Fall, dass ehemalige IVK-Schülerinnen und -Schüler auf Regelklassen an weiterführenden Schulen mit bereits erreichter Klassenhöchstgrenze verteilt werden müssen, hierbei besonders solche Schulen zu berücksichtigen, die bisher eine geringe Anzahl von ehemaligen IVK-Schülerinnen und -Schüler aufgenommen oder einen höheren Sozialindex haben.

Wirksamkeit der Maßnahmen

214. Die Rahmenvorgaben der Behörde sehen u. a. vor, dass die Schülerinnen und Schüler in den IVK bestimmte Sprachstände erreichen sollen. Zum Beispiel sollen Schülerinnen und Schüler, die altersmäßig den Jahrgangsstufen 1 bis 4 zuzuordnen sind, das Sprachniveau A2+ und Schülerinnen und Schüler, die altersgemäß den Jahrgangsstufen 5 bis 7 zuzuordnen sind, das etwas höhere Sprachniveau B1- erreichen.

Keine Auswertung der erreichten Sprachstände

215. Der in der IVK erreichte Sprachstand wurde zwar für die einzelnen Schülerinnen und Schüler festgehalten, die Behörde wertete jedoch nicht aus, wie viele Schülerinnen und Schüler den angestrebten Sprachstand beim Übergang in die Regelklasse tatsächlich erreicht hatten und damit die Grundvoraussetzung mitbrachten, um dem Regelunterricht sprachlich folgen zu können. Eine flächendeckende Erfolgskontrolle für die Beschulung in IVK wurde von der BSB nicht durchgeführt.

216. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Maßnahmen zur Beschulung von Flüchtlingen und Migranten nicht systematisch auf Zielerreichung und Wirksamkeit überprüft werden. Er hat der BSB empfohlen, die Nachverfolgung und Auswertung von Bildungsbiografien und Bildungserfolgen zu ermöglichen, um den Schulen eine Rückmeldung über die (Entwicklung der) Qualität der Maßnahmen zu geben sowie etwaigen Nachsteuerungsbedarf aufzudecken.

Stellungnahme der Verwaltung

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

Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete in den Hochschulen

Behörde für Wissenschaft, Forschung und
Gleichstellung / HafenCity Universität Hamburg /
Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg /
Hochschule für bildende Künste / Hochschule für Musik
und Theater / Technische Universität Hamburg /
Universität Hamburg

**Die Behörde für Wissenschaft, Forschung
und Gleichstellung hat Haushaltsmittel ver-
geben, ohne den Bedarf für die Maßnahmen
vorher zu prüfen. Kennzahlen zur Steuerung
fehlten.**

218. An den Hochschulen können sich Ausländerinnen und Ausländer, zu denen auch Geflüchtete zählen, um einen Studienplatz bewerben. Im Sommer 2015 interessierten sich vermehrt Geflüchtete für ein Studium. Für das Hochschulzulassungsverfahren gelten für sie grundsätzlich dieselben Bedingungen wie für alle anderen ausländischen Bewerberinnen und Bewerber. Sie benötigen eine Hochschulzulassungsberechtigung und gegebenenfalls auch einen Nachweis über hinreichende Sprachkenntnisse. Durch die Flucht konnten sie sich in der Regel nicht auf ein Studium oder die Fortsetzung eines bestehenden Studiums in Deutschland vorbereiten. Neben Sprachkenntnissen fehlte ihnen oftmals die Orientierung über das Hochschulsystem, zulassungsnotwendige Unterlagen waren nicht vorhanden oder die finanzielle Situation war ungeklärt. Die Hochschulen boten unterstützende Maßnahmen wie beispielsweise Beratungsangebote, Campusführungen, Orientierungskurse, Sprachkurse und andere Veranstaltungen an. Diese wurden durch Beschäftigte und Studierende teilweise auch ehrenamtlich durchgeführt.

Zusätzliche Mittel für die Integration ins Studium

Bedarfsermittlung

219. Im Herbst 2015 hat die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG) 3,1 Mio. Euro aus Rückforderungen¹ der Leistungsorientierten Mittelvergabe (§ 6 Absatz 1 HmbHG) bereitgestellt, um die Studierfähigkeit von Geflüchteten herzustellen bzw. weiter zu verbessern sowie zur weiteren Internationalisierung der Hochschulen beizutragen.

*Keine Analyse
des Bedarfs für
Integrationsmaß-
nahmen und
Internationali-
sierung*

¹ Sofern Hochschulen vereinbarte Ziele nicht erreichen, müssen sie anteilig Mittel an die BWFG zurückzahlen. Diese Mittel unterliegen weiterhin einer hochschulbezogenen Zweckbindung.

Vor der Bereitstellung dieser Mittel hat die Behörde nicht geprüft, ob neue oder zusätzliche Maßnahmen für Geflüchtete und zur Internationalisierung notwendig waren. Dies wäre aber erforderlich gewesen, da die Hochschulen ohnehin schon Maßnahmen für Bildungsausländer, wie beispielsweise Sprachkurse, anboten und Internationalisierung zu ihren Regelaufgaben gehörte.

Die BWFG hat erklärt, dass nicht genau vorhersehbar gewesen wäre, wie viele der nach Hamburg kommenden oder schon angekommenen Geflüchteten kurz- bis mittelfristig tatsächlich an die Hochschulen streben und entsprechende Bedarfe ausgelöst würden.

220. Die Einlassung der BWFG entbindet sie aber nicht von der Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO). Hierbei ist zu beachten, dass die Hochschulen bereits über Angebote für Bildungsausländerinnen und Bildungsausländer verfügten. Die BWFG hätte sich daher vor der Mittelvergabe einen Überblick verschaffen können und müssen, ob über die bestehenden Angebote hinaus ein zusätzlicher Bedarf bestand oder zukünftig zu erwarten gewesen wäre.
221. Der Rechnungshof hat die fehlenden Analysen zur Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen beanstandet. Er hat die BWFG aufgefordert, vor der Festlegung des Verwendungszwecks für Zuwendungen aus der Leistungsorientierten Mittelvergabe künftig § 7 LHO zu beachten.

Maßnahmenauswahl

222. Die BWFG hat die Hochschulen aufgefordert, entsprechende Maßnahmen (Tz. 219) zu beantragen, die ein Budget von 500 Tsd. Euro nicht überschreiten und einen klaren Hochschulbezug aufweisen sollten. Projekte zur Förderung von Geflüchteten sollten bevorzugt gefördert werden. Die Hochschulen beantragten Maßnahmen im Volumen von über 8 Mio. Euro bei der BWFG. Den Schwerpunkt bildeten Beratungsangebote, Sprachkurse und studienvorbereitende Weiterbildungsmaßnahmen.
223. Ein Kriterienkatalog zur Mittelvergabe wurde durch die BWFG erst nach Ende der Antragsfrist erarbeitet. Die Anträge wurden tabellarisch erfasst und einer Kurzbewertung unterzogen. Die BWFG hat nicht ausreichend dokumentiert, welche ihrer Kriterien sie mit welcher Gewichtung herangezogen hat. Nachträglich legte die BWFG fest, dass die Förderung lediglich für zwei Jahre gewährt werden sollte. Dieses Kriterium wurde bei der Maßnahmenauswahl dann aber nicht durchgängig angewendet.

*Maßnahmen
nicht nachvoll-
ziehbar ausge-
wählt*

Der erste Verteilungsvorschlag berücksichtigte zwei Hochschulen nicht. Die BWFG entschied im Anschluss ohne Begründung, dass auch diese mit kleineren Förderbeträgen einbezogen werden sollten.

224. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass erst nach Aufforderung zur Beantragung von Maßnahmen wesentliche Vergabekriteri-

en festgelegt wurden, die den Hochschulen vor Antragstellung nicht bekannt waren. Er hat weiter kritisiert, dass die Auswahl der Maßnahmen und die darauf basierende Bewilligung von Mitteln vielfach nicht nachvollziehbar waren.

225. Der Rechnungshof hat die BWFG aufgefordert, Ressourcen, die im Wettbewerb zwischen den Hochschulen verteilt werden sollen, in einem transparenten, nachvollziehbaren Verfahren zu vergeben, rechtzeitig vor der Mittelvergabe Auswahlkriterien festzulegen und den Antragstellern bekannt zu machen sowie die Auswahlentscheidungen entsprechend zu dokumentieren.

Vergabe nicht verwendeter Mittel

226. Die Hochschulen haben 700 Tsd. Euro nicht innerhalb des Bewilligungszeitraums zweckentsprechend verwendet. In einem Fall hat die BWFG die Restmittel an eine andere Hochschule verteilt, bei drei Hochschulen hat sie 2018 den Bewilligungszeitraum verlängert oder eine Umwidmung für neue Maßnahmen genehmigt. Nach welchen Kriterien dies erfolgte, ist nicht dokumentiert. Die Bedarfslage aller Hochschulen wurde auch zu diesem Zeitpunkt nicht geprüft. *Zurückzuzahlende Mittel ohne Bedarfsanalyse vergeben*
227. Als die Entscheidung über die Verteilung der Restmittel fiel, hatte die BWFG bereits die Ziel- und Leistungsvereinbarungen 2017–2018 mit den Hochschulen an die Flüchtlingssituation angepasst und mit dem neu aufgenommenen Ziel „Integration durch Bildung“ eine Verstetigung der begonnenen Maßnahmen zur Integration vereinbart. Durch die Verlängerung der ursprünglichen Maßnahmen und die Nachbewilligung von neuen Maßnahmen kam es zu einer zusätzlichen Finanzierung desselben Ziels. *Zusätzliche Finanzierung desselben Ziels*
228. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BWFG zurückzuzahlende Mittel ohne erneute Überprüfung der Bedarfssituation umgewidmet oder weiter bewilligt hat und ihre Entscheidungen nicht hinreichend begründete. Weiterhin hat er kritisiert, dass es zu einer zusätzlichen Finanzierung des Ziels „Integration durch Bildung“ ohne zusätzliche Bedarfsprüfung gekommen ist.
229. Er hat die BWFG aufgefordert, bei nicht fristgerecht verwendeten maßnahmenbezogenen Mitteln vor einer Verlängerung oder vor einer Umwidmung jeweils die aktuelle Bedarfssituation zu erheben und die Mittel nach einem transparenten Verfahren zu vergeben.

Anträge der Hochschulen

230. Die Hochschulen begründeten in ihren Anträgen den Bedarf für die jeweiligen Maßnahmen nicht. *Maßnahmen ohne Begründung des Bedarfs beantragt*
231. Für jede finanzwirksame Maßnahme ist eine Überprüfung des Bedarfs notwendig (§ 7 LHO). Ohne eine Bedarfsanalyse lassen sich Maßnahmen zudem nicht sinnvoll priorisieren (Tz. 219).

232. Der Rechnungshof hat die fehlenden Bedarfsanalysen beanstandet. Er hat die Hochschulen aufgefordert, § 7 LHO uneingeschränkt auf alle Maßnahmen anzuwenden.

Der Rechnungshof hat die BWFG aufgefordert, bei zusätzlichen oder neuen Maßnahmen für klare Vorgaben zu sorgen.

Stellungnahme der BWFG und der Hochschulen

233. Die BWFG und die Hochschulen haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zu entsprechen.

Unterstützung der freiwilligen Rückkehr

Behörde für Arbeit, Soziales,
Familie und Integration /
Behörde für Inneres und Sport

Das vielfältige Angebot zur Beratung und Unterstützung ausreisewilliger Ausländer von staatlichen Dienststellen einerseits und privaten Trägern andererseits hat sich grundsätzlich bewährt.

Die ministerielle Zuständigkeit sollte bei einer Behörde zentralisiert werden.

234. Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten¹, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren möchten, können ungeachtet ihres ausländerrechtlichen Status oder einer bestehenden Ausreisepflicht vom Bund und von den Ländern Rat und praktische Unterstützung zur selbstbestimmten Rückkehr in ihr Herkunftsland erhalten. Bund und Länder bieten zusätzlich Finanzhilfen aus speziellen Rückkehrprogrammen an.
235. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) fördert seit Langem Rückkehrwillige mit einem von der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) bewirtschafteten „Hamburger Landesprogramm“. Hieraus werden in der Regel Rückkehrwillige unterstützt, denen eigene Mittel zur Rückkehr fehlen. Die Mittel aus diesem Programm können über einen privaten Träger beantragt werden. In diesem Fall obliegen Antragsprüfung und Entscheidung der BASFI. Seit 2016 prüft und bewilligt auch die Behörde für Inneres und Sport (BIS) diese Förderung aufgrund einer Kooperationsvereinbarung.
236. Die Unterstützung der Rückkehr in das Herkunftsland mittels staatlicher Hilfen hat in den vergangenen Jahren angesichts des zum Teil sprunghaften Anstiegs der Zuwanderung nach Deutschland an Bedeutung gewonnen.

Bundesweit sind die Ausreisen nach Rückkehrberatung im Jahr 2017 dennoch stark rückläufig. Während 2016 beispielsweise noch 54.006 Personen aus dem Bund-Länder-Rückkehrprogramm REAG/GARP² gefördert wurden, waren dies 2017 nur noch 29.522 Personen.

¹ Drittstaaten im Sinne des Aufenthaltsrechts sind die Staaten, die nicht zum Europäischen Wirtschaftsraum (Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) gehören.

² Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme: Unterstützung von Rückkehrern durch Übernahme der Transportkosten, Zahlung einer Reisebeihilfe sowie einer Starthilfe für migrationspolitisch wichtige Herkunftsländer.

237. Neben einem optimalen Beratungszeitpunkt sind das Vorhandensein und die Qualität von Aufnahmestrukturen im Herkunftsland für eine erfolgreiche Beratung und gelingende Rückkehr maßgeblich. Die Motivation zur selbstbestimmten Rückkehr ist in den ersten sechs Monaten nach Eintritt einer Ausreisepflicht sowie kurz vor einer zwangsweisen Rückführung besonders hoch. Soweit spontan der Wunsch zur Rückkehr entsteht, liegt meist eine akute Notlage vor und die Betroffenen handeln unter hohem Zeitdruck.

Beratungsangebote

238. Die „Zentrale Information und Beratung für Flüchtlinge gGmbH (Flüchtlingszentrum)“³ unterstützt Personen, die von sich aus um Beratung nachsuchen. Es erhält dafür eine Zuwendung der BASFI. Das Flüchtlingszentrum berät (auch) in komplizierten Fällen und kann den Umstand, dass die Ratsuchenden dort meist nicht unter Zeitdruck stehen, zur Ausschöpfung aller finanziellen Fördermöglichkeiten nutzen.
239. Im Jahr 2017 sind mit Unterstützung des Flüchtlingszentrums 242 Personen ausgereist. Diese Zahl ist entsprechend dem Bundestrend (Tz. 236) stark rückläufig. 2015 lag die Zahl bei 850 Personen, 2016 waren es noch 560.
240. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Ratsuchenden nur auf die Beratungsstelle zugehen, wenn ihnen die Existenz des Angebots bekannt ist. Zur Verbesserung der Zugänglichkeit hat der Rechnungshof auf die Empfehlung der „Arbeitsgemeinschaft Freiwillige Rückkehr des Bundes“ verwiesen, dass „Rückkehrberatungsstellen eine aktive Öffentlichkeitsarbeit betreiben sollten“.
241. Die BIS hat ergänzend zum Beratungsangebot des Flüchtlingszentrums seit September 2017 die Rückkehrberatung im Einwohnerzentralamt neu strukturiert und personell verstärkt.

Proaktiv und situativ angepasst sollen in mehreren Stufen alle nach dem Ausländerrecht anzeigepflichtigen oder asylsuchenden Personen über ihre realistische Bleibeperspektive, freiwillige Rückkehrmöglichkeiten und gegebenenfalls entsprechende Förderprogramme informiert werden.

Darüber hinaus steht das Beratungsangebot des Einwohnerzentralamts allen Personen zur Verfügung, die bei Kontakt mit der Ausländerbehörde den Wunsch zur selbstbestimmten Ausreise äußern.

242. In dem vom Rechnungshof stichprobenweise berücksichtigten halben Jahr von September 2017 bis Februar 2018 sind mit Unterstützung des Einwohnerzentralamts 222 Personen freiwillig ausgereist, davon hatte die Hälfte weniger als ein halbes Jahr in

³ Gesellschafter sind die Hamburger Landesverbände der Arbeiterwohlfahrt, der Caritas und des Deutschen Roten Kreuzes.

Deutschland gelebt. Vergleichszahlen aus Vorjahren gibt es angesichts des strukturell neuen Beratungsangebots nicht.

243. Der Rechnungshof hat keine Anhaltspunkte dafür gewonnen, dass das Vorhalten sowohl staatlicher als auch privater, mit staatlichen Mitteln geförderter Beratungsstellen derzeit ineffektiv ist, zumal diese miteinander kooperieren und auf die Angebote des jeweils anderen verweisen. Die Diversität der Angebote begünstigt auch das Erreichen potenziell interessierter Personengruppen. Dies bietet die Chance, dem bundesweit beobachtbaren Trend, dass die Zahl der freiwillig Rückkehrenden stark abnimmt (Tz. 236), zumindest entgegenzuwirken.
244. Der Rechnungshof hat empfohlen, die verschiedenen Beratungsangebote fortzuführen, sie aber weiter auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.

Beratungsangebote evaluieren

Kosten

245. Der Rechnungshof hat in einer Beispielrechnung, die auf Annahmen nach Maßgabe der Bewirtschaftungsdaten der Behörden beruht, die Kosten pro unterstütztem freiwilligen Ausreisefall in ein Drittland auf ca. 2.100 bis 3.600 Euro beziffert.
246. Die Kosten einer freiwilligen Rückkehr sind damit gegenüber den Kosten des Aufenthalts bereits nach wenigen Monaten deutlich geringer. Diese hat die BASFI für 2017 laut Kennzahlen im Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 für Transferleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz inklusive Krankenhilfe mit 549 Euro pro Person und Monat beziffert. Hinzu kommen die Kosten für die Unterbringung, die bei Bewohnerinnen und Bewohnern in einer öffentlich-rechtlichen Unterbringung schon im Jahr 2016 pro Platz und Monat 587 Euro betragen (Tz. 471). Während der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung sind sie sogar noch höher.⁴

Bei diesem Vergleich sind die Kosten der Leistungsverwaltung an sich, Kosten für Beratung in verschiedenen Lebenssituationen, eventuelle Kosten für Kinderbetreuung oder Jugendhilfe und Kosten für Beschulung noch nicht berücksichtigt.

247. Der Rechnungshof hält es für wichtig, die Kosten in ihrer Relation zu den Kosten für Transfer-, Sozial- und anderen staatlichen Leistungen für ausreisepflichtige Personen regelhaft zu erfassen und angesichts rückläufiger Rückkehrquoten (Tz. 236) ihre Entwicklung zu beobachten, um gegebenenfalls Konsequenzen für den Umfang und die Organisation der Rückkehrberatung ziehen zu können.

Kosten regelmäßig erfassen und Kostenentwicklung beobachten

⁴ Jahresbericht 2018, „Unterbringung in und nach dem Asylverfahren“, Tz. 689 ff.

Ministerielle Zuständigkeit

248. In Hamburg sind sowohl die BASFI als auch die BIS ministeriell für die Aufgaben zur freiwilligen Rückkehr zuständig, wobei die Federführung der BASFI obliegt. Sie haben die Modalitäten bezogen auf Personen- oder Fallgruppen in einer Kooperationsvereinbarung festgelegt.
249. Seit Anfang 2018 konnte die BASFI aufgrund von Personalengpässen ihre Aufgaben nur vertretungsweise wahrnehmen. In der Folge ruhte die zwischen der BASFI und der BIS mit Kooperationsvereinbarung im Jahr 2017 verabredete Weiterentwicklung der ministeriellen Aufgaben. Vorgesehene Erfolgskontrollen unterblieben. Die „Arbeitsgemeinschaft Freiwillige Rückkehr“ der Behörden und privater Träger hatte ihre Arbeit im Grunde eingestellt und das geplante gemeinsame Beratungskonzept wurde nicht entwickelt. In den Gremien auf Bundesebene hat die BIS die BASFI vertreten.

Die BASFI hat für die Erledigung der ruhenden Aufgaben nunmehr neues Personal rekrutiert.

*Ministerielle
Zuständigkeit
bei einer
Behörde
zentralisieren*

250. Der Rechnungshof hat den Behörden empfohlen, die ministerielle Zuständigkeit für die Unterstützung der freiwilligen Rückkehr gemeinsam zu bewerten. Er erachtet eine zentrale Zuständigkeit nur einer Behörde – gemäß dem Vorbild der anderen Bundesländer – für effizienter. Er hält eine Verantwortlichkeit der für Ein- und Ausreisen in Hamburg zuständigen BIS für fachlich begründet, was der BASFI die Möglichkeit gäbe, sich auf ihre Kernkompetenz – die Integration bleibeberechtigter Ausländer in die Zivilgesellschaft – zu konzentrieren.

Stellungnahmen der Behörden

251. Die Behörden haben die Feststellungen anerkannt und mit dem Rechnungshof vereinbart, seine Empfehlungen aufzugreifen.

Bauen und Erhalten

Congress Centrum Hamburg

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und
Innovation / Sprinkenhof GmbH /
CCH Immobilien GmbH & Co. KG

Die Basiskosten der Baumaßnahme sind um 15 Mio. Euro zu hoch angesetzt worden.

Die Kostenermittlungen und der Honoraransatz des Realisierungsträgers waren überhöht und nicht konsequent nach den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens ausgerichtet.

Planungsentscheidungen wurden nicht immer in Kenntnis aller finanziellen Folgen getroffen und vergaberechtliche Vorgaben nicht immer eingehalten.

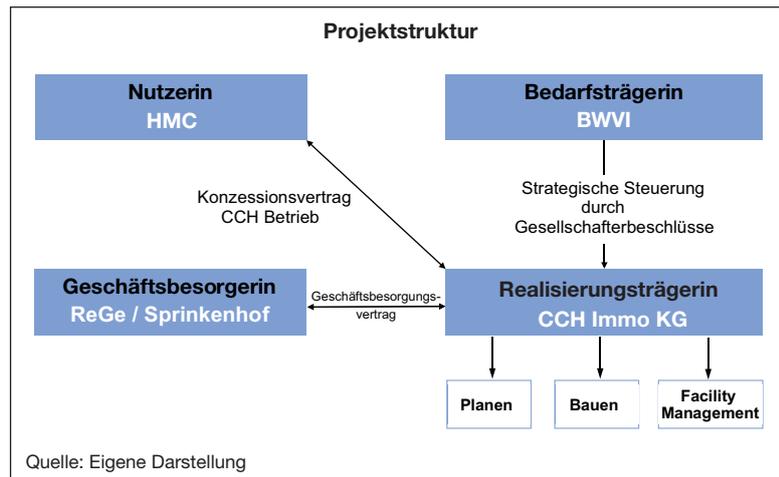
252. Für die Revitalisierung des im Jahr 1973 eröffneten und im Jahr 2007 baulich erweiterten Congress Centrum Hamburg (CCH) benannte der Senat im Jahr 2013 eine Kostenobergrenze von 194 Mio. Euro.¹ Im Jahr 2014 wurde dieser Betrag auch in der Kostenschätzung und Kostenberechnung angegeben. Bei der Organisation, Planung und Realisierung des Vorhabens sollten die Grundsätze des Kostenstabilen Bauens² konsequent umgesetzt werden. Die Revitalisierung des CCH sollte bis Ende 2019 abgeschlossen sein. Zwischenzeitlich haben die Projektbeteiligten angekündigt, dass die ersten Veranstaltungen im August 2020 stattfinden könnten.

Bedarfsträgerin der Baumaßnahme ist die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI), Realisierungsträgerin ist die eigens für das Projekt gegründete städtische CCH Immobilien GmbH & Co. KG (CCH Immo KG), deren Geschäftsbesorgung zunächst die städtische ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH (ReGe) und seit dem 2. November 2016 die städtische Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof) übernommen hat. Nutzerin und Betreiberin wird weiterhin die städtische Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC) sein.

Bei der Revitalisierung des CCH handelt es sich um eine Mischung aus Abbruch, Neubau, Sanierung und denkmalgeschützter Bestandsmodernisierung und somit um ein hochkomplexes Bauprojekt mit einem hohen Maß an Abhängigkeiten, die es in einer komplexen Projektstruktur zu organisieren galt.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/8916 vom 13. August 2013.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.



Der Rechnungshof hat die Planung und Durchführung der Baumaßnahme im Zeitraum Oktober 2017 bis März 2018 geprüft.

Kosten der Baumaßnahme

Kostenrahmen

253. Die BWVI ist als Bedarfsträgerin zuständig für die Vorgabe einer Kostenobergrenze für die Baumaßnahme. Zu diesem Zweck ist nach dem Kostenstabilen Bauen ein Kostenrahmen nach DIN 276 aufzustellen. Die darin anzugebenden sog. „Basiskosten“ sind auf der Grundlage des definierten Bausolls³ ohne Kostenansätze für Kostenunsicherheiten und -risiken sowie etwaige „versteckte“ finanzielle Reserven anzugeben.
254. Der der Bürgerschaft im August 2013 als Kostenobergrenze vorgestellte Kostenrahmen in Höhe von 194 Mio. Euro enthielt einen zusätzlichen, nach den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens nicht vorgesehenen Kostenansatz in Höhe von 15 Mio. Euro. Nach der Systematik des Kostenstabilen Bauens hätten die Basis-kosten – nach Ermittlung auf Grundlage des definierten Bausolls – 100 Mio. Euro betragen müssen. Stattdessen wurden sie mit 115 Mio. Euro angegeben, da die BWVI einen 15-prozentigen Zuschlag für die Koordination des Bauvorhabens mit Abriss, Umbau und Neubau für erforderlich hielt. Gegenüber der Bürgerschaft wurde dies allerdings nicht transparent gemacht.

*Kostenrahmen
um 15 Mio.
Euro überhöht*

³ In der Regel sind dies die Kostengruppen 200-600 der DIN 276.

Kostenrahmen für die Revitalisierung des CCH							
Kosten- definition	Kosten- bestandteile	Kostenermittlungsstufe					
		Kosten- rahmen	Kosten- schätzung	Kosten- berechnung	Kosten- anschlag	Kosten- feststellung	
Gesamtkosten	Gesamtbaukosten	Basiskosten • CCH • Vorfahrtbauwerk	115,0 12,4				
		Ansatz für Kostenvarianz • CCH • Vorfahrtbauwerk	23,0 2,5				
		Preissteigerungen • CCH • Vorfahrtbauwerk	9,2 1,0				
	Baukosten	Baunebenkosten (Planungskosten) • CCH • Vorfahrtbauwerk	27,6 2,9				
		Grunderwerbskosten	0,0				
		Einrichtungskosten	noch zu ermitteln				
		besondere Kostenrisiken	noch zu ermitteln				
Summe	ca. 194						

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 20/8916 vom 13. August 2013, S. 33

255. Die BWVI hat hierzu erklärt, der insbesondere aufgrund einer ursprünglich vorgesehenen Beauftragung eines Generalübernehmers angesetzte Zuschlag in Höhe von 15 Mio. Euro diene nunmehr zur Deckung des stark erhöhten Koordinierungsaufwands aufseiten der Realisierungsträgerin und der beteiligten Baufirmen für die Realisierung des Projekts auf der Grundlage von Fachlos- und Einzelvergaben.

256. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Kostenansatz für Koordinierungsaufwand den Basiskosten nicht hätte zugerechnet werden dürfen, weil es sich dabei nicht um Kosten auf der Grundlage des definierten Bausolls handelt. Ein derartiger Zuschlag für Koordinierungsaufwand ist im Kostenstabilen Bauen nicht vorgesehen.

So er, wie behauptet, erforderlich gewesen ist, hätte er möglicherweise unter „besondere Kostenrisiken“ aufgeführt werden können, um ihn gegenüber der Bürgerschaft transparent zu machen. Eine gesonderte Begründung wäre notwendig gewesen, da es sich nicht um ein „besonderes Kostenrisiko“ im Sinne des Kostenstabilen Bauens handelt.⁴

Für ein „besonderes Kostenrisiko“ werden Mittel erst bereitgestellt, wenn das konkrete Risiko auch tatsächlich eintritt.

257. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWVI in dem der Bürgerschaft vorgestellten Kostenrahmen 15 Mio. Euro ansetzte, die nach den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens nicht berücksichtigtfähig waren.

⁴ „Besondere Kostenrisiken“ im Sinne des Kostenstabilen Bauens sind externe Risiken wie Baugrund-, Substanz- oder Altlastenrisiken, vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen“ vom 4. Dezember 2012, S. 21.

Er hat die BWVI aufgefordert, Kostendarstellungen von Bauvorhaben gegenüber der Bürgerschaft zukünftig konsequenter nach den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens auszurichten.

258. Die BWVI hat dies zugesagt.

Kostenberechnung

259. Nach den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens dient die Kostenberechnung als Grundlage für die Entscheidung über die Fortführung eines Projekts. Sie wird gemäß DIN 276 auf der Grundlage der Entwurfsplanung aufgestellt. Die CCH Immo KG war gesellschaftsrechtlich verpflichtet, der BWVI die Ergebnisse der Entwurfsplanung und der Kostenberechnung im November 2014 vorzulegen.

260. Im November 2014 stellte der Senat der Bürgerschaft die Ergebnisse der Entwurfsplanung und der Kostenberechnung für die Revitalisierung des CCH vor. Die Kostenberechnung bestätigte die festgelegte Kostenobergrenze von 194 Mio. Euro. Die Bürgerschaft stimmte auf dieser Grundlage der Realisierung der geplanten Baumaßnahme zu.

Überhöhte und nicht transparente Kostenberechnung

261. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass wesentliche Kostenbestandteile der vorgestellten Kostenberechnung überhöht, nicht transparent bzw. nicht ausreichend belegt waren und insofern nicht den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens entsprachen. So waren u. a.

- in den sog. „Basiskosten“ Kosten von rund 18,6 Mio. Euro nicht durch Kostenunterlagen belegt und beinhalteten zahlreiche unzulässige Risikoaufschläge,
- die Ansätze für die Kostenvarianzen und Preissteigerungen bei Zugrundelegung der belegten Basiskosten und der Anhaltswerte des Kostenstabilen Bauens um insgesamt etwa 6,3 Mio. Euro überhöht und
- die Ermittlung der angegebenen Baunebenkosten nicht an den Maßstäben der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) ausgerichtet.

Die Abweichungen sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Kostenberechnung für die Revitalisierung des CCH								
Kosten – Definition	Kosten – Bestandteile	Kostenermittlungsstufe					Kostenberechnung*	
		Kostenrahmen	Kosten-schätzung	Kosten-berechnung	Kosten-anschlag	Kosten-feststellung		
		in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	
Gesamtkosten	Gesamtbaukosten	Baukosten	Basiskosten • CCH • Vorfahrtbauwerk	115,0 12,4	118,0 12,5	120,0 11,5		101,4 11,5
			Ansatz für Kostenvarianz • CCH • Vorfahrtbauwerk	23,0 2,5	17,7 1,9	15,0 3,0		10,1 1,2
			Preissteigerungen • CCH • Vorfahrtbauwerk	9,2 1,0	8,9 0,9	9,0 1,0		7,6 1,0
			Baunebenkosten (Planungskosten) • CCH • Vorfahrtbauwerk	27,6 2,9	31,1 2,9	31,5 3,0		31,5 3,0
			Gesamtbaukosten (Summe Baukosten + Baunebenkosten):	ca. 194	ca. 194	194		ca. 167
		Grunderwerbskosten	0,0	0,0	0,0		0,0	
		Einrichtungskosten	noch zu ermitteln	vom Mieter/ Betreiber zu tragen	vom Mieter/ Betreiber zu tragen		vom Mieter/ Betreiber zu tragen	
		Besondere Kostenrisiken	noch zu ermitteln	siehe Erläuterungen in der Drucksache 20/13204	derzeit keine		derzeit keine	
		Sanierung Tiefgarage		4,2	siehe Erläuterungen		siehe Erläuterungen	

* Berechnung durch den Rechnungshof auf Grundlage belegter Kostenunterlagen

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 20/13678 vom 18. November 2014, S. 5, ergänzt um eigene Darstellung

262. Die BWVI hat darauf hingewiesen, eine genauere Bestimmung aller zu berücksichtigenden Basiskosten sei zu dem damaligen Stand der Planung nicht möglich und eine spätere Vorlage der Bürgerschaftsdrucksache nicht vertretbar gewesen. Ein Verzicht auf die Berücksichtigung kostenrelevanter Sachverhalte hätte eine Fehlinformation von Senat und Bürgerschaft bedeutet. Die aktuelle Kostenfortschreibung habe zudem die in der Bürgerschaftsdrucksache erfolgten Angaben bestätigt.
263. Dem ist entgegenzuhalten, dass die spätere, tatsächliche Kostenentwicklung nicht die festgestellten Mängel in der seinerzeit gegenüber der Bürgerschaft vorgestellten Kostenberechnung rechtfertigt.
264. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die der Bürgerschaft vorgestellte Kostenberechnung Kostenansätze enthielt, die überhöht und nicht vollständig belegt waren und insofern nicht den Vorgaben des Kostenstabilen Bauens entsprachen.
265. Zur Absicherung einer sachgerechten Entscheidung über die Fortführung von Projekten hat er
- die BWVI aufgefordert, Kostenberechnungen von Bauvorhaben zukünftig gegenüber der Bürgerschaft zutreffend nach den einschlägigen Vorgaben darzustellen und davon abweichende Kostenansätze transparent auszuweisen und ausreichend zu begründen,
 - die CCH Immo KG aufgefordert, Kostenberechnungen von Bauvorhaben zukünftig konsequenter nach den einschlägigen

Vorgaben auszurichten, sorgfältig und ohne „versteckte“ Reserven zu ermitteln und Abweichungen transparent darzustellen und zu begründen.

266. Die BWVI und die CCH Immo KG haben dies zugesagt.

Honorierung der Realisierungsträgerin

267. Die CCH Immo KG hat mit der Geschäftsbesorgerin – zunächst war dies die ReGe, zwischenzeitlich ist es die Sprinkenhof – einen Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen. In diesem Vertrag wurde die Vergütung für die Geschäftsbesorgung durch Aufwandsersatzung vereinbart. D.h. für Leistungen, die die Geschäftsbesorgerin selbst erbringt und nicht weitervergibt, erstattet die CCH Immo KG ihr alle Aufwendungen, insbesondere Personal- und Verwaltungskosten (Eigenkosten) zuzüglich eines Gewinnaufschlags von 5 % der Eigenkosten.
268. Die vereinbarte Aufwandsersatzung entspricht nicht den Grundsätzen der Bürgerschaftsdrucksache „Kostenstabiles Bauen“, an die die Projektbeteiligten gebunden sind. Diese sehen vielmehr vor, dass die Finanzierung des technischen Personals des Realisierungsträgers projektbezogen über vorab nach praxiserprobten Regelwerken – einschlägig ist hier die Nr. 9 der Schriftenreihe des Ausschusses für die Honorarordnung (AHO Nr. 9)⁵ – bemessene Honorare erfolgt. Das bedeutet, dass die Honorare vorab auf der Grundlage der sog. „anrechenbaren Kosten“ der konkreten Baumaßnahme bemessen werden und nicht auf Basis der tatsächlich entstandenen Personalaufwendungen. Anhand des Vergleichs von „erwirtschafteten“ Honoraren und Personalaufwendungen soll u. a. die Effizienz des Realisierungsträgers gemessen werden können.
269. Der Rechnungshof hat eine Vergleichsbetrachtung vorgenommen und in einer überschlägigen Berechnung ermittelt, dass ein nach AHO Nr. 9 und den aktuellen VV-Bau ermitteltes Honorar für Projektmanagementleistungen rund 1,8 Mio. Euro unter der aktuellen Kostenerwartung für Projektmanagementleistungen im Projekt Revitalisierung CCH liegt.
270. Aufgrund der Vergleichsbetrachtung des Rechnungshofs haben die CCH Immo KG und die Sprinkenhof eine eigene nachträgliche Berechnung eines Honorars für Projektmanagementleistungen angestellt und sind dabei zu der Auffassung gelangt, dass die Aufwandsersatzung voraussichtlich nicht zu Mehrkosten gegenüber einem Honorar auf Basis der einschlägigen Regelwerke führen werde.

⁵ Die Nr. 9 der Schriftenreihe des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. ist das gängige Regelwerk für Projektmanagementleistungen, wie die Geschäftsbesorgerin sie im Projekt erbringt, auf das auch die Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen“ vom 4. Dezember 2012 verweist.

271. Die Berechnung der CCH Immo KG und der Sprinkenhof ist jedoch fehlerhaft. Sie entspricht inhaltlich und systematisch nicht der AHO Nr. 9:
- Die Ermittlung der „anrechenbaren Kosten“, die die Basis für die weitere Honorarberechnung bilden, wird nicht, wie in der AHO Nr. 9 vorgeschrieben, an der Kostenberechnung ausgerichtet.
 - Sie enthält überdies Kostenpositionen, die aus der Kostenberechnung der Baumaßnahme nicht hervorgehen und damit nicht berücksichtigungsfähig sind.
 - Ferner weist die Berechnung beispielsweise einen zusätzlichen Honoraransatz für „besondere Leistungen“ aufgrund von Projektänderungen auf, obwohl diese Leistungen durch das Honorar für „Grundleistungen“ bereits abgedeckt sind.
272. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die in den Geschäftsbesorgungsverträgen vereinbarte Aufwandserstattung nicht den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens entspricht und
 - dadurch voraussichtlich Mehrkosten von bis zu 1,8 Mio. Euro gegenüber einer Vergütung entsprechend diesen Grundsätzen entstehen werden.
273. Er hat die BWVI als Bedarfsträgerin sowie die CCH Immo KG und die Sprinkenhof aufgefordert darauf hinzuwirken, dass künftig bei Baumaßnahmen die Vergütung des Realisierungsträgers auf Honorarbasis entsprechend den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens und den VV-Bau geregelt wird.
274. Die BWVI, die CCH Immo KG und die Sprinkenhof haben dies zugesagt.

*1,8 Mio. Euro
voraussichtliche
Mehrkosten*

Entscheidungsmanagement bei der Realisierungsträgerin

275. Die von der Realisierungsträgerin in einem sog. Projekthandbuch aufgestellten projektinternen Regelungen sollen verbindliche Vorgaben für den Planungsprozess darstellen und so für einen strukturierten Ablauf sorgen.⁶
276. Im Projekthandbuch enthaltene Regelungen zum Entscheidungsmanagement, das sachgerechte Entscheidungen über definierte Aspekte der Planung auf Grundlage von Entscheidungsvorlagen sicherstellen soll, wurden allerdings nicht durchgängig umgesetzt:

*Unvollständige
Kostenangaben in
Entscheidungsvorlagen*

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/13204 vom 30. September 2014, S. 3.

Einzelne Entscheidungsvorlagen enthielten nicht die geforderten vollständigen Angaben zu den Auswirkungen anstehender Entscheidungen auf die Kosten oder waren fehlerhaft aufgestellt bzw. dokumentiert. So enthielt beispielsweise die Entscheidungsvorlage über den Rückbau und die Verfüllung anstelle der Sanierung des Vorfahrtbauwerks zwar geschätzte Einsparungen von bis zu 3,7 Mio. Euro bei den Kosten der Bauausführung, nicht jedoch daraus offenkundig resultierende Mehraufwendungen bei den Kosten der Planung in Höhe von mindestens 1,27 Mio. Euro. Diese hätten zumindest dem Grunde und der ungefähren Höhe nach abgeschätzt werden können und müssen, um eine sachgerechte Entscheidung herbeizuführen.

277. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und der Sprinkenhof empfohlen, die projektinternen Regelungen konsequent anzuwenden. Sachgerechte Entscheidungen über Einsparvorschläge können nur getroffen werden, wenn Auswirkungen der Entscheidung auf die Kosten vollständig angegeben werden.
278. Die Sprinkenhof hat dies zugesagt.

Aufträge an Dritte

279. Zur Realisierung des Projekts wurden bis September 2017 rund 150 Aufträge mit einem Gesamtwert von rund 175 Mio. Euro überwiegend von der CCH Immo KG an Dritte u. a. für Bau-, Planungs- und Beratungsleistungen erteilt. Die CCH Immo KG als öffentliche Auftraggeberin hat bei der Vergabe von Aufträgen die einschlägigen Vergaberechtsbestimmungen zu beachten.

*Vergaberech-
liche Vorgaben
nicht ein-
gehalten*

280. Der Rechnungshof hat bei der stichprobenhaften Überprüfung der Auftragsvergabe für Planungs- und Beratungsleistungen Fehler bei der Vergabe, dem Abschluss von Verträgen und der Dokumentation festgestellt. Insbesondere fehlten teilweise die erforderlichen Auftragswertschätzungen bzw. wurden Auftragswerte falsch, insbesondere zu niedrig, geschätzt, sodass die Vergabe nach den einschlägigen Vorschriften für europaweite Vergabeverfahren teilweise nicht sichergestellt war. Teilweise wurden Leistungen vor dem Abschluss der entsprechenden Verträge erbracht.
281. Der Rechnungshof hat die festgestellten Vergaberechtsverletzungen beanstandet und die betroffenen Stellen – CCH Immo KG, Sprinkenhof und BWVI – aufgefordert, künftig die Vergaberechtsbestimmungen konsequenter zu beachten.
282. Die BWVI, die CCH Immo KG und die Sprinkenhof haben dies zugesagt.

Veröffentlichung im Informationsregister

283. Die CCH Immo KG hat sich zum Umfang der zu veröffentlichenden Unterlagen nach den Vorgaben des Hamburgischen Transparenz-

gesetzes (HmbTG)⁷ anwaltlich beraten lassen. Sie hat in der Folge festgelegt, Aufträge mit einem Auftragswert unter 1 Mio. Euro netto und nachträglich geschlossene Vereinbarungen generell nicht im Informationsregister zu veröffentlichen.

284. Der Rechnungshof sieht damit das Ziel eines umfassenden Informationsrechts der Allgemeinheit nach § 1 Absatz 1 HmbTG eingeschränkt. Gemäß § 3 Absatz 2 Nr. 1 HmbTG sollen Verträge, an denen ein öffentliches Interesse besteht, veröffentlicht werden, soweit dadurch die wirtschaftlichen Interessen der FHH nicht erheblich beeinträchtigt werden. Lediglich in besonders gelagerten, atypischen und begründeten Fällen sind Ausnahmen von der Verpflichtung zulässig. Eine Annahme, das Interesse der Allgemeinheit sei an Verträgen unterhalb der Auftragssumme von 1 Mio. Euro generell nicht gegeben, begründet den geforderten Ausnahmetatbestand nicht. Vielmehr bedarf es einer einzelfallbezogenen Begründung, die von einem generellen Transparenzgebot im Sinne des HmbTG absehen lässt. Das Transparenzgesetz selbst hat nach § 9 Absatz 2 Nr. 1 HmbTG eine pauschale Bagatellgrenze für das Informationsbedürfnis in Höhe von 100.000 Euro festgelegt. Das Informationsbedürfnis der Allgemeinheit erstreckt sich – wie große Baumaßnahmen in der Vergangenheit häufig gezeigt haben – auch auf die Fortentwicklung vertraglicher Vereinbarungen, u. a. zum Zweck der Kostenverfolgung und möglicher Änderungen des Auftragsumfangs.
285. Der Rechnungshof hat die derzeitige Verfahrensweise der CCH Immo KG kritisiert und sie aufgefordert, ihrer Veröffentlichungspflicht nachzukommen.
286. Die CCH Immo KG will Änderungen in der Verfahrensweise prüfen.

*Keine vollständige
Veröffentlichung*

⁷ Hamburgisches Transparenzgesetz vom 19. Juni 2012.

Zustandsbewertung baulicher Anlagen

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und
Innovation / Behörde für Umwelt und
Energie / Finanzbehörde / Bezirksämter /
Landesbetrieb Straßen, Brücken und
Gewässer / Hamburg Port Authority AöR /
Landesbetrieb Immobilienmanagement
und Grundvermögen

Vielfach fehlen den zuständigen Dienststellen erforderliche Kenntnisse über Bestand und Zustand der baulichen Infrastruktur.

Außerhalb des Hafens sind die Kosten der baulichen Unterhaltung weitgehend unbekannt.

Die in der Anlagenbuchhaltung ausgewiesenen Daten zur Vermögensentwicklung sollten auch für das Erhaltungsmanagement nutzbar sein.

287. Der Rechnungshof hat sich zum Sanierungsstau bereits wiederholt kritisch geäußert.¹

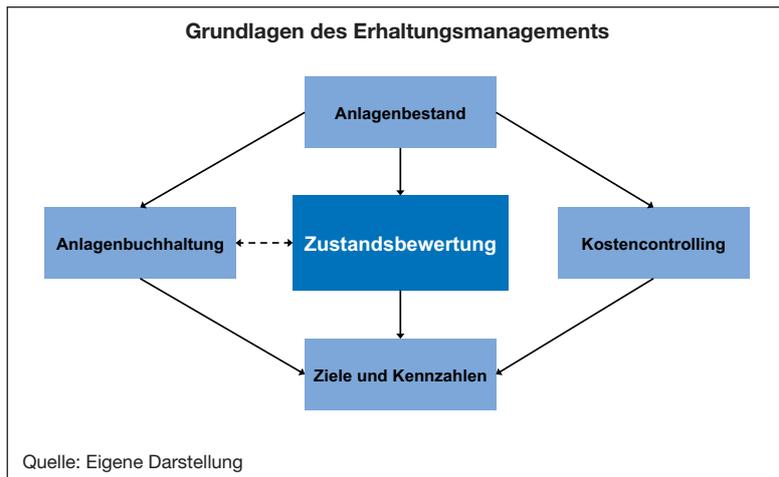
Der Senat verfolgt nunmehr das Ziel, den bestehenden Sanierungsstau abzubauen. Dazu hat er im Jahr 2018 „Grundsätze des Erhaltungsmanagements“² beschlossen und zusätzliche Finanzmittel vorgesehen³. Ob die Bauinvestitionen und die Aufwendungen für die bauliche Unterhaltung tatsächlich ausreichen werden, um dieses Ziel zu erreichen, lässt sich nur anhand der Zustandsentwicklung der städtischen Bauten beurteilen.

288. Ausgehend vom vorhandenen Anlagenbestand können neben der Zustandsbewertung auch die Anlagenbuchhaltung und ein Kostencontrolling wesentliche Instrumente für Erhaltungsmanagementsysteme darstellen, u. a. um hieraus geeignete Ziele und Kennzahlen für eine effiziente Steuerung des Mitteleinsatzes bzw. Erfolgskontrollen zu generieren.

¹ U. a.:
Jahresbericht 2009, „Grüninvestitionen, Grünanlagen, Spielplätze“, Tzn. 188 bis 200,
Jahresbericht 2010, „Erhaltung des Hamburger Straßennetzes“, Tzn. 341 bis 372,
Jahresbericht 2012, „Erhaltung von Brücken und Tunneln“, Tzn. 246 bis 268,
Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ und „Monitoring Schuldenbremse 2018“.

² Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, „Grundsätze des Erhaltungsmanagements der Freien und Hansestadt Hamburg“, Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018.

³ Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020, Bürgerschaftsdrucksache 21/14000 vom 13. Juni 2018.



Der Rechnungshof hat in diesem Kontext geprüft, ob und in welcher Qualität die Grundlagen des Erhaltungsmanagements für folgende städtische Bauten des Infrastrukturvermögens vorliegen:

- Straßen inklusive Geh- und Radwege,
- Grünflächen und Spielplätze,
- Brücken/andere Ingenieurbauwerke sowie
- Uferbefestigungen.⁴

Anlagenbestand

289. Den zuständigen Dienststellen müssen ihre baulichen Anlagen bekannt sein. Sie müssen über ein vollständiges und aktuelles Verzeichnis ihres Anlagenbestands mit den jeweils relevanten Daten verfügen, das zudem digital geführt sein sollte. Falls unterschiedliche Dienststellen für gleichartige Anlagen verantwortlich sind, ist eine konsistente Datenhaltung zwischen ihnen abzustimmen.
290. Umfängliche Daten zum Anlagenbestand liegen bisher nur für Straßenfahrbahnen sowie für Brücken/andere Ingenieurbauwerke vor. Für Geh- und Radwege, Grünflächen und Spielplätze sowie Uferbefestigungen gibt es hingegen keine geeigneten und einheitlichen Datengrundlagen. Zu zahlreichen Uferbefestigungen der Freien und Hansestadt Hamburg sind nicht einmal Grunddaten erfasst. Ursächlich hierfür sind u. a. offene Zuständigkeitsfragen.
291. Weiterhin steht die Einbeziehung der Bezirksstraßen und der Straßen im Hafen in die zentrale Straßeninformationsbank, wie vom Rechnungshof bereits im Jahr 2010 gefordert⁵ und vom Senat im

*Datengrundlagen
vielfach
unzureichend*

*Straßeninfor-
mationsbank immer
noch unvollständig*

⁴ An Gewässern I. Ordnung (§ 2 Hamburgisches Wassergesetz vom 29. März 2005) außerhalb des Hafens.

⁵ Jahresbericht 2010, „Erhaltung des Hamburger Straßennetzes“, Tzn. 341 bis 372.

Jahr 2013 angekündigt⁶, immer noch aus. Die unterschiedlichen Datensysteme für die von den jeweiligen Dienststellen⁷ verwalteten Straßen führen u. a. zu mangelnder Vergleichbarkeit, fehlender Validität sowie zu vermeidbarem Mehraufwand. Verlässliche Aussagen zum gesamten Anlagenbestand gegenüber Politik und Öffentlichkeit sind somit auch bei den Straßenfahrbahnen kaum möglich.

Zustandsbewertung

292. Jedes funktionierende Erhaltungsmanagement setzt die Kenntnis darüber voraus, in welchem Zustand sich die baulichen Anlagen befinden und ob mit den durchgeführten Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen eine Verbesserung der Zustandssituation eingetreten ist bzw. ein angestrebtes Ziel erreicht werden kann. Die Kenntnis des baulichen Zustands ist zudem eine wichtige Voraussetzung für eine sachgerechte Prioritätensetzung und damit einen effizienten Mitteleinsatz. Insofern müssen für alle relevanten baulichen Anlagen systematische, qualifizierte und zyklische Zustandsbewertungen durchgeführt werden.

Zustand der Grünflächen, Spielplätze und Uferbefestigungen nur lückenhaft bekannt

293. Bislang werden diese allerdings lediglich für Straßenfahrbahnen sowie für Brücken und andere Ingenieurbauwerke durchgeführt. Für Grünflächen liegen keine qualifizierten Zustandsbewertungen vor und auch die bisherigen Zustandsbewertungen von Spielplätzen liefern noch keine sachgerechte und einheitliche Grundlage für das von der Bürgerschaft gewünschte Erhaltungsmanagementsystem.⁸ Bei den Uferbefestigungen wurden Zustandsbewertungen in der Vergangenheit ebenfalls vernachlässigt und sind bislang nur für einen sehr kleinen Teil der baulichen Anlagen erfolgt.

Kostencontrolling

294. Durch ein Kostencontrolling müssen alle im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Erhaltung baulicher Anlagen stehenden Kosten⁹ erfasst und verursachungsgerecht zugeordnet werden. Es ist zu unterscheiden, wofür welche Mittel im Einzelnen aufgewendet worden sind bzw. künftig aufgewendet werden sollen.

Unterhaltungskosten nur zum Teil bekannt

295. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass den verantwortlichen Dienststellen die Kosten für die Unterhaltung der Bauten des Infrastrukturvermögens nicht mit hinreichender Genauigkeit bekannt und teilweise sogar gänzlich unbekannt sind. Nur die Hamburg Port Authority AöR konnte die Kosten für die bauliche Unterhaltung der Straßen und Brücken im Hafen nachvollziehbar benennen.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/10333 vom 17. Dezember 2013, S. 6.

⁷ BWVI und LSBG (Hauptverkehrsstraßen), Bezirksämter (Bezirksstraßen) und HPA (Straßen im Hafen).

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/11673 vom 24. Januar 2018.

⁹ Zum Beispiel Betriebs- bzw. Bewirtschaftungskosten, bauliche Unterhaltungskosten, Kosten aus Abschreibungen.

Anlagenbuchhaltung

296. Für die Bilanzierung der Freien und Hansestadt Hamburg ist ohnehin eine Anlagenbuchhaltung erforderlich, in der u. a. anhand von Abschreibungen der Werteverzehr der baulichen Anlagen erfasst wird. Diese liegt grundsätzlich auch vor.
297. Der Rechnungshof empfiehlt, die Anlagenbuchhaltung auch für das Erhaltungsmanagement nutzbar zu machen. Beispielsweise können die darin vorgehaltenen Daten zur Vermögensentwicklung die Planung des Investitionsbedarfs unterstützen. Im Sinne der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit ist es sinnvoll, zwischen den Daten zum baulichen Anlagenbestand (Tz. 289) und den Vermögensgegenständen in der Anlagenbuchhaltung eine möglichst weitgehende Kongruenz herzustellen, zum Beispiel sollten die Bezeichnungen und Abgrenzungen in beiden Datenbeständen übereinstimmen. Eine zweifelsfreie Zuordnung zu den vor Ort bestehenden Anlagen sollte möglich sein.

Für die Nutzbarkeit der Anlagenbuchhaltung für das Erhaltungsmanagement ist zudem die Beseitigung von bestehenden Mängeln¹⁰ erforderlich.

Ziele und Kennzahlen

298. Für das Erhaltungsmanagement müssen abhängig von der jeweiligen Ausgangslage realistische Ziele definiert werden. In welchem Maße diese erreicht werden, kann nur anhand von aussagekräftigen Kennzahlen, wie etwa
- Zustandskennzahlen (zum Beispiel „Durchschnittlicher Anlagenzustand“),
 - Bilanzkennzahlen (zum Beispiel „Anlagenabnutzungsgrad“) oder
 - Kostenkennzahlen (zum Beispiel „Spezifische Kosten der baulichen Unterhaltung“)

gemessen werden. Zustandskennzahlen werden zudem für Hauptverkehrsstraßen und Brücken¹¹ auch im Haushaltsplan dargestellt und unterstützen eine sachgerechte Budgetentscheidung der Bürgerschaft.

299. Aufgrund der vorangehend beschriebenen Mängel bei den Daten zum Anlagenbestand, der Zustandsbewertung, dem Kostencontrolling und der Anlagenbuchhaltung fehlen überwiegend noch die Grundlagen für die Bestimmung von Zielen und Kennzahlen. Die im Haushaltsplan enthaltenen Kennzahlen sollten weiterentwickelt

Grundlagen für Ziele und Kennzahlen fehlen

¹⁰ Siehe Teil I des Jahresberichts, Tz. 11 (Bestätigungsvermerk).

¹¹ Haushaltsplan 2017/2018, Einzelplan 7 (Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation), S. 43 und 95.

werden. Beispielsweise könnten bereits vorhandene Grundlagen genutzt werden, um auch Zustandskennzahlen für weitere bauliche Anlagen (u. a. Bezirksstraßen) darzustellen.

Fazit

Voraussetzungen für ein systematisches Erhaltungsmanagement schaffen

300. Der Rechnungshof hat bei den im Kontext zur Zustandsbewertung geprüften Instrumenten von Erhaltungsmanagementsystemen zahlreiche Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten festgestellt. Insgesamt wird deutlich, dass die Voraussetzungen für eine effiziente Erhaltung von baulichen Anlagen vielfach nicht gegeben sind.

		Straßen		Grünflächen und Spielplätze	Brücken/andere Ingenieurbauwerke	Uferbefestigungen
		Fahrbahnen	Gehwege und separate Radwege			
Wesentliche Defizite festgestellt						
Defizite bzw. Optimierungsbedarf festgestellt						
Keine Defizite festgestellt						
Daten zum Anlagenbestand						
Zustandsbewertung						
Kostencontrolling						
Anlagenbuchhaltung						
Ziele und Kennzahlen						

Quelle: Eigene Darstellung

301. Der Rechnungshof hat die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, die Behörde für Umwelt und Energie, die Finanzbehörde und die Bezirksämter im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten aufgefordert,

- vollständige, einheitliche und aktuelle Daten zum Anlagenbestand zu erheben und vorzuhalten,
- die offenen Zuständigkeitsfragen nunmehr abschließend zu klären,
- umfassende, qualifizierte und zyklische Zustandsbewertungen durchzuführen und zu dokumentieren,
- eine hinreichende Kostentransparenz herzustellen und zu prüfen, inwieweit hierfür die Kosten- und Leistungsrechnung (§ 3 Absatz 3 LHO) genutzt werden kann,
- die Anlagenbuchhaltung auch für das Erhaltungsmanagement nutzbar zu machen

und damit die Grundlagen für geeignete Ziele und Kennzahlen für das Erhaltungsmanagement zu schaffen.

Er hat zudem konkrete Empfehlungen gegeben, um die Zustandskennzahlen im Haushaltsplan weiterzuentwickeln und um weitere aussagekräftige Kennzahlen zu ergänzen.

302. Die Behörden haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen sowie die Umsetzung der Empfehlungen zu prüfen. Teilweise werde an den überwiegend bekannten Defiziten bereits gearbeitet.
303. Zwischenzeitlich hat der Senat die „Grundsätze des Erhaltungsmanagements“¹² beschlossen. Sie sind geeignet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, Kritikpunkte des Rechnungshofs auch aus vorigen Prüfungen auszuräumen.

¹² Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, „Grundsätze des Erhaltungsmanagements der Freien und Hansestadt Hamburg“, Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018.

Sanierung von Uferwänden

Finanzbehörde / Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / Bezirksämter Hamburg-Nord und Harburg / Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen / Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer / ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH / Hafencity Hamburg GmbH

Durch verspätete Sanierungen sind vermeidbare Mehrkosten von mindestens 700.000 Euro entstanden.

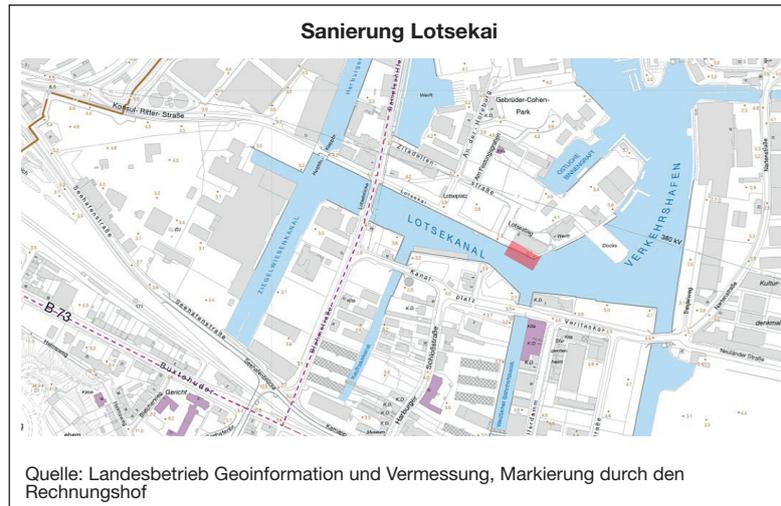
Die Baunebenkosten sind nicht vollständig erfasst worden, ein Vergleich zwischen den Realisierungsträgern ist nicht möglich.

Die jährlichen Folgekosten müssen bedarfsgerecht und nachvollziehbar ermittelt werden.

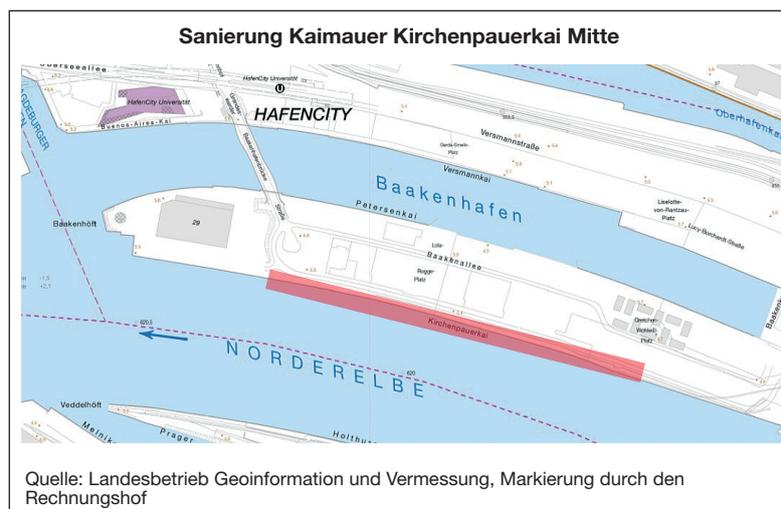
304. Die Sanierung von Uferwänden ist in Hamburg eine Daueraufgabe mit einem hohen finanziellen Aufwand und wird von verschiedenen Bedarfs- und Realisierungsträgern verantwortet. Der Rechnungshof hat die Planung und Durchführung folgender Baumaßnahmen geprüft:



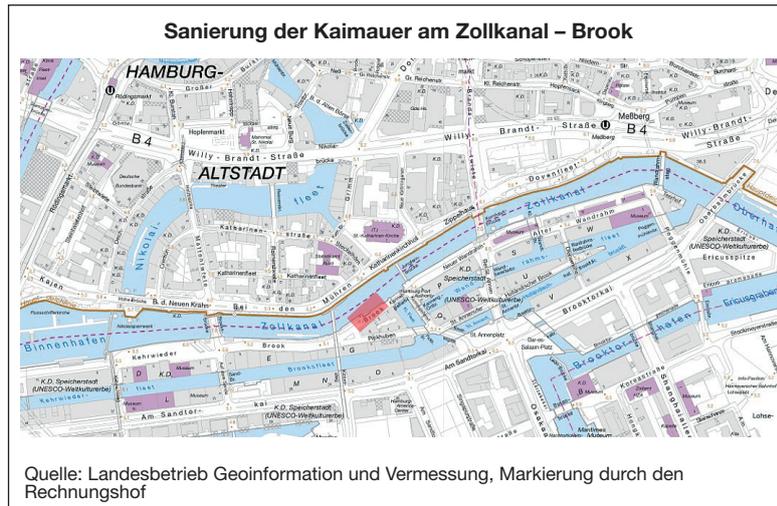
Im **Eilbekkanal** werden seit 2016 rund 500 m Uferwand erneuert. Die Gesamtbaukosten wurden mit ca. 5,8 Mio. Euro beziffert. Bedarfsträger ist das Bezirksamt Hamburg-Nord und Realisierungsträger ist der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG).



Die Sanierung einer ca. 91 m langen Uferwand am **Lotsekai** im Harburger Binnenhafen wurde 2017 fertiggestellt. Das Bezirksamt Harburg war Bedarfs- und Realisierungsträger und hatte die Gesamtkosten mit rund 2,4 Mio. Euro angegeben.



Die 2015 fertiggestellte Sanierung der Kaimauer am **Kirchenpauerkai** in der östlichen HafenCity mit geplanten Gesamtkosten von rund 4,2 Mio. Euro erstreckt sich über eine Länge von ca. 660 m. Bedarfs- und Realisierungsträger war die HafenCity Hamburg GmbH (HCH).



Seit 2017 wird in der Speicherstadt am **Zollkanal** im Bereich **Brook** auf einer Länge von ca. 110 m die Uferwand saniert. Bedarfsträger ist der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG), Realisierungsträger ist die ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH (ReGe). Die geplanten Gesamtbaukosten betragen ca. 7,1 Mio. Euro.

Sanierungszeitpunkt

305. Im Jahr 2006 wurde das Nordufer des über 100 Jahre alten **Eilbekkanals** noch durch die zuständige Fachbehörde¹ selbst als Eignungsfläche für Hausboote ausgewiesen.² In den Jahren 2008 und 2009 hat das Bezirksamt Hamburg-Nord für vier Hausboote öffentlich-rechtliche Verträge geschlossen und wasserrechtliche Genehmigungen erteilt. Unmittelbar danach wurden die Hausboote vor Ort hergestellt. Eine Bauwerksprüfung im Jahr 2011 ergab, dass die Ufermauer dringend saniert werden musste. Für die Durchführung der Baumaßnahme mussten die Hausboote temporär verlegt werden. Die damit verbundenen Kosten werden voraussichtlich rund 460.000 Euro betragen.
306. Im Jahr 2015 musste aufgrund von starken Verformungen der ca. 130 Jahre alten Kaimauer am **Zollkanal – Brook** eine Notsicherungsmaßnahme durchgeführt und die dahinter verlaufende Straße gesperrt werden. Die Kosten für die Notsicherungsmaßnahme betragen voraussichtlich mehr als 240.000 Euro.
307. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordern es, u. a. zu prüfen, ob und zu welchem Zeitpunkt Uferwände saniert werden müssen.³ Diese Prüfung setzt regelmäßige und qualifizierte

¹ Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, seinerzeit Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

² Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, „Schwimmende Häuser und Hausboote sowie Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 24. November 2004 ‚Wohnen auf dem Wasser‘ – Drucksache 18/1215 –“, Bürgerschaftsdrucksache 18/3900 vom 14. März 2006.

³ Vgl. Nr. 1.2 VV zu § 7 LHO.

Zustandsbewertungen, d. h. die fundierte Kenntnis über den baulichen Zustand bzw. die Restnutzungsdauer der Uferwände voraus und muss zudem weitere relevante Faktoren, zum Beispiel die zukünftige Nutzung der jeweiligen Uferwände, berücksichtigen. Mithilfe rechtzeitiger Sanierungen sollen u. a. die Funktionsfähigkeit und die Verkehrssicherheit der Uferwände gewährleistet und erreicht werden, dass keine unnötigen Mehrkosten, zum Beispiel für Notsicherungsmaßnahmen, entstehen.

308. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hätte – auch aufgrund des hohen Alters der Uferwand im **Eilbekkanal** – vor der Ansiedlung der Hausboote mithilfe einer qualifizierten Zustandsbewertung klären müssen, ob zuerst die Uferwand saniert werden muss, um wirtschaftliche Nachteile bei einer späteren Sanierung zu vermeiden. Stattdessen hat sich das Bezirksamt Hamburg-Nord allein auf die Entscheidungsgrundlage der Fachbehörde verlassen und die Hausboote zugelassen, ohne den baulichen Zustand der Uferwand hinreichend zu kennen. Die Kosten für die temporäre Verlegung der Hausboote hätten durch eine rechtzeitige Zustandsbewertung und Sanierung vermieden werden können.
309. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat erklärt, es habe erst im Jahr 2006 die Funktion der Wasserbehörde übernommen und sei davon ausgegangen, dass der bauliche Zustand der Uferwand im Zuge der Ausweisung der Eignungsflächen für Hausboote hinreichend geprüft worden war.
310. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der bauliche Zustand spätestens vor Abschluss der öffentlich-rechtlichen Verträge und Erteilung der wasserrechtlichen Genehmigung hätte geklärt werden müssen. Bei der Ausweisung der Eignungsflächen für Hausboote durch die Fachbehörde standen andere Kriterien im Vordergrund.
311. Die Notsicherungsmaßnahme am **Zollkanal – Brook** wurde erforderlich, weil angesichts der entstandenen Verformung der Kai-mauer bereits Gefahr im Verzug war. Mit regelmäßigen Zustandsbewertungen und einer rechtzeitigen Sanierung hätten die Kosten für die Notsicherungsmaßnahme und die mehrjährige Nichtbenutzbarkeit der Straße vermieden werden können.
312. Der Rechnungshof hat die verspäteten Sanierungen und die dadurch entstandenen Mehrkosten von mindestens 700.000 Euro beanstandet. Er hat die für Uferwände zuständigen Bedarfsträger aufgefordert, regelmäßig qualifizierte Zustandsbewertungen vorzunehmen und notwendige Sanierungen rechtzeitig durchzuführen. Dies gilt auch für Realisierungsträger, soweit diese hiermit beauftragt sind.
313. Die Bedarfs- und Realisierungsträger haben dies zugesagt.

*700.000 Euro
Mehrkosten
durch verspätete
Sanierungen*

Folgekosten

314. Bauliche Anlagen verursachen während ihrer Nutzungsdauer laufend Folgekosten u. a. für Unterhaltung und Instandsetzung. Die

in den Kostenunterlagen für die geprüften Baumaßnahmen angegebenen jährlichen Folgekosten betragen, bezogen auf die jeweiligen Längen der Uferwände, zwischen ca. 8 Euro/m und ca. 266 Euro/m. Nachfragen des Rechnungshofs ergaben, dass sie auf Grundlage unterschiedlicher Ansätze und Berechnungsmethoden ermittelt wurden.

*Ansätze für
Folgekosten
nicht plausibel*

315. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2012 festgestellt, dass die Folgekosten teilweise nicht bekannt waren und in nicht ausreichender Höhe veranschlagt wurden, und gefordert, diese künftig bedarfsgerecht zu ermitteln.⁴ Mit der Drucksache „Grundsätze des Erhaltungsmanagements der Freien und Hansestadt Hamburg“⁵ hat der Senat im Jahr 2018 erklärt, mit Unterhaltung und Instandsetzungen künftig sicherzustellen, dass bauliche Anlagen ihre geplante Nutzungsdauer erreichen. Er hat in diesem Zusammenhang auf die bestehenden Regelungen hingewiesen, wonach die Folgekosten aufgrund geeigneter Richtwerte nachvollziehbar zu ermitteln und in den Kostenunterlagen anzugeben sind.
316. Die erheblichen Differenzen zwischen den Ansätzen für Folgekosten lassen sich in dieser Höhe nicht sachlich bzw. mit unterschiedlichen Bedarfen begründen. Zudem sind die Angaben zu Folgekosten in den Kostenunterlagen mangels Erläuterungen nicht nachvollziehbar und insgesamt nicht plausibel. Im Einzelnen ist fraglich, ob die Folgekosten hinreichend realistisch bzw. bedarfsgerecht abgebildet wurden.
317. Der Rechnungshof hat die fehlende Plausibilität der Ansätze für Folgekosten und die fehlenden Erläuterungen in den Kostenunterlagen kritisiert. Er hat die Bedarfs- und Realisierungsträger erneut aufgefordert, die Folgekosten bedarfsgerecht zu ermitteln, und empfohlen, hierzu eine einheitliche Vorgehensweise abzustimmen.
318. Die Bedarfs- und Realisierungsträger haben zugesagt, der Forderung nachzukommen, und wollen die Umsetzung der Empfehlung prüfen.

Kosten für Bauherrenaufgaben

319. Voraussetzung für die nach § 7 Absatz 4 LHO vorgesehene Durchführung von Erfolgskontrollen ist u. a. das Vorliegen von Informationen über den Ressourcenverbrauch. Der Senat hat mit Einführung der Regelungen zum Kostenstabilen Bauen⁶ mitgeteilt, die Realisierungsträger stünden in einem gewissen Wettbewerb, der insbesondere auch die Wirtschaftlichkeit umfasse.
320. Die Gesamtkosten von Baumaßnahmen sind in den Kostenunterlagen in definierte Kostenbestandteile – u. a. die Baunebenkosten

⁴ Jahresbericht 2012, „Folgebelastrungen im Ingenieurbau und Grünbereich“, Tzn. 277 bis 278.

⁵ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018, S. 11.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 14 f.

– zu gliedern. Zu den Baunebenkosten (Kostengruppe 700)⁷ gehört insbesondere der Aufwand beim Bedarfs- und Realisierungsträger sowie für Ingenieur- und Architektenleistungen (Eigen- und Fremdleistungen).

321. Die Kosten für Bauherrenaufgaben, hierzu gehört insbesondere das Projektmanagement, sind Bestandteil der Baunebenkosten und wurden von den Bedarfs- und Realisierungsträgern nicht vollständig und einheitlich erfasst. Der LSBG richtete sich bei der Kostenaufteilung nach seiner eigenen Aufbauorganisation und konnte die Kosten für Bauherrenaufgaben nicht separat beziffern. Die Eigenleistungen der Bezirksämter Hamburg-Nord und Harburg wurden nicht erfasst und sind in den jeweiligen Kostenunterlagen nicht enthalten. Auch die HCH bezog eigene Projektmanagementkosten nicht mit ein und hat in der Kostenunterlage auch die anderen Baunebenkosten, zum Beispiel für Ingenieur- und Architektenleistungen, nicht dargestellt. Die ReGe gliederte die Baunebenkosten auf Basis selbst gewählter Vergabeeinheiten und hat die Eigenleistungen des LIG als Bedarfsträger in der Kostenunterlage nicht berücksichtigt.
- Keine detaillierte oder unvollständige Kostenerfassung*
322. Die Bedarfs- und Realisierungsträger können daher den bestehenden Anforderungen an die Kostenermittlung und -darstellung in Kostenunterlagen, an die Durchführung von Erfolgskontrollen und ihren weiteren kostenbezogenen Aufgaben nicht hinreichend nachkommen. Zudem ist ein transparenter Wettbewerb zwischen den Realisierungsträgern nicht möglich, solange diese Kosten nicht vollständig erfasst werden oder vergleichbar sind, weil sie zum Beispiel nach der jeweiligen Aufbauorganisation oder selbst gewählten Vergabeeinheiten gegliedert werden.
- Voraussetzungen für Wettbewerb zwischen Realisierungsträgern schaffen*
323. Der Rechnungshof hat die unvollständigen Darstellungen der Baunebenkosten in den Kostenunterlagen sowie die fehlende Erfassung und Vergleichbarkeit von Kosten für Bauherrenaufgaben beanstandet und die Bedarfs- und Realisierungsträger aufgefordert, diese Kosten künftig projektbezogen, vollständig und einheitlich nach DIN 276-1 zu planen, in den Kostenunterlagen anzugeben, zu erfassen und zu kontrollieren.
324. Die Bedarfs- und Realisierungsträger haben dies zugesagt.

Prüfung der Kostenberechnung

325. Die Kostenberechnung für die Sanierung der Kaimauer am **Zollkanal – Brook** wurde durch die Technische Aufsicht der ReGe geprüft. In deren Prüfbericht ist ausgeführt, im Einzelnen sei die Nachvollziehbarkeit der Kostenermittlung und Massen für die wesentlichen Positionen geprüft worden. Dennoch mussten die berechneten Kosten im Zuge der späteren Ermittlung der anrechenbaren Kosten zur Honorarermittlung für die Planungsleistun-

⁷ Die Kostengruppen sind in der DIN 276-1, Kosten im Bauwesen – Teil 1: Hochbau, Dezember 2008, definiert. Sie gilt gemäß DIN 276-4 auch im Ingenieurbau.

gen aufgrund von darin enthaltenen Fehlern nach unten korrigiert werden. Einzelne, auch wesentliche Positionen der Kostenberechnung überschritten die mittleren Angebotspreise aus dem Vergabeverfahren auch danach noch erheblich.⁸

326. Die Kostenberechnung wirkt sich nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure unmittelbar auf die Honorarhöhe für die Planungsleistungen aus. Zudem ist sie wesentlicher Bestandteil der Kostenunterlage, welche vor Beginn der Ausführung einer Baumaßnahme vorliegen muss. Das Überprüfen der Kostenberechnung gehört zu den Grundleistungen der Projektsteuerung. Darüber hinaus war sie im vorliegenden Fall durch eine Technische Aufsicht auf Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu prüfen.
327. Die Kostenberechnung enthielt auch nach der vorgenommenen Korrektur noch Mängel. Eine sorgfältige Prüfung der Kostenberechnung hätte ergeben müssen, dass darin vereinzelt unrealistisch hohe Einheitspreise enthalten waren, die ein um etwa 58.000 Euro überhöhtes Honorar nach sich gezogen haben.
328. Der Rechnungshof hat die unzureichende Prüfung der Kostenberechnung durch die Projektsteuerung und die Technische Aufsicht beanstandet und die ReGe aufgefordert, Kostenberechnungen künftig hinreichenden Prüfungen zu unterziehen, um eine zutreffende Grundlage für die Kostenunterlagen und die Ermittlung der Honorare für Architekten und Ingenieure zu gewährleisten.
329. Die ReGe hat unter Verweis auf die Nr. 9 der Schriftenreihe des Ausschusses für die Honorarordnung⁹ (AHO Nr. 9) die Auffassung vertreten, die von der Technischen Aufsicht und der Projektsteuerung geschuldete Plausibilitätsprüfung konzentrierte sich im Wesentlichen auf Vollständigkeitsprüfungen. Es habe zwar einen Fehler in der Kostenberechnung gegeben, der behoben wurde, aber im Zuge der lediglich geschuldeten Plausibilitätsprüfung noch nicht erkennbar gewesen sei.
330. Die Auffassung der ReGe, die Prüfung der Technischen Aufsicht und der Projektsteuerung konzentrierte sich im Wesentlichen auf Vollständigkeitsprüfungen, läuft den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens zuwider, an welche die ReGe gebunden ist. Im Sinne der danach geforderten Kostengenauigkeit muss jede Überprüfung einer Kostenermittlung neben der Vollständigkeit auch die Mengen- und Kostenansätze umfassen.¹⁰ Hierauf weist auch die AHO Nr. 9 ausdrücklich hin: „Der Projektsteuerer hat [...] eine Überprüfung der Kostenschätzung und -berechnung vorzunehmen. Dazu hat er eine Plausibilisierung der Mengen- und Kostenansätze durchzuführen.“¹¹

⁸ Beispielsweise übersteigen die Einheitspreise in der Kostenberechnung für die Lieferung von Stahlspundbohlen die mittleren Angebotspreise um rund 50 % und für das Einbringen von Stahlspundbohlen um bis zu 195 %.

⁹ Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V.

¹⁰ U. a. Nr. 2.1 der Anlage 2.HIL.1 VV-Bau.

¹¹ Nr. 3.2.3.1 AHO Nr. 9. Dies gilt insbesondere für die maßgeblichen Positionen von Kostenberechnungen, wie bei der Sanierung von Uferwänden beispielsweise das Liefern und Einbringen von Stahlspundbohlen.

Technische Aufsicht

331. Die Technische Aufsicht ist eine bei den Realisierungsträgern eingerichtete Prüfinstanz, die nach den Vorgaben der VV-Bau u. a. die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Kostenunterlagen prüfen muss.
332. Die Technische Aufsicht des LSBG hat bestätigt, dass die Kostenunterlage für die Baumaßnahme am **Eilbekkanal** den Vorgaben der VV-Bau entsprach und diese als „geprüft“ unterschrieben, obwohl der vom LSBG vorgenommene Ansatz für Kostenvarianz nicht wie in der VV-Bau gefordert begründet wurde und die Ermittlung der Folgekosten nicht plausibel war (Tz. 316).
- Im Prüfbericht der Technischen Aufsicht der ReGe wurde die Kostenunterlage für die Baumaßnahme am **Zollkanal – Brook** insgesamt als eine umfassende und plausible Darstellung der zu erwartenden Projektkosten gewertet, obwohl darin enthaltene Ansätze für Kostenvarianz, Preissteigerungen und ein „Umbaurisiko“ entgegen den Vorgaben der VV-Bau nicht begründet wurden bzw. nicht zulässig waren. Zudem war die Darstellung der Folgekosten auch hier nicht plausibel (Tz. 316), die Kostenberechnung enthielt überdies Mängel (Tz. 327).
333. Der Rechnungshof hat die unzureichenden Prüfungen durch den LSBG und die ReGe beanstandet und sie aufgefordert, künftig durch ihre Technische Aufsicht die Einhaltung der Anforderungen an Kostenunterlagen gemäß VV-Bau sicherzustellen.
334. Der LSBG und die ReGe haben dies zugesagt.

Unzulässige und unbegründete Kostenansätze

Vergabe von Ingenieurleistungen

335. Die HCH erteilte in den Jahren 2009 und 2012 vier Teilaufträge für Ingenieurleistungen zur Sanierung der Kaimauer am **Kirchenspauerkai**. Die vorläufigen Auftragswerte betragen insgesamt rund 293.000 Euro (netto), abgerechnet wurden schließlich inklusive Nachträgen rund 418.000 Euro (netto). Ein europaweites Vergabeverfahren wurde nicht durchgeführt.
336. Öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge, deren Auftragswerte den Schwellenwert der Vergabeverordnung erreichen oder überschreiten, sind gemäß dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen EU-weit auszuschreiben. Bei der Schätzung des Gesamtauftragswerts sind alle Auftragswerte der Teilaufträge einer Gesamtleistung einzubeziehen.
337. Die HCH ist im Jahr 2009 durch unterlassene und im Jahr 2012 durch unzutreffende Schätzung des Gesamtauftragswerts der Verpflichtung zu einer EU-weiten Ausschreibung nicht nachgekommen.¹²

Verstoß gegen Vergabebestimmungen

¹² Im Jahr 2009 betrug der EU-Schwellenwert 206.000 Euro (netto) und im Jahr 2012 betrug er 193.000 Euro (netto).

338. Der Rechnungshof hat die Beauftragung der Ingenieurleistungen ohne Durchführung eines EU-weiten Vergabeverfahrens beanstandet und die HCH aufgefordert, die Vergabebestimmungen künftig konsequent zu beachten.
339. Die HCH hat dies zugesagt.

Bauliche Erhaltung von Bezirksstraßen

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Für die Bezirksstraßen gibt es bisher kein systematisches Erhaltungsmanagement auf Grundlage einheitlicher Zustandserfassungen.

Mittelzuweisungen an die Bezirksämter erfolgen nicht entsprechend den umsetzbaren Maßnahmen, sodass hohe „Reste“ übertragen wurden.

Die Zielsetzung zur Qualität des Bezirksstraßennetzes sollte konkreter beschrieben werden; dafür sollten Zustandskennzahlen entwickelt werden.

340. Für die 21. Legislaturperiode haben die Koalitionspartner vereinbart, neben dem Sanierungsprogramm für Hauptverkehrsstraßen auch entsprechende Programme für die Bezirksstraßen vorzulegen. Außerdem soll das operative und strategische Erhaltungsmanagement für Hamburgs Straßen weiterentwickelt werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof in vier Bezirksämtern die Planung von Straßenbaumaßnahmen und die Kennzahlen der Produktgruppe „Management des öffentlichen Raumes“ (MR) für den Bereich Straße untersucht.

Bedarfsermittlung

Sanierungsbedarf

341. Für die Hauptverkehrsstraßen in Hamburg wird seit 2012 regelmäßig alle zwei Jahre eine Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) durchgeführt. Ziel der ZEB ist es, aus der Kenntnis des Straßenzustands den Sanierungsbedarf zu erkennen, Handlungsschwerpunkte zu bilden und so die Grundlage für ein systematisches Erhaltungsmanagement zu schaffen.

Die Bezirksstraßen sind erstmals komplett im Rahmen der ZEB 2016 befahren worden, sodass seit Oktober 2017 für alle Straßen in Hamburg Zustandsdaten auf einheitlicher Basis vorliegen.

Ein Erhaltungsmanagement wurde bisher nur für die Hauptverkehrsstraßen eingeführt.

342. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass für die Bezirksstraßen bisher kein einheitliches systematisches Erhaltungsmanagement

Bisher kein einheitliches Erhaltungsmanagement

geschaffen worden ist. Dadurch fehlt die Grundlage für eine bedarfsgerechte und ressourcenschonende Planung und Priorisierung der Straßenbaumaßnahmen. Er hat die Bezirksämter und die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) aufgefordert, auf Grundlage der ZEB 2016 nunmehr zeitnah ein bedarfsorientiertes Erhaltungsmanagement für die Bezirksstraßen zu entwickeln und umzusetzen.

Der Senat hat im Juni 2018 die „Grundsätze des Erhaltungsmanagements der FHH“¹ beschlossen, mit der „stadtweit geltende, verbindliche Managementstandards für die Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur“ eingeführt worden sind.

Ressourcenbedarf

343. Für die Unterhaltung und den Bau der Bezirksstraßen erhalten die Bezirksämter von der BWVI jährlich investive und konsumtive Zuweisungen zur eigenständigen Bewirtschaftung.
- Mittelzuweisung nicht bedarfsgerecht*

In den vergangenen Jahren haben die Bezirksämter die ihnen zugewiesenen Investitionsmittel häufig nicht vollständig umsetzen können, sodass Ermächtigungen (sog. „Reste“) in hohem Umfang² übertragen wurden. Auch im Bereich der „Kosten aus Verwaltungstätigkeit“ (konsumtiv) unterschritten die Ist-Kosten das verfügbare Soll erheblich.

344. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, auf Grundlage eines neuen systematischen Erhaltungsmanagements und des vorhandenen Personals den jährlichen Finanzbedarf zu ermitteln und in Zusammenarbeit mit der BWVI darauf hinzuwirken, dass Zuweisungen künftig den umsetzbaren Maßnahmen entsprechend verteilt und in den Haushaltsplan eingebracht werden.

Wirtschaftliche Instandsetzung

345. Fahrbahnflächen wurden großflächig und kostenaufwendig durch die Erneuerung der Deckschicht instand gesetzt. Die Prüfung, ob die wirtschaftlichste Variante – zum Beispiel Grundinstandsetzung, Erneuerung der Deckschicht oder Oberflächenbehandlung – gewählt wurde, dokumentierten die Bezirksämter nicht.
- Wirtschaftlichkeit der Instandsetzungsverfahren nicht nachgewiesen*

346. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die Bezirksämter aufgefordert, zukünftig auf Basis der Zustandsdaten systematisch die Anwendung aller infrage kommenden Erhaltungsmaßnahmen zu überprüfen, die Entscheidungsfindung zu dokumentieren und nur die jeweils wirtschaftlichste zu realisieren.

¹ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 „Grundsätze des Erhaltungsmanagements der FHH“ vom 26. Juni 2018.

² In Einzelfällen bis zu 80 %.

Darüber hinaus hat er empfohlen, Straßen mit ähnlichem Erhaltungsbedarf in Programmen zusammenzufassen, die notwendigen Arbeiten gebündelt auszuschreiben und zu vergeben.

Ziele und Kennzahlen

347. Der Rechnungshof hat das im Haushaltsplan angegebene Ziel und die Kennzahlen der Produktgruppe MR für den Bereich Straße mit denen der Produktgruppe 269.02 „Infrastruktur“ der BWVI für die Hauptverkehrsstraßen vergleichend betrachtet und sie für den Haushaltsplan 2017/2018 und den Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 gegenübergestellt.

Bezirksstraßen		Hauptverkehrsstraßen	
PG „Management des öffentlichen Raumes“		PG 269.02 „Infrastruktur“	
Ziel: Die Funktionsfähigkeit der vorhandenen Anlagen der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur in der Verantwortung der Bezirksämter und ihr bedarfsgerechter Ausbau sind gewährleistet.		Ziel: Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der vorhandenen öffentlichen Anlagen der Verkehrsinfrastruktur und stadtverträglichen Ausbau in Hamburg als Bedarfsträger.	
Kennzahlen		Kennzahlen	
Haushaltsplan 2017/2018	Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020	Haushaltsplan 2017/2018	Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020
-	-	Stadtstraßenlänge	-
Einsatz von Investitionen	-	-	-
Fahrbahnfläche	Fahrbahnfläche	Fahrbahnfläche	-
Nebenflächen	-	Nebenflächen	-
Einsatz Fachmittel und Personaleinzelkosten/m ²	Einsatz Fachmittel und Personaleinzelkosten/m²	-	-
-	-	Fahrbahnzustandsnote	Fahrbahnzustandsnote
Quelle: Eigene Darstellung			

348. Nach dem Aufstellungs Rundschreiben 2019/2020 der Finanzbehörde sollen die im Haushaltsplan dargestellten Ziele und Kennzahlen für den Senat oder die Bürgerschaft steuerungsrelevant sein und einen Bezug zum Ressourceneinsatz haben. Die Zielsetzung ist konkret und präzise zu beschreiben.
349. Für die Bezirksstraßen ist das Ziel formuliert, die Funktionsfähigkeit und den bedarfsgerechten Ausbau zu gewährleisten. Konkretisierungen, zum Beispiel bis wann eine Verbesserung des Straßenzustands erreicht werden soll, werden jedoch nicht genannt.

Mit der Kennzahl „Fahrbahnfläche“ wird für die Bezirksstraßen eine Kennzahl im Haushaltsplan-Entwurf ausgewiesen, die für die Hauptverkehrsstraßen als nicht steuerungsrelevante „Fachkennzahl“ gestrichen worden ist.

Die Kennzahl „Einsatz Fachmittel und Personaleinzelkosten pro m²“ lässt keinen Rückschluss auf die mit diesem Aufwand erreichten Zustandsverbesserungen zu.

- Zielsetzung konkretisieren, Zustandskennzahlen entwickeln*
350. Der Rechnungshof hat gefordert, die Zielsetzung für das Bezirksstraßennetz konkreter zu beschreiben und für die Bezirksstraßen – analog zu den Hauptverkehrsstraßen – Zustandskennzahlen zu entwickeln und im Haushaltsplan darzustellen.³

Stellungnahme der Verwaltung

351. Die geprüften Stellen haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

³ Zuletzt: Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2018“ vom 23. August 2018, S. 42.

Instandhaltung technischer Anlagen in Schulen

Landesbetrieb SBH | Schulbau Hamburg /
GMH | Gebäudemanagement Hamburg GmbH /
Landesbetrieb Immobilienmanagement und
Grundvermögen / Finanzbehörde

Die Datenerfassung der technischen Anlagen ist teilweise noch unvollständig und fehlerhaft. Darauf basierende Vergaben von Instandhaltungsleistungen waren nicht immer ausschreibungsreif.

Für eine werterhaltende Bauunterhaltung und die Optimierung des Ressourceneinsatzes fehlt es teilweise an einer lebenszykluskostenorientierten Instandhaltungsstrategie. Es besteht das Risiko eines weiter aufwachsenden Instandhaltungstaus.

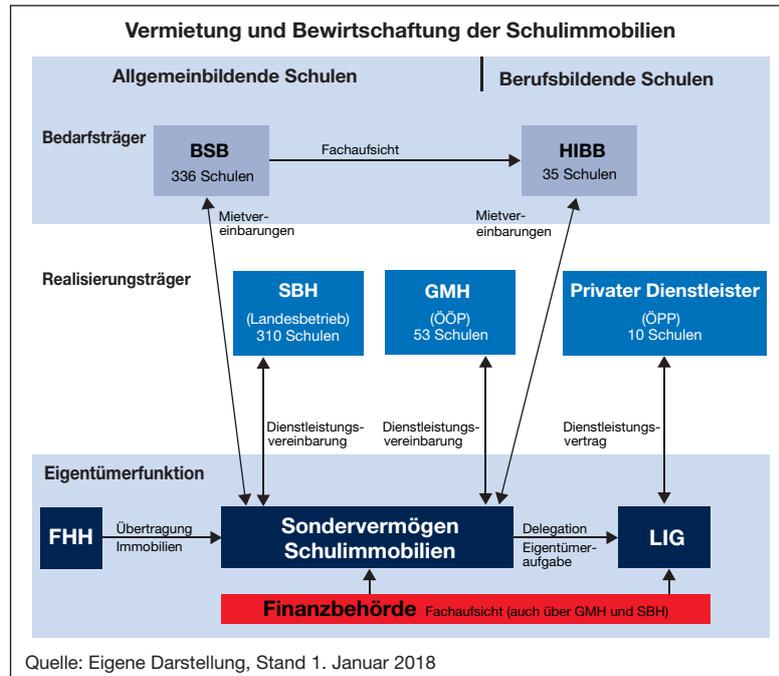
Ausgangslage

352. Der Senat hat im Jahr 2006 entschieden, wie der hamburgische Schulbau zu organisieren ist, um den Sanierungstau abzubauen und einen weiteren Wertverlust durch nunmehr auskömmliche Bauunterhaltung zu verhindern. Um u.a. dieser Zielsetzung gerecht zu werden, wurde ein Organisationsmodell entworfen, das seitdem in mehreren Schritten weiterentwickelt und optimiert worden ist.¹
353. Gegenwärtig sind die rund 370 Hamburger staatlichen Schulimmobilien dem „Sondervermögen Schulimmobilien“ (SoV) zugeordnet. Im Rahmen eines seit 2010 für die Schulimmobilien etablierten Mieter-Vermieter-Modells vermietet das SoV die Schulen an die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) und an das Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) in ihrer Eigenschaft als Bedarfsträger.

Die Bau- und Bewirtschaftungsaufgaben für die überwiegende Anzahl der allgemein- und berufsbildenden Schulen werden vom Landesbetrieb SBH | Schulbau Hamburg (SBH) und der GMH | Gebäudemanagement Hamburg GmbH (GMH) als Realisierungsträger auf Basis von Dienstleistungsvereinbarungen mit dem SoV gegen Entgelt wahrgenommen. Darüber hinaus ist seit dem 1. September 2012 für die Dauer von 30 Jahren ein privater Dienstleister

¹ Bürgerschaftsdrucksachen:
18/4630 vom 4. Juli 2006,
18/5799 vom 13. Februar 2007,
19/4208 vom 29. September 2009, beschlossen am 10. Dezember 2009,
20/3591 vom 20. März 2012 sowie
20/5317 vom 18. September 2012.

vom Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) mit dem Neubau, der Sanierung sowie der Bewirtschaftung von 15 beruflichen Schulen² gleichfalls gegen Entgelt beauftragt.³ Die Entgelte sind pauschal auf die Fläche bezogen festgelegt, daher tragen die Realisierungsträger das Kostenrisiko für die Instandhaltung der technischen Anlagen. Die Beziehungen der am Bau und Betrieb sowie an der Vermietung der Schulimmobilien beteiligten Stellen sind in der folgenden Abbildung dargestellt:



354. Der Rechnungshof hat die Instandhaltung⁴ im Bereich der Technischen Gebäudeausrüstung (TGA)⁵ der Hamburger öffentlichen allgemeinen und berufsbildenden Schulen untersucht und sich dabei auf die Funktionen Wartung, sicherheitstechnische Prüfung, Inspektion sowie Instandsetzung konzentriert. Größere Instandsetzungen im Sinne von Komplettanierungen wurden nicht betrachtet.

Stammdaten für die Technische Gebäudeausrüstung

Ausschreibungsreife nicht immer gegeben

355. Die Stammdaten der technischen Anlagen liegen bei SBH und GMH (SBH/GMH)⁶ nur unvollständig und teilweise fehlerhaft vor. Für ca. 19 % der Schulen sind zum Beispiel keine Heizungs- bzw. Fernwärmeversorgungsanlagen erfasst. In der Folge konnte der

² Nach organisatorischer Zusammenlegung bestehen seit 2017 noch zehn Schulen.

³ Geregelt in einem Dienstleistungsvertrag mit dem LIG. Das SoV hat dazu die entsprechenden Eigentümergebarung an den LIG delegiert.

⁴ Instandhaltung gemäß DIN 31051: 2012-09; umfasst als Oberbegriff u.a. die Grundmaßnahmen „Wartung“, „Inspektion“ sowie „Instandsetzung“.

⁵ Zur TGA gehören u.a. Heizungsanlagen, Aufzüge, raumluftechnische und elektrische Anlagen, Photovoltaikanlagen, Wärmepumpen und Blockheizkraftwerke.

⁶ SBH und GMH agieren u.a. bei Instandhaltung der TGA im Wesentlichen gemeinsam.

Bedarf einiger Instandhaltungsleistungen nicht so konkret beschrieben werden, dass eine Ausschreibungsreife gegeben war.

356. Für die Umsetzung der mit der Neuausrichtung von Bau und Bewirtschaftung der staatlichen Schulimmobilien verfolgten Ziele wie auch als Basis für einen wirtschaftlichen Betrieb der Immobilien ist eine exakte Kenntnis der Gebäude einschließlich ihrer festen Einbauten und TGA unbedingte Voraussetzung. Nur eine vollständige und aktuelle Datenlage über die TGA kann eine verlässliche Grundlage für die vom Senat beabsichtigte, an den Lebenszykluskosten orientierte werterhaltende Instandhaltungsplanung und damit für die Optimierung einer Instandhaltungsstrategie bilden.

Zum Beispiel kann bei Unkenntnis über sicherheitsrelevante Anlagen bzw. ihre erforderlichen Überprüfungen eine vorbeugende Gefahrenabwehr nicht vollständig gewährleistet werden. Auch die Prüfung von durch Fremdfirmen erbrachte Instandhaltungsleistungen wird durch die nur ungenaue Dokumentation der vorhandenen TGA erschwert. Bei der Abrechnung von Wartungsleistungen besteht das wirtschaftliche Risiko, dass Rechnungen trotz teilweise nicht erbrachter Leistungen beglichen werden.

Wirtschaftliches Risiko durch unzureichende Datenerfassung

Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachzuvollziehen, dass die dafür erforderliche Erfassung der technischen Daten – anders als bei dem privaten Dienstleister – nicht bereits vor der Übertragung der Bau- und Bewirtschaftungsaufgaben auf SBH und GMH im notwendigen Umfang erfolgt ist.

Bestandsdatenerfassung vor Übertragung von Bau- und Bewirtschaftungsaufgaben erforderlich

357. Der Rechnungshof hat die teilweise fehlende Ausschreibungsreife für Instandhaltungsleistungen beanstandet und die noch immer unzureichende Qualität der Stammdaten kritisiert.

Er hat SBH/GMH aufgefordert, die von SBH/GMH nunmehr beabsichtigte Aktualisierung der TGA-Daten – auch mit Blick auf die notwendige Gefahrenabwehr – zügig umzusetzen und die Erfassung und Pflege der TGA-Daten sicherzustellen.

Instandhaltungsstrategie für technische Anlagen

358. SBH/GMH ermittelt den tatsächlichen Aufwand für die TGA-Instandhaltung und legt diesen auch der Budgetplanung zugrunde, ohne dass dabei der für eine sachgerechte TGA-Instandhaltung nötige Ressourceneinsatz ermittelt wurde. Die hierfür erforderlichen Instandhaltungspläne einschließlich Lebenszyklusbetrachtungen liegen nicht vor. Gemäß Dienstleistungsvereinbarung wären sie von SBH/GMH zu erstellen und fortzuschreiben.

Lebenszyklusorientierte Instandhaltungsstrategie fehlt

359. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine bloße Fortschreibung der in der Vergangenheit benötigten Instandhaltungsmittel nicht ausreicht, um deren Angemessenheit mit Blick auf eine lebenszyklusorientierte Instandhaltungsstrategie beurteilen zu können. Es besteht das Risiko eines erneuten bzw. aufwachsenden Instandhaltungsstaus bei den technischen Anlagen.

Risiko eines aufwachsenden Instandhaltungsstaus

360. Der Rechnungshof hat das Fehlen von TGA-Instandhaltungsplänen beanstandet und die bisherige Praxis bei der Budgetplanung kritisiert. Er hat SBH/GMH aufgefordert, eine an den Lebenszykluskosten orientierte Instandhaltungsstrategie zu entwickeln sowie darauf aufbauend den wirtschaftlichen TGA-Instandhaltungsaufwand zu ermitteln.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlen*
361. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Grundlage für die Entscheidung, Instandhaltungen der TGA in Selbstbesorgung wahrzunehmen oder diese Aufgaben – ganz oder teilweise – an Fachfirmen zu vergeben, hat SBH/GMH nicht durchgeführt.
362. Der Rechnungshof hat SBH/GMH aufgefordert zu prüfen, welche Form der Instandhaltung wirtschaftlicher ist.

Stellungnahme der geprüften Stellen

363. Die geprüften Stellen haben die festgestellten Sachverhalte anerkannt, die Beanstandungen akzeptiert und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Einführung des Mieter-Vermieter-Modells

Senatskanzlei / Finanzbehörde /
Behörde für Wissenschaft,
Forschung und Gleichstellung

Bei der Beauftragung eines Beratungsunternehmens durch die Senatskanzlei kam es zu Verstößen gegen das Vergaberecht. Eine Veröffentlichung des Beratungsvertrags im Informationsregister unterblieb.

Die Finanzierung der juristischen Beratung entsprach nicht der in der Projekteinsatzungsverfügung formulierten Aufteilung und führte im Ergebnis zu Intransparenz der bei der Senatskanzlei entstandenen Projektkosten.

Beim Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen durch Objektgesellschaften fehlte es an erforderlichen Gesellschafterbeschlüssen. Die Finanzbehörde hat sich mit der Vertragsgestaltung nicht kritisch genug auseinandergesetzt.

Die Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage war inhaltlich unvollständig.

364. Der Rechnungshof hat sich bereits in seinen beratenden Äußerungen zum Monitoring Schuldenbremse 2017 und 2018 und im Jahresbericht 2018 zum Mieter-Vermieter-Modell (MVM) geäußert.¹ Diese Prüfung ergänzt die bisher getroffenen Feststellungen.
365. Mit der Drucksache „Kostenstabiles Bauen“ hatte der Senat im Dezember 2012 erstmals angekündigt, für alle öffentlichen Gebäude schrittweise ein MVM einzuführen, um über Mietzahlungen eine verbesserte Ressourcensteuerung und eine Optimierung der Gebäudebewirtschaftung über den Lebenszyklus eines Gebäudes zu erreichen.
366. Die Senatskanzlei (SK) hat im Februar 2014 ein Projekt „Optimierung des Immobilienmanagements (OPTIMA)“ eingesetzt, dessen

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/11230 vom 4. Dezember 2017, Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2017“, Tz. 1 und 36 ff.; Bürgerschaftsdrucksache 21/14225 vom 3. September 2018, Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2018“, Tz. 42 ff.; Bürgerschaftsdrucksache 21/12000 vom 12. Februar 2018, Jahresbericht 2018, „Baumaßnahmen im Mieter-Vermieter-Modell“, „Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures“, „Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg“ und „Neubau der Opernwerkstätten und -fundi“, Tzn. 397 bis 535.

Ziel die Optimierung des Immobilienmanagements von Gebäuden durch Umsetzung eines MVM ist. Das Projekt sollte Standards entwickeln hinsichtlich der

- Rollenbilder (Definition der Steuerungsaufgaben auf Mieter- und Vermieterseite),
- Controllinginstrumente zur Unterstützung der einzelnen Akteure bei ihrer Steuerungsverantwortung und
- Vertragswerke.

Das Projekt soll neben der Konzeption auch die Umsetzung der Maßnahmen begleiten.

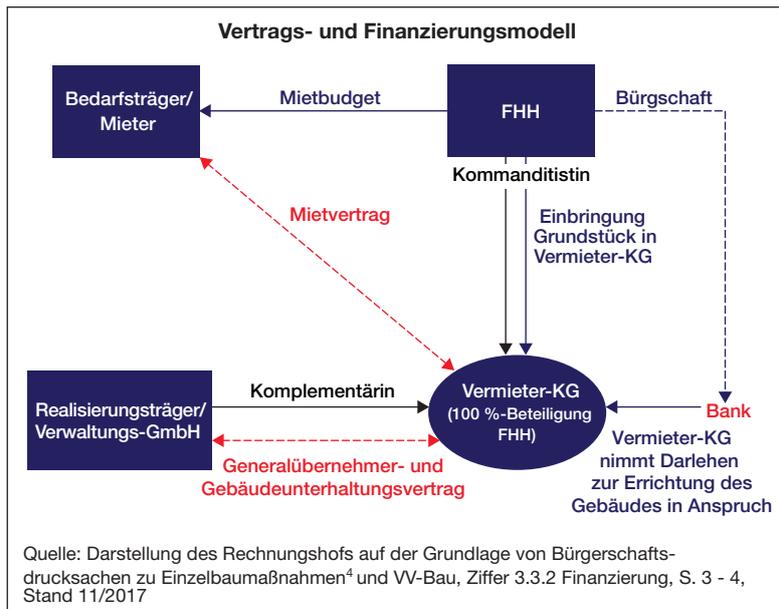
Über die geplante Umsetzung des MVM hat der Senat die Bürgerschaft mit der Drucksache „Optimierung des Immobilienmanagements“ („Optima“-Drucksache) im Januar 2015 informiert.² Der Senat verfolgt das Ziel, dass für alle von der Stadt genutzten Immobilien die Rollen des Mieters und Vermieters von getrennten Organisationseinheiten wahrgenommen und der Wettbewerbsgedanke auf Vermieterseite gestärkt wird. Die Aufgaben des Vermieters übernehmen die städtischen Objektgesellschaften, soweit Gebäude nicht von privaten Dritten angemietet werden. Die Objektgesellschaften halten die Immobilien, sind Vermieter und beauftragen die Realisierungsträger mit Bau und Bewirtschaftung. Die Geschäftsführung der Objektgesellschaften übernehmen in der Regel die Realisierungsträger (gegebenenfalls über eine Tochtergesellschaft in Form einer GmbH).

Werden Objektgesellschaften gegründet, soll die Rechtsform der GmbH & Co. KG³ genutzt werden, die in steuerrechtlicher Hinsicht vom Senat als „rein vermögensverwaltend und gewerblich entprägt“ beschrieben wird.

367. Seit April 2016 enthalten die VV-Bau verbindliche Regelungen zur Umsetzung des MVM. Das Grundmodell kann wie folgt dargestellt werden:

² Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015.

³ Die GmbH & Co. KG ist eine Sonderform der Kommanditgesellschaft (KG) und damit eine Personengesellschaft. Die Komplementärin, d. h. die persönlich und unbeschränkt haftende Gesellschafterin, ist in diesem Fall eine GmbH.



Vergabe der juristischen Beratung

368. Die SK hatte im Januar 2014 Kontakt mit einem Beratungsunternehmen aufgenommen, das bereits kurz danach seine Tätigkeit begann. Die Mandats- und Vergütungsvereinbarung wurden im März 2014 schriftlich abgeschlossen.

Die SK hat intern festgehalten, dass eine Ausschreibung nicht nötig wäre. Zur Begründung wurde ausgeführt, es handle sich um eine sogenannte nachrangige Dienstleistung, für die nach der VOF kein Vergabeverfahren vorgesehen sei. Darüber hinaus verfüge der Berater, mit dem man bereits in der Vergangenheit gute Erfahrungen gesammelt habe, über die besondere Fachkunde und Leistungsfähigkeit. Einen Gesamtauftragswert hat die SK nicht ermittelt.

369. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sich die SK nur oberflächlich mit den – vor der Erteilung von Aufträgen zu beachtenden – vergaberechtlichen Bestimmungen befasst hat. Insbesondere hat sie keinen Gesamtauftragswert ermittelt, von dessen Höhe abhing, welche Stelle zur Erteilung des Auftrags befugt gewesen wäre und welche Vergabebestimmungen hätten eingehalten werden müssen. Der Beratungsauftrag wurde in der Folge nicht im Wettbewerb vergeben. Dies führte dazu, dass das haushaltsrechtlich vorgegebene Verfahren, das dem Abschluss von Verträgen über Leistungen vorausgehen muss, nicht beachtet wurde.

Vergabebestimmungen nicht eingehalten

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/11995 vom 3. Juni 2014, „Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures der Universität Hamburg (CHYN)“, Bürgerschaftsdrucksache 20/13532 vom 4. November 2014, „Einzelplan 3.2 Änderung zum Haushaltsplan 2013/2014 nach § 33 Landeshaushaltsordnung (LHO) in Verbindung mit § 15a LHO Ergänzung des Haushaltsplan-Entwurfs 2015/2016 nach § 34 LHO Energetische Grundsanierung der Trautwein-Gebäude der Hochschule für Musik und Theater Hamburg“, Bürgerschaftsdrucksache 21/8394 vom 21. März 2014, „Haushaltsplan 2017/2018 Nachbewilligung nach § 35 LHO: Neubau der Opernwerkstätten und -fundi (OWF) im Entwicklungsgebiet Billebogen mit Einführung eines Mieter-Vermieter-Modells, Einzelpläne 3.3 und 9.2“ und Bürgerschaftsdrucksache 21/2660 vom 20. Januar 2016, „Neubau der Technikzentrale“.

370. Die Auffassung der SK, aus der VOF sei herzuleiten, dass der Auftrag ohne wettbewerbliches Verfahren vergeben werden könne, ist unzutreffend. Zwar gehörte nach der damals noch geltenden VOF die Rechtsberatung zu den nachrangigen Dienstleistungen im Sinne ihres Anhangs I Teil B und es war deshalb nicht zwingend, den Auftrag in einem EU-weiten Verhandlungsverfahren mit vorheriger öffentlicher Aufforderung zur Teilnahme zu vergeben.⁵ Die Freiheit hinsichtlich der Vergabeart ließ aber nicht den Schluss zu, dass damit § 55 LHO a. F. bzw. § 97 Absatz 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (a. F.) außer Kraft gesetzt war und auf ein wettbewerbliches Verfahren mit mehreren Teilnehmern verzichtet werden konnte.
371. Wenn die SK des Weiteren festgehalten hat, dass der Berater über besondere Fachkunde verfüge und man in der Vergangenheit mit ihm gute Erfahrungen gemacht habe, mag das zwar dem ebenfalls in der VOF verankerten Gebot gerecht werden, dass Aufträge (nur) an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen vergeben werden dürfen. Der Umstand, dass ein Unternehmen die genannten Voraussetzungen erfüllt, rechtfertigt es aber nicht, den Auftrag unter Verzicht auf ein wettbewerbliches Verfahren an dieses Unternehmen zu vergeben, weil dadurch andere fachkundige Unternehmen, die diese Leistungen gegebenenfalls auch anbieten könnten, von vornherein ausgeschlossen werden.
372. Mit der Missachtung der Zuständigkeitsregelung als Folge der unterbliebenen Ermittlung des Gesamtauftragswerts lief der in der Beschaffungsordnung verankerte Mechanismus ins Leere, die Professionalität der Auftragsvergabe durch den Vergabevorbehalt zugunsten der Zentralen Vergabestelle der Finanzbehörde (FB) sicherzustellen. Bei regulärer Handhabung hätte die intern zuständige, aber nicht beteiligte Beschaffungsstelle der SK erkennen können, dass die angestrebte Auftragsvergabe an einem erheblichen Mangel litt.
373. Die SK hat die Beanstandung anerkannt.

Veröffentlichung des Beratungsvertrags im Informationsregister

374. Die SK hat den Beratungsvertrag nicht im Informationsregister veröffentlicht.
375. Es handelt sich bei dem Beratungsvertrag um einen Vertrag gemäß § 3 Absatz 2 Nr. 1 Hamburgisches Transparenzgesetz. Demnach sollen Verträge, an denen ein öffentliches Interesse besteht, veröffentlicht werden, soweit dadurch die wirtschaftlichen Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) nicht erheblich beeinträchtigt werden. Eine Ausnahme von der Veröffentlichungspflicht liegt nicht vor. Der Rechnungshof hat die unterbliebene Veröffentlichung beanstandet.

Keine Veröffentlichung im Informationsregister

⁵ Siehe § 3 VOF a. F.

376. Die SK hat die Beanstandung anerkannt.

Kalkulation der Kosten und Finanzierung der juristischen Beratung

377. Das Beratungsunternehmen hatte im Februar 2014 seinen Leistungen ein Budget von 100.000 Euro netto zugrundegelegt. Bis zu diesem Zeitpunkt waren bereits Honoraransprüche in Höhe von etwa 45.000 Euro netto entstanden.⁶
378. Zur Finanzierung hat die SK zunächst 140.000 Euro aus dem Innovationsfonds Hamburg auf den Titel „Sachverständigen-, Gerichts- und andere Kosten“ übertragen. Darüber hinaus wurden im Fonds zusätzlich 300.000 Euro „geblockt“, um Mittel für „weitere Kosten, die für die steuerrechtliche Beratung – insbesondere die Vorbereitung von Anträgen auf verbindliche Auskunft beim Finanzamt – zu erwarten waren“, vorzuhalten.
379. Der Planungsstab der SK hat im gleichen Monat der Leitung der SK vorgeschlagen, die anstehenden Bauvorhaben – „Center for Hybrid Nanostructures (CHYN)“ und „Neubau am Geomatikum“ – nach dem MVM zu gestalten. In der Vorlage hieß es, „die Ausarbeitung der gesellschaftsrechtlichen Struktur, insbesondere die Erarbeitung von Anträgen zur verbindlichen Auskunft beim Finanzamt, [seien] im derzeitigen Budget für die Rechtsberatung nicht mehr abgedeckt“. Anfallende Kosten könnten über die noch zu gründenden Objektgesellschaften verrechnet und über die Miete refinanziert werden.
380. Nach den im August 2014 vollzogenen Gründungen der Objektgesellschaften ließ die SK von dem Beratungsunternehmen den Entwurf einer Vereinbarung erarbeiten, mit der die beiden Objektgesellschaften der Mandatsvereinbarung zwischen der SK und dem Beratungsunternehmen beitreten sollten. Danach sollte die SK nur mit den Kosten für die Ausarbeitung des Mustermietvertrags zwischen Bedarfsträger und Objektgesellschaft belastet werden. Alle übrigen Kosten, bis auf die für die Konzeption von Generalübernehmer- und Gebäudeunterhaltungsvertrag⁷, sollten von den beiden Objektgesellschaften getragen werden.
381. Die Beitrittsvereinbarung wurde im Dezember 2014 unterzeichnet. Die Honorarforderungen von insgesamt über 1,1 Mio. Euro wurden im Ergebnis zwischen der SK und den beiden Objektgesellschaften für die Bauvorhaben „CHYN“ und „Neubau am Geomatikum“ wie folgt verteilt:

⁶ Zum Zeitpunkt der Übersendung der unterzeichneten Mandats- und Vergütungsvereinbarung an das Beratungsunternehmen im März 2014 bestanden bereits Honorarforderungen in Höhe von rund 70.000 Euro.

⁷ Für diese Kosten bestand eine gesonderte Mandatsvereinbarung mit der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH.

	Betrag in Euro brutto	Rechnung
SK	160.000,00	Okt. 2014
1. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG	471.510,84	Nov. 2014 und Jan. 2015
2. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre Hamburg GmbH & Co. KG	471.510,84	Nov. 2014 und Jan. 2015
Quelle: Rechnungen des Beratungsunternehmens, eigene Berechnungen		

382. Die FHH hat zur Finanzierung der Aufwendungen bei den Objektgesellschaften eine Einlage aus Kostenermächtigungen der Produktgruppe 28305 (Beteiligungen)⁸ getätigt. Damit wurden in wirtschaftlicher Betrachtung die den Objektgesellschaften berechneten Kosten aus dem Haushalt der FHH getragen.

*Ausgestaltung
der Finanzierung
intransparent*

383. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass mit der Inanspruchnahme der Beratungsleistungen begonnen wurde, ohne das Auftragsvolumen und intern die Finanzierung zu klären. Die Finanzierung in der dargestellten Weise war haushaltsrechtlich zwar nicht unzulässig. Durch fehlende Transparenz wurde der Bürgerschaft aber die Möglichkeit genommen, die finanziellen Auswirkungen, die durch das Handeln der SK im Rahmen des Projekts entstanden sind, insgesamt nachzuvollziehen.

384. Hinsichtlich des notwendigen Umfangs der Mittel verließ sich die SK auf eine Mitteilung des Beraters zu Beginn des Projekts. Da zu diesem Zeitpunkt bereits erhebliche Kosten entstanden waren und ein Ende der Beratungstätigkeit nicht absehbar war, hätten Zweifel aufkommen müssen, ob dieses Budget realistisch war. Das Mindeste wäre gewesen, sich den bisherigen Ressourcenverbrauch mitteilen zu lassen, um beurteilen zu können, in welchem Umfang das genannte Budget bereits ausgeschöpft war und ob dieser Anteil dem Verfahrensstand entsprach, der hätte erfüllt sein müssen, um mit dem Budget im Ganzen auszukommen.

*Finanzierungs-
aufteilung
entsprach nicht
der Projekt-
einsetzung*

385. Die angesichts der deutlich gestiegenen Honorarforderungen gewählte Vorgehensweise, die künftigen Objektgesellschaften für die Bauvorhaben „CHYN“ und „Neubau am Geomatikum“ zur Finanzierung heranzuziehen, entsprach nicht der in der Projekteinsatzungsverfügung formulierten Finanzierungsaufteilung. Danach sollte die externe immobilienwirtschaftliche Beratung durch die FB und die externe juristische Beratung durch die SK finanziert werden. Die juristische Beratung war in der Umsetzungsphase bei der Ausarbeitung der sog. Standardverträge vorgesehen, die exemplarisch für die beiden oben genannten Bauvorhaben und anschließend für jeden Standardfall ausgearbeitet werden sollten. Dementsprechend war die Ausarbeitung der Standardverträge für die planerisch bereits weit gereiften Bauten keine spezielle Leistung zur Realisierung der konkreten Objekte, sondern eine der

⁸ Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft), Aufgabenbereich 283 – Zentrale Finanzen –.

Eilbedürftigkeit geschuldete Zwischenstufe auf dem Weg zu den generell anzuwendenden Standardverträgen.

386. Dies gilt auch hinsichtlich der Klärung steuerrechtlicher Fragen. Soweit das Beratungsunternehmen bereits im Februar 2014 an die zuständigen Finanzämter herantrat, um steuerliche Themenkomplexe des MVM zu erörtern, handelte es sich um den Wunsch, die Sichtweise der Steuerverwaltung zum Modell kennenzulernen und sich hinsichtlich der steuerrechtlichen Würdigung des Modells im Grundsätzlichen abzustimmen. Insofern ist das Bemühen um die modellbezogene Klärung steuerrechtlicher Fragen dem Projekt und nicht einzelnen Vorhaben zuzuordnen.
387. Die SK hat die Kritik des Rechnungshofs akzeptiert.

Geschäftsbesorgungsverträge

388. Für die operative Geschäftsführung der Objektgesellschaften haben die Realisierungsträger jeweils Tochter-GmbHs gegründet, an denen sie zu 100 % beteiligt sind. Die Tochtergesellschaften ihrerseits sind jeweils als Komplementärin an den bisher gegründeten Objektgesellschaften in der Rechtsform der Kommanditgesellschaften (KG) beteiligt und nach den vorliegenden Gesellschaftsverträgen, neben der Kommanditistin FHH, zur Geschäftsführung und Vertretung der Gesellschaft jeweils allein berechtigt und verpflichtet.
389. Die Tochtergesellschaften haben mit ihrer Muttergesellschaft, d. h. mit dem jeweiligen Realisierungsträger, Geschäftsbesorgungsverträge abgeschlossen. In drei Fällen haben auch die Objektgesellschaften mit einem der Realisierungsträger, einer hundertprozentigen Tochter der HGV, eine Geschäftsbesorgung vertraglich vereinbart. Bei zwei dieser Objektgesellschaften war zum Zeitpunkt des Abschlusses der Geschäftsbesorgungsverträge die FHH als Kommanditistin beteiligt.
390. Beim Abschluss von Verträgen mit besonderer Bedeutung, namentlich von solchen mit der FHH und sämtlichen Gesellschaften des Konzerns der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH, ist gemäß § 8 Absatz 1 des Gesellschaftsvertrags der Objektgesellschaften ein Gesellschafterbeschluss notwendig. Dieser ist in keinem der drei Fälle gefasst worden.
391. Der Rechnungshof hat den Verstoß beanstandet und die FB aufgefordert, zumindest im Nachgang eine gesellschaftsvertragskonforme Beschlusslage herbeizuführen und in geeigneter Weise dafür Sorge zu tragen, dass künftig die Gesellschaftsverträge beachtet werden.
392. Während der eine Realisierungsträger insgesamt rund 36.000 Euro für die Geschäftsbesorgung bis einschließlich 2017 erhalten hat, stand dem anderen Realisierungsträger ein Entgelt von rund 670.000 Euro zu. Der Rechnungshof hat hinsichtlich der deut-

*Notwendige
Gesellschafter-
beschlüsse
unterlassen*

lichen Diskrepanz zwischen den Entgelten, die die Realisierungsträger für die Wahrnehmung der Geschäftsbesorgung vereinbart haben, keine Gründe feststellen können, die die unterschiedliche Höhe der Entgelte erklären und rechtfertigen würden. Unterlagen hierzu konnten nicht vorgelegt werden.

- Entgelthöhen überprüfen*
393. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die FB ihre Rolle als Gesellschafterin nicht ausreichend wahrgenommen hat, indem sie die Geschäftsbesorgungsverträge hinsichtlich Leistungen und Höhe des Entgelts nicht hinterfragt hat. Insbesondere die signifikanten Unterschiede der Entgelthöhen hatte sie nicht zum Anlass für Überprüfungen und gegensteuernde Maßnahmen genommen.
394. Die FB hat die Beanstandungen und Forderungen akzeptiert. Sie hat mitgeteilt, dass sie die Ausgestaltung der Verträge und insbesondere die Höhe der vereinbarten Entgelte mit den Realisierungsträgern bereits thematisiert habe. Die Vergütung der Geschäftsbesorgung soll sich zukünftig an der Projektgröße und am zu erwartenden Aufwand bemessen. Spätestens bis zum Beginn der Vermietung durch die einzelnen Objektgesellschaften sollen geänderte Vereinbarungen abgeschlossen werden.

Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage

395. Der Senat hat in Bezug auf die Bauvorhaben „CHYN“ und „Neubau am Geomatikum“ im Juli 2014 darauf hingewiesen, dass Anträge auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft beim Finanzamt gestellt worden seien.⁹
396. Auf Nachfrage eines Abgeordneten zum Stand der verbindlichen Auskünfte, bei deren Beantwortung die FB die Federführung übernommen hatte, hat der Senat im März 2015 erklärt, dass er zu den steuerrechtlichen Fragestellungen mit Verweis auf das Steuergeheimnis gemäß § 30 Abgabenordnung (AO) keine Auskunft erteilen könne.¹⁰
- Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage unzureichend*
397. Der Rechnungshof hat die inhaltliche Beantwortung der oben genannten Schriftlichen Kleinen Anfrage kritisiert, weil der Senat nur insoweit auf seine Pflicht zur Wahrung des Steuergeheimnisses gemäß § 30 AO verweisen kann, als er als Steuergläubiger antwortet. Aus Sicht des Rechnungshofs wurde der Senat hinsichtlich seiner unternehmerischen Aktivitäten und damit als Steuerschuldner gefragt.
398. Die FB hat erklärt, dass aus der Fragestellung nicht zu entnehmen war, ob sie sich an die FHH als Steuerschuldnerin oder Steuergläubigerin richtete. Im Übrigen hätte der Senat zum damaligen

⁹ Bürgerschaftsdrucksachen 20/11995 bzw. 20/11997 vom 3. Juni 2014, „Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures der Universität Hamburg (CHYN)“ bzw. „Modernisierung der Universität Hamburg am Campus Bundesstraße Neubau am Geomatikum“.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 21/68 vom 17. März 2015, Antwort des Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage „Mieter-Vermieter-Modell“.

Zeitpunkt bei einer Beantwortung aus Sicht des Steuerschuldners noch keine Aussage über die Auswirkungen der verbindlichen Auskünfte treffen können, weil die verbindlichen Auskünfte noch ausstehend hätten. Allenfalls hätte der Senat dies antworten können.

399. Der Rechnungshof kann sich der Auffassung der FB nicht anschließen. Wenn aus der Fragestellung für die FB nicht erkennbar war, ob der Senat in der Funktion als Steuerschuldner oder Steuergläubiger antworten sollte, wäre es hilfreich gewesen, wenn sie dargestellt hätte, aus welcher Position geantwortet wird. Die Argumentation der FB, dass die Verfahren zur Einholung von verbindlichen Auskünften noch nicht abgeschlossen gewesen seien und deshalb inhaltlich keine aussagekräftige Antwort in Betracht gekommen wäre, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Auch der Hinweis auf ein nicht abgeschlossenes Verfahren stellt eine Antwort mit einem inhaltlichen Informationsgehalt dar.

Öffentliche Unternehmen und Beteiligungen

Verlustfinanzierung im Abschluss der Hamburger Hochbahn AG

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Hamburger Hochbahn AG /
Hochbahn Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG

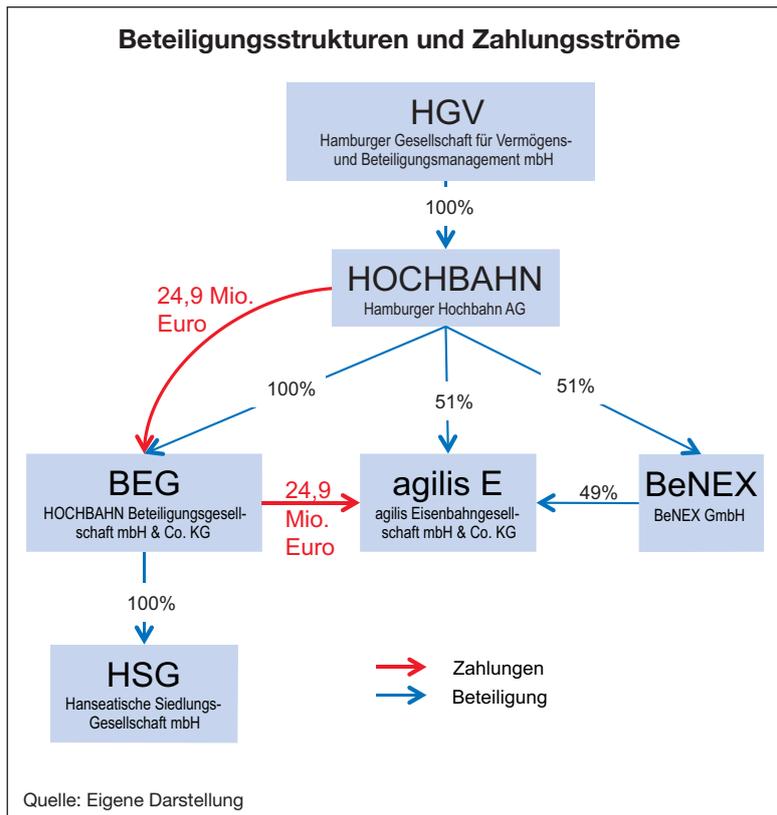
Die HOCHBAHN hat den Ausweis von Verlusten aus der Finanzierung einer defizitären Tochter in ihrem Jahresabschluss vermieden, indem sie bei der Verlustfinanzierung ihre Beteiligungsgesellschaft zwischengeschaltet hat. Dadurch ist im Einzelabschluss der HOCHBAHN der aus dem Engagement angefallene Verlust nicht erkennbar geworden.

Mit anderen, ebenfalls zulässigen Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden hätte sich die wirtschaftliche Realität transparenter abbilden lassen.

400. Die agilis Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG (agilis E) ist eine Tochtergesellschaft der Hamburger Hochbahn AG (HOCHBAHN), die mit 51 % die Mehrheit der Anteile hält. Die agilis E war und ist defizitär und es drohte über Liquiditätsschwierigkeiten hinaus die Insolvenz. Der Aufsichtsrat der HOCHBAHN ermächtigte den Vorstand daraufhin, die agilis E durch ein Darlehen in Höhe von bis zu 40,2 Mio. Euro finanziell zu stützen. Dieses Darlehen sollte von der HOCHBAHN Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG (BEG) an die agilis E ausgereicht werden. Nicht die Mutter HOCHBAHN, sondern das Schwesterunternehmen BEG sollte die Finanzierung der agilis E übernehmen.

Die BEG gewährte in den Jahren 2015 bis 2017 Darlehen in einer Gesamthöhe von 24,9 Mio. Euro. Die hierfür erforderliche Liquidität stellte die HOCHBAHN der BEG zur Verfügung, indem sie in den Jahren 2015 bis 2017 insgesamt 24,9 Mio. Euro in das Eigenkapital der BEG einzahlte.

Die nachstehende Abbildung zeigt die Beteiligungsstrukturen und Zahlungsströme zwischen der HOCHBAHN, der BEG und der agilis E.



Die HOCHBAHN wies die BEG an, auf eine Rückzahlung der Darlehen gegen Besserungsschein zu verzichten, sofern bei der agilis E ein Jahresfehlbetrag anfallt. Die agilis E erwirtschaftete in den Jahren 2015 bis 2017 tatsächlich Fehlbeträge, sodass die BEG auf die Rückzahlung der Darlehen verzichtete.

Aufgrund dieses Verzichts wurden die Darlehen von der BEG bilanziell abgeschrieben. Diese Abschreibungen belasteten die Jahresergebnisse und das Eigenkapital der BEG. Die oben genannten Einzahlungen der HOCHBAHN in die BEG kompensierten diesen „Verzehr“ des Eigenkapitals, so dass es im Ergebnis konstant blieb.

401. Obwohl das Eigenkapital der BEG konstant blieb, erhöhte die HOCHBAHN aufgrund ihrer Zahlungen in die BEG den Wert der Finanzanlage BEG in ihren Einzelabschlüssen 2015 bis 2017:

Wert der Finanzanlage BEG im Einzelabschluss der HOCHBAHN und Eigenkapital der BEG					
in Mio. Euro	2013	2014	2015	2016	2017
Wert Finanzanlage BEG im Abschluss der HOCHBAHN	56,0	56,0	64,9	71,3	80,9
Eigenkapital der BEG	56,0	56,0	54,5	58,0	56,0
<i>Differenz</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>10,4</i>	<i>13,3</i>	<i>24,9</i>

Quelle: Jahresabschlussdaten der Tochterorganisationen, eigene Zusammenstellung

Im Ergebnis wurden Sachverhalte, die im selben wirtschaftlichen Vorgang ihren Ursprung haben, in den beiden Gesellschaften unterschiedlich behandelt: Die BEG hat die Finanzierung ihrer

Schwestergesellschaft vollständig abgeschrieben. Die HOCHBAHN hat die „Refinanzierung“ der BEG hingegen aktiviert, sodass kein Aufwand entstand.

Diese Gestaltung ist handelsrechtlich zulässig. Nach der von der HOCHBAHN für die Bilanzierung herangezogenen Kommentarliteratur stellen „alle mit der Absicht zur dauerhaften Kapitalüberlassung an ein Teilnehmungsunternehmen geleisteten Zahlungen Anschaffungskosten der Beteiligung“ dar. Sie sind also zum Zeitpunkt der Einzahlung werterhöhend zu aktivieren.¹

Der sich hieraus ergebende höhere Wert der Finanzanlage BEG konnte dann auch im Jahresabschluss beibehalten werden, weil gutachtlich nachgewiesene stille Reserven in der Hanseatischen Siedlungs-Gesellschaft mbH, einer Tochter der BEG, bei der Bewertung berücksichtigt werden konnten. Von dem wirtschaftlichen Zweck der Einzahlungen (Verlustfinanzierung bei der agilis E) durfte insofern bilanziell abstrahiert werden und ein anderer, ansonsten nicht berücksichtigungsfähiger Sachverhalt (stille Reserven in einer Tochter der BEG) zur Begründung eines höheren Werts der Finanzanlage herangezogen werden.

Ausstattung mit Liquidität

- Intransparente Finanzierung der HOCHBAHN-Tochter agilis E*
402. Ziel der Zahlungen in die BEG war nicht die wertmäßige Steigerung des Teilnehmungsanteils, sondern die Bereitstellung von Liquidität. Mit dieser Liquidität konnte die BEG die agilis E in die Lage versetzen, Verluste zu decken und eine Insolvenz abzuwenden. Das Geld war damit „verloren“.
403. Es fördert nicht die Transparenz über die wirtschaftliche Lage, wenn der Teilnehmungsbuchwert der BEG durch diesen Vorgang gleichwohl erhöht wird. Der Rechnungshof hat daher darauf hingewiesen, dass zwei andere, ebenfalls zulässige Gestaltungen geeigneter gewesen wären, eine transparentere Darstellung der Vermögens- und Ertragslage der HOCHBAHN zu erreichen:
- Die HOCHBAHN hätte bei einer Finanzierung über die BEG auf die Aktivierung der Einzahlungen verzichten können.
 - Die HOCHBAHN hätte die Zahlungen ohne Zwischenschaltung der BEG direkt an die agilis E leisten können. Sie wären dann im Einzelabschluss der HOCHBAHN unmittelbar aufwandswirksam zu erfassen gewesen. Diese Variante ist als die geradlinigste vorzugswürdig.
- Auseinanderfallen von Einzel- und Konzernabschluss verhindern*
- Ein weiterer Vorteil beider Gestaltungen: Es hätte kein Auseinanderfallen der Ergebniswirkung im Einzel- und Konzernabschluss der HOCHBAHN gegeben. Denn: Die im Einzelabschluss sichtbare Wertsteigerung bei der Finanzanlage BEG war im Konzernab-

¹ Küting/Weber, Handbuch der Rechnungslegung, Stand 04/2018, Einzelabschluss, HGB § 253 Zugangs- und Folgebewertung, Rn. 117.

schluss der HOCHBAHN zu eliminieren. Im Konzernabschluss löste die Finanzierung der agilis E also stets Aufwand aus, von den wertsteigernden Einzahlungen in das Eigenkapital der BEG verblieb nichts.

Einwirken des Aufsichtsorgans

404. Nach § 65 Absatz 6 LHO haben die auf Veranlassung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane der Unternehmen bei ihrer Tätigkeit die besonderen Interessen der FHH zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die auf Veranlassung der FHH in den Aufsichtsrat der HOCHBAHN gewählten Mitglieder dem Umweg der Finanzierung der agilis E über die BEG zugestimmt und damit die Voraussetzungen für eine weniger transparente Darstellung im Einzelabschluss der HOCHBAHN geschaffen haben.

Der Rechnungshof hat der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) empfohlen, zukünftig die auf Veranlassung Hamburgs gewählten Mitglieder des Aufsichtsrats der HOCHBAHN dahingehend zu beraten, dass bilanzpolitische Gestaltungsvarianten kritisch hinterfragt werden. Die BWVI sollte über die Vertreter der FHH im Aufsichtsrat darauf hinwirken, dass jeweils die Bilanzierungsgestaltungen gewählt werden, die die wirtschaftlich tatsächlich eingetretenen finanziellen Belastungen und Risiken in den Jahresabschlüssen der Tochterorganisationen transparenter zeigen.

Stellungnahme der Verwaltung

405. Die BWVI hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass die ergebnisneutrale Darstellung im HOCHBAHN-Einzelabschluss bewusst gewählt worden sei, um eine ihrer Ansicht nach größtmögliche Transparenz zu erreichen.

Das Geschäft der agilis E sei von einem schwankenden und nur schwer planbaren Liquiditätsbedarf gekennzeichnet. Eine ergebniswirksame Darstellung der Liquiditätsunterstützung im HOCHBAHN-Einzelabschluss hätte gravierenden Einfluss auf die Höhe der HOCHBAHN-Ergebnisse gehabt, was dann gegebenenfalls zu Planabweichungen und Auswirkungen auf den Einzelabschluss der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) geführt hätte. Um dies zu vermeiden, sei der Weg über die BEG gewählt worden. Die erforderliche Transparenz über den Vorgang schaffe der Konzernabschluss der HOCHBAHN, in dem der entstandene Aufwand dargestellt wird.

Bewertung durch den Rechnungshof

406. Wenn die Behörde betont, dass die Transparenz im Konzernabschluss der HOCHBAHN gegeben war, gleichzeitig aber auch

ausführt, dass für die HGV der Einzelabschluss der HOCHBAHN wegen des Jahresergebnisses besonders wichtig sei, kann diese Differenzierung nicht zufriedenstellen. Für die Steuerung insbesondere der Finanzbeziehungen zur HGV und damit zur Stadt ist hier – wie auch die Stellungnahme zutreffend darstellt – der Einzelabschluss wichtiger. An diesen sind damit mindestens die gleichen Transparenzanforderungen wie an den Konzernabschluss zu stellen.

Die HOCHBAHN hätte die gradlinigste Variante wählen sollen: Sie hätte auf die Zwischenschaltung der BEG verzichten und der agilis E die Darlehen direkt gewähren sollen.

Abschlussprüferrotation bei der BeNEX GmbH

Finanzbehörde

Meinungsverschiedenheiten mit dem Abschlussprüfer ließen die BeNEX GmbH 2016 – nach nur einem Jahr – zu ihrem vormaligen Abschlussprüfer zurückwechseln. Eine externe Prüferrotation hat damit nicht stattgefunden. Auch eine im Einzelfall mögliche und dem Rechnungshof zugesagte interne Rotation wurde nicht umgesetzt. Das von der Finanzbehörde beim Rechnungshof eingeholte Einvernehmen ist insofern hinfällig.

Das Vorgehen der BeNEX GmbH steht im Widerspruch zu den Anforderungen, die der Hamburger Corporate Governance Kodex an eine Prüferrotation stellt.

407. Für die Geschäftsjahre 2015 bis 2019 wurde durch die HOCHBAHN AG in einem Ausschreibungsverfahren eine neue Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als Abschlussprüfer für die BeNEX GmbH ausgewählt. Diese begann mit der Prüfung des Jahresabschlusses der BeNEX GmbH für das Jahr 2015. Da die Prüfung deutlich aufwendiger und damit teurer wurde als geplant und zudem nicht reibungslos verlief, wurde das Prüfungsmandat auf Wunsch der BeNEX GmbH nicht fortgeführt. Für die Prüfung der Jahresabschlüsse 2016 bis 2019 wechselte die BeNEX GmbH – nach nur einem Jahr – zu ihrem vormaligen Abschlussprüfer zurück. Dieser hatte bereits die Jahresabschlüsse der Jahre 2010 bis 2014 geprüft.

408. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde darauf hingewiesen, dass mit dem Wechsel zurück zum vormaligen Abschlussprüfer die Vorgaben aus dem Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK) nicht beachtet wurden. Nach dem HCGK soll zur Wahrung der Unabhängigkeit ein Wechsel des testierenden Abschlussprüfers erfolgen, wenn dieser bei einem Unternehmen fünf aufeinanderfolgende Jahresabschlüsse gezeichnet hat. Der Rechnungshof versteht die Regelung des HCGK grundsätzlich als Vorgabe zum externen Wechsel und damit zum Wechsel der Prüfungsgesellschaft. Dies entspricht auch der gängigen Praxis bei der Bestellung von Abschlussprüfern bei den öffentlichen Unternehmen Hamburgs.

*Hamburger
Corporate Governance
Kodex
nicht beachtet*

Die Prüferrotation nach fünf Jahren ist bei den öffentlichen Unternehmen ein zentrales Element zur Stärkung der Unbefangenheit und zur Vermeidung einer sich über die Jahre entwickelnden „Betriebsblindheit“.

409. Die Finanzbehörde erklärte, dass ein Wechsel des Abschlussprüfers auch durch eine interne Rotation innerhalb der gleichen Prüfungsgesellschaft erreicht werden könne.
410. Aus Sicht des Rechnungshofs kann eine interne Rotation allenfalls in begründeten Ausnahmefällen infrage kommen.

Nach Erörterung mit der Finanzbehörde sah der Rechnungshof einen derartigen Ausnahmefall bei der BeNEX GmbH als gegeben an.

Nach § 68 Absatz 2 LHO ist von der Finanzbehörde beim Rechnungshof ein Einvernehmen zur Bestellung von Abschlussprüfern für öffentliche Unternehmen einzuholen. Der Rechnungshof erteilte sein Einvernehmen für die Jahre 2016 bis 2019 unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die von der Finanzbehörde zugesagte interne Rotation innerhalb der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

411. Mit Vorlage des Prüfungsberichts zur Prüfung des Jahresabschlusses der BeNEX GmbH für das Jahr 2017 stellte der Rechnungshof fest, dass die zugesagte interne Prüferrotation nicht durchgeführt worden war.

In Anlehnung an die handelsrechtlichen Grundsätze zur internen Prüferrotation umfasst die Rotationspflicht den verantwortlichen Prüfungspartner sowie den Mitunterzeichner des Bestätigungsvermerks (Artikel 17 Absatz 7 EU-VO Nr. 537/2014). Dies wurde nicht berücksichtigt, es wurde nur einer der beiden verantwortlichen Unterzeichner ausgetauscht. Die zweite Person hat somit innerhalb von sieben Jahren bereits für sechs Jahresabschlussprüfungen der BeNEX GmbH verantwortlich gezeichnet.

*Rechnungshof
widerruft
Einvernehmen*

Nachdem die Bedingung der Umsetzung einer internen Prüferrotation nicht beachtet worden war, widerrief der Rechnungshof sein Einvernehmen. Er forderte die Finanzbehörde auf, mit der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation für die Prüfung der BeNEX GmbH unverzüglich eine wirksame Prüferrotation herbeizuführen und hierfür erneut ein Einvernehmen einzuholen.

Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung lag ein solcher Antrag beim Rechnungshof noch nicht vor.

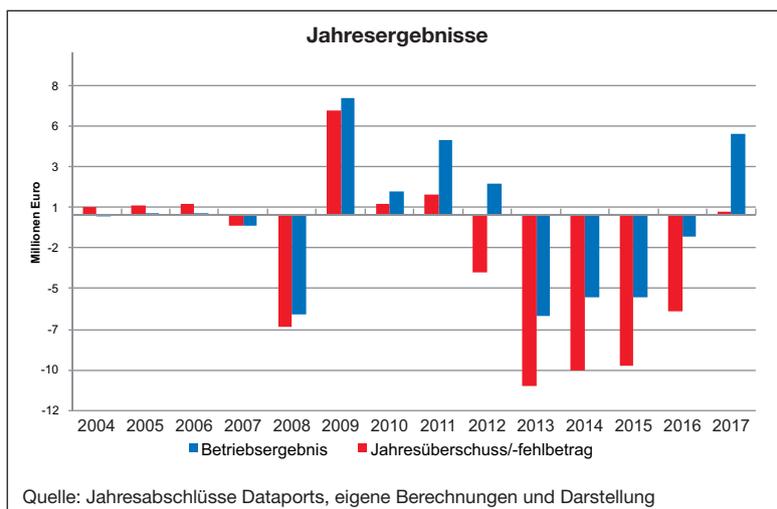
Bilanzanalyse Dataport 2017

Senatskanzlei / Dataport AöR

Den von kontinuierlichem Verzehr des Eigenkapitals, steigendem Fremdkapital und wachsenden Bilanzverlusten gekennzeichneten Trend der Vorjahre konnte Dataport im Geschäftsjahr 2017 stoppen. 2017 wurde erstmals seit 2011 ein Geschäftsjahr mit einem geringen Überschuss abgeschlossen.

Jahresergebnis

412. Nach mehreren Jahren mit zum Teil deutlichen Jahresfehlbeträgen hat Dataport das Geschäftsjahr 2017 mit einem Überschuss von 0,2 Mio. Euro abgeschlossen. Die positive Entwicklung beruhte im Wesentlichen auf dem Betriebsergebnis von 5,0 Mio. Euro.



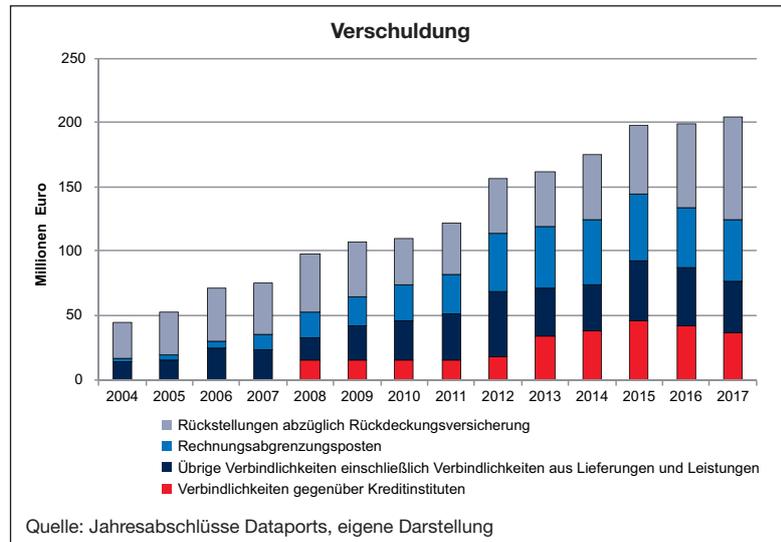
Verschuldung

413. Die bilanziellen Schulden (Verbindlichkeiten, passive Rechnungsabgrenzungsposten und Rückstellungen) Dataports haben sich leicht von 198,4 Mio. Euro im Vorjahr auf 204,6 Mio. Euro erhöht.

Die durchschnittlichen Rechnungszinsen für die Ermittlung der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen sind weiter von 4,01 % im Vorjahr auf jetzt 3,68 % gefallen. Dies hat dazu geführt, dass die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen abzüglich der Rückdeckungsversicherung von 64,7 Mio. Euro im Vorjahr auf 79,8 Mio. Euro für 2017 gestiegen sind.

Dagegen sind die Kreditschulden im Jahr 2017 von 42,3 Mio. Euro auf 37,3 Mio. Euro und die übrigen Verbindlichkeiten einschließlich

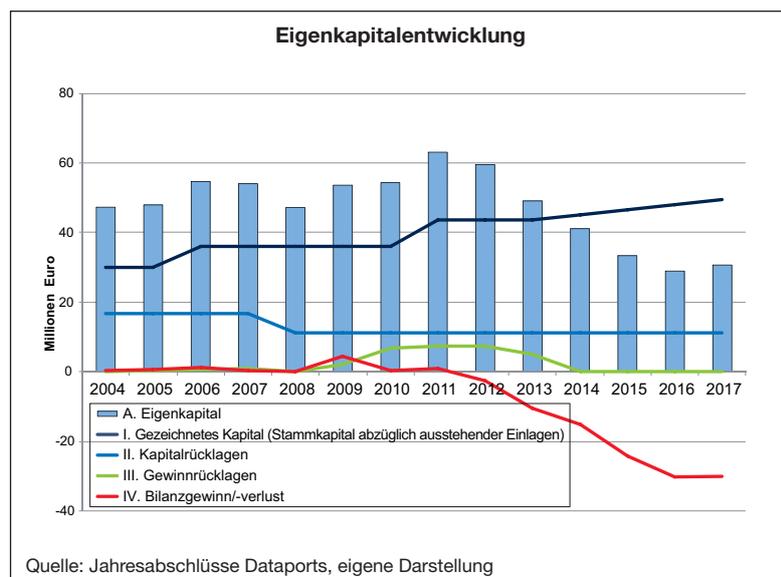
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen von 44,4 Mio. Euro auf 39,8 Mio. Euro gesunken.



Eigen- und Fremdkapital

414. Das Eigenkapital Dataports ist von 29,0 Mio. Euro im Vorjahr auf 30,7 Mio. Euro zum Stichtag 31.12.2017 gestiegen. Es liegt damit 20,3 Mio. Euro unter dem Stammkapital von 51,0 Mio. Euro bzw. 18,8 Mio. Euro unter dem gezeichneten Kapital von 49,5 Mio. Euro.¹

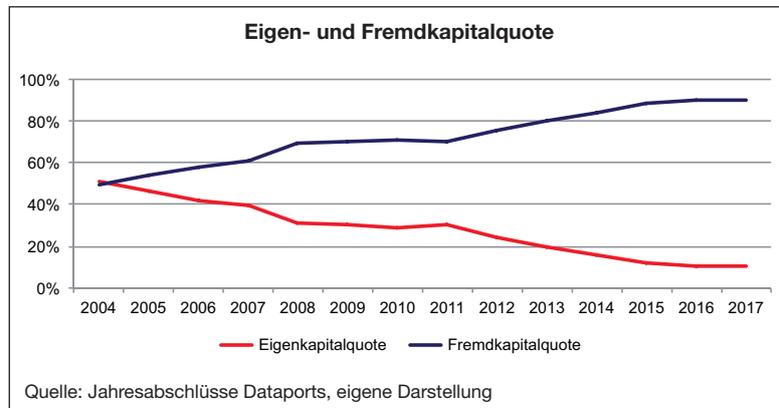
Auch die Eigenkapitalquote hat sich zum Stichtag 31.12.2017 leicht auf 10,4 % (Vorjahr 10,3 %) erhöht. Sie befindet sich gleichwohl noch deutlich unter dem eigenen Planwert von > 12 %.



¹ Das Stammkapital beträgt zum Stichtag 31. Dezember 2015 nach der Aufnahme Sachsen-Anhalts in den Trägerverband 51 Mio. Euro. Davon stehen 1,5 Mio. Euro noch aus, weil Sachsen-Anhalt die letzte Rate seiner Stammeinlage 2018 zu entrichten hatte.

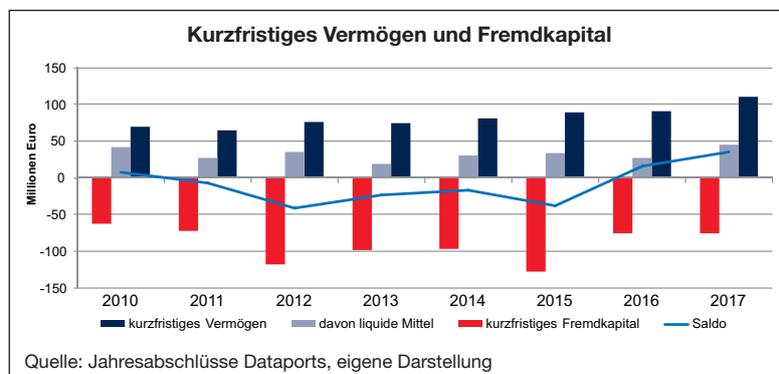
Die Fremdkapitalquote hat sich dementsprechend gegenläufig entwickelt und ist von 89,7 % im Vorjahr auf jetzt 89,6 % gefallen.

Im Ergebnis hat sich die „Verschuldungsschere“ nicht weiter geöffnet.



Kurzfristiges Vermögen

415. Die zweite Rate zur Rückzahlung des Investitionskredits für die neuen Rechenzentren Dataports konnte – im Gegensatz zum Vorjahr – aus dem Cashflow finanziert werden. Trotz dieser Rückzahlung ist das kurzfristige Vermögen von 93,1 Mio. Euro im Vorjahr auf 112,3 Mio. Euro deutlich gestiegen. Der Saldo von kurzfristigem Vermögen und kurzfristigem Fremdkapital hat sich von 18,2 Mio. Euro im Vorjahr auf 37,0 Mio. Euro positiv entwickelt.



Schlussfolgerung

416. Die Vorjahre waren noch von kontinuierlichem Verzehr des Eigenkapitals, steigendem Fremdkapital und wachsenden Bilanzverlusten gekennzeichnet. Dieser Trend wurde von Dataport im Geschäftsjahr 2017 gestoppt. Um eine dauerhafte Trendwende zu erreichen, muss Dataport die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung sichern.

Stellungnahme der Verwaltung

417. Dataport und die Senatskanzlei haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und teilen seine Einschätzung.

Überstunden bei Dataport

Senatskanzlei / Dataport AöR

Dataport hat bei der Anordnung und Abrechnung von Überstunden und Rufbereitschaften Vorgaben nicht ausreichend beachtet.

Durch Vereinfachungen bei der Ermittlung von Rückstellungsbedarfen sind zu geringe Rückstellungen gebildet worden.

418. Bei Dataport, dem IT-Dienstleister der Freien und Hansestadt Hamburg, werden für die Sicherstellung des laufenden Betriebs regelmäßig Über- bzw. Mehrarbeitsstunden¹ angeordnet und Rufbereitschaften eingerichtet. Grundlage für die Anordnung und Abrechnung sind das Arbeitszeitgesetz (ArbZG), der Tarifvertrag Dataports sowie verschiedene Dataport-interne Dienstvereinbarungen und Arbeitshilfen.
419. Dataport hat in dem geprüften Zeitraum 2015/2016 für Überstunden 0,5 Mio. Euro aufgewendet. Für Rufbereitschaften sind rund 2,9 Mio. Euro angefallen. Für die beiden Jahre erhielten einzelne Beschäftigte Zahlungen für Rufbereitschaften von bis zu rund 49.000 Euro und für Überstunden von bis zu rund 20.600 Euro.

Anordnung und Abrechnung

420. Der Rechnungshof hat die Abrechnungsunterlagen von Beschäftigten im Rahmen einer Stichprobe (nach Relevanz bezogen auf Auszahlungsbeträge) geprüft und dabei Defizite bei der Einhaltung von Arbeitszeitregelungen und bei den Abrechnungen festgestellt:

Mindestruhezeit

421. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen nach § 5 ArbZG nach der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens elf Stunden haben.
422. Der Rechnungshof hat in mehreren Fällen – zum Teil wiederholte – Verstöße gegen die Einhaltung dieser Mindestruhezeit festgestellt. In einem Fall hatte ein Beschäftigter innerhalb von 39 Stunden nur eine Ruhepause von einer Stunde.

*Gesetzliche
Mindestruhezeiten
nicht eingehalten*

¹ Überstunden sind nach dem Tarifvertrag Dataports Arbeitsstunden, die auf Anordnung über die vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit hinaus geleistet werden. Mehrarbeit sind die Arbeitsstunden, die Teilzeitbeschäftigte über die individuell vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit hinaus bis zur regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von Vollbeschäftigten leisten. Für beide Konstellationen wird im Folgenden der Begriff „Überstunden“ verwendet.

Dataport ist als Arbeitgeber für die Einhaltung der Schutzvorschriften des ArbZG verantwortlich und kann gemäß § 22 ArbZG bei vorsätzlicher oder auch fahrlässiger Nichteinhaltung mit Geldbußen belangt werden.

423. Der Rechnungshof hat die nicht durchgängige Einhaltung der Mindestruhezeitregelung beanstandet und Dataport aufgefordert, die arbeitszeitrechtlichen Schutzvorschriften einzuhalten.

Anordnungsgrund

424. In einigen Fällen waren Anträge auf Überstunden von den Beschäftigten nicht bzw. nicht eindeutig begründet. Nach der bei Dataport geltenden Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit (DV Arbeitszeit) können Überstunden nur angeordnet werden, wenn sie aus zwingenden dienstlichen Gründen unvermeidbar sind. Eine diesbezügliche Prüfung kann nur auf Basis nachvollziehbarer Begründungen erfolgen. Obwohl diese in den genannten Fällen nicht vorlagen, sind die Überstunden angeordnet worden.

Anordnung von Überstunden trotz fehlender Begründung

425. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und Dataport aufgefordert, die Begründungen für Überstunden durchgehend einzufordern und nicht eindeutige Begründungen zu hinterfragen.

Anordnungszeitpunkt

426. Gemäß der DV Arbeitszeit müssen Überstunden grundsätzlich vorher beantragt und angeordnet werden. Wenn geleistete Arbeitsstunden zu einem Saldo von mehr als 50 Stunden über dem Stundensoll führen, darf ihre Anordnung und Anerkennung als Überstunden – vom Grundsatz der vorherigen Beantragung abweichend – noch innerhalb von drei Monaten nach Entstehung beantragt werden.

427. Tatsächlich erfolgte die Beantragung und Anordnung von Überstunden in mehreren Fällen auch ohne Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen erst nachträglich. Dataport hat erklärt, dies immer großzügig gehandhabt zu haben, eine Beantragung im laufenden Monat sei ausreichend gewesen. Eine Überprüfung, ob der Ausnahmetatbestand der DV Arbeitszeit erfüllt war, sei nicht erfolgt.

Unzulässige nachträgliche Anordnung von Überstunden

Diese Praxis der Anerkennung von Überstunden widerspricht den Vorgaben der DV Arbeitszeit.

428. Der Rechnungshof hat die unterbliebenen Prüfungen beanstandet und Dataport aufgefordert, diese künftig durchzuführen.

Überstundenrahmen

429. Geleistete Arbeitszeit, die zu einem Saldo von mehr als 50 Stunden über dem Soll (Tz. 426) führen würde, ist nur nach Beantragung und Anordnung von Überstunden in das Arbeitszeitkonto überführbar.

*Unzulässige
Berücksichtigung von
Überstunden*

Bei der Fallprüfung war nicht erkennbar, dass der Personalservice die erforderlichen Prüfungen immer durchgeführt hat. Der angeordnete Überstundenrahmen wurde in mehreren Fällen überschritten und diese Arbeitsstunden gleichwohl berücksichtigt. Dataport hat hierzu erklärt, dass die Entscheidung über die Anrechnung im Ermessen der Personalsachbearbeitung gestanden habe.

430. Das praktizierte Vorgehen steht nicht im Einklang mit der DV Arbeitszeit. Ein Ermessensspielraum besteht danach nicht. Zudem fehlte es an der gebotenen Dokumentation der Prüfung.
431. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Personalservice die vorgelegten Überstundennachweise nicht mit entsprechenden Prüfungshinweisen versehen und Arbeitsstunden teilweise entgegen der DV Arbeitszeit als Überstunden berücksichtigt hat. Er hat Dataport aufgefordert, die Einhaltung der DV Arbeitszeit mit nachvollziehbaren Prüfungsschritten sicherzustellen.

Abrechnung

*Fehlerhafte Abrechnung von
Überstunden*

432. Überstunden wurden in einzelnen Fällen abgerechnet, obwohl für diese Zeiträume keine Anordnungen vorlagen.
433. Arbeitsstunden, die nicht aufgrund einer Anordnung geleistet worden sind, sind nicht als Überstunden zu werten und hätten dementsprechend auch nicht abgerechnet werden dürfen.
434. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, Überstunden nur bei vorliegenden Anordnungen abzurechnen.

Bestätigungen

435. Die Anordnung und Abrechnung von Überstunden für Beschäftigte erfolgt bei Dataport mit einem Formular. Auf diesem sind u. a. für die Bestätigung, dass Überstunden in dem angegebenen Umfang geleistet worden sind, Unterschriftsfelder für die Beschäftigten und ihre Führungskräfte vorgesehen. Entsprechendes findet sich auch bei dem Formular „Nachweis für Beschäftigte über Rufbereitschaften und Einsätze während der Rufbereitschaften“.

Auf den verwendeten Formularen fehlen in mehreren Fällen – zum Teil auch mehrfach – die erforderlichen Unterschriften.

Anspruchsbegründende Bestätigungen fehlen

436. Infolgedessen liegen keine anspruchsbegründenden Bestätigungen vor.
- Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, die Einhaltung dieser Vorgaben sicherzustellen.

Vollständigkeit der Unterlagen

437. Dataport hat dem Rechnungshof diverse monatliche Nachweise über Rufbereitschaften, Anordnungs- und Abrechnungsbögen für Überstunden und Arbeitszeitabrechnungen trotz Nachfragen nicht vollständig vorgelegt. Dazu hat Dataport mitgeteilt, dass die Unterlagen zwar vorhanden, aber nicht ohne Weiteres verfügbar seien. *Unterlagen nicht in angemessener Zeit vollständig vorgelegt*
438. Die bei Dataport geführten Nachweise über die Abrechnung von Überstunden und Rufbereitschaften sind buchungsbegründende Unterlagen, die der Dokumentation von Geschäftsvorfällen und der dazugehörigen Buchungen dienen. Ohne diese Unterlagen können die Geschäftsvorfälle nicht in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgt werden. Weil die Unterlagen nicht in angemessener Zeit vorgelegt werden konnten, liegt ein Verstoß gegen die handelsrechtlichen Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung vor.
439. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, alle im Zusammenhang mit der Buchung von Zahlungen für Überstunden und Rufbereitschaften als Nachweis dienenden Unterlagen so vorzuhalten, dass sie in angemessener Zeit vorgelegt werden können.

Rückstellungen für Überstunden

440. Dataport hat in seinen Jahresabschlüssen für 2015 und 2016 Rückstellungen für Resturlaub und Überstunden in Höhe von jeweils rund 7,9 Mio. Euro ausgewiesen. Davon entfallen gemäß Auskunft von Dataport auf Überstunden 1,76 (2015) bzw. 1,78 (2016) Mio. Euro. *Zu starke Vereinfachungen bei der Ermittlung von Rückstellungen*
- Für die Ermittlung des Rückstellungsbedarfs hat Dataport vereinfachende Annahmen wie zum Beispiel die Anzahl der Beschäftigten im Monat Oktober und ein Tagessoll von 7,85 Stunden (ohne Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigung) verwendet, obwohl genauere Berechnungsgrundlagen vorlagen. Nach Berechnungen des Rechnungshofs ergibt sich zum Beispiel bei Verwendung der Vollzeitäquivalente anstelle der Gesamtzahl der Beschäftigten für 2015 ein um rund 3 % und für 2016 ein um 4 bis 5 % höherer Rückstellungsbedarf.
441. Im Rahmen der Bilanzierung sind gemäß § 249 Absatz 1 Satz 1 HGB Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten wie Resturlaube, aber auch für Überstunden vorgeschrieben. Die Ermittlung der Rückstellungen hat dabei gemäß § 253 Absatz 1 Satz 2 HGB nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung des notwendigen Erfüllungsbetrags zu erfolgen.
442. Der Rechnungshof hat die zu starken Vereinfachungen bei der Ermittlung der Rückstellungsbedarfe beanstandet und Dataport aufgefordert, seine Kalkulation für die Rückstellungen für Überstunden zu überarbeiten und in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob

durch die Nutzung vorhandener Daten weitere Parameter in die Berechnung einbezogen werden können.

Stellungnahme der Verwaltung

443. Dataport hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung der Forderungen und Empfehlungen zugesagt. Dataport hat ergänzend darauf hingewiesen, dass eine Reihe der Feststellungen aus der Fallprüfung in dem ab Anfang 2018 eingeführten neuen Zeitwirtschaftssystem nicht mehr auftreten könnten, da eine weitgehende Automatisierung der Prozesse erfolge.

Wirtschaftlichkeits- untersuchungen im Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf

Behörde für Wissenschaft, Forschung und
Gleichstellung / Universitätsklinikum
Hamburg-Eppendorf

Das UKE hat die Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Einzelfällen nicht eingehalten.

Erhebliche Mängel bestehen seit Jahren im Zusammenhang mit dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit beim Ankauf von Kassensitzen durch die „Ambulanzzentrum des UKE GmbH“.

444. Das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) und seine Tochtergesellschaften haben bei ihrer Wirtschaftsführung u. a. die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO zu beachten. Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Für Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung sind zudem Erfolgskontrollen erforderlich. Ergänzende Vorgaben zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit bestehen im UKE u. a. nach der Satzung und aufgrund von Gremienbeschlüssen.

Der Rechnungshof hat die Praxis bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im UKE und im Besonderen in seiner Tochtergesellschaft „Ambulanzzentrum des UKE GmbH“ (Ambulanzzentrum) geprüft.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im UKE

445. Der Vorstand des UKE leitet das Klinikum. Seine Geschäftsführung wird vom Kuratorium überwacht. Das Kuratorium beschließt über den Wirtschaftsplan des UKE und – als Teil hiervon – auch über den Investitionsplan. In diesem sind Einzelmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1,5 Mio. Euro einzeln auszuweisen. Maßnahmen von mehr als 2,5 Mio. Euro bedürfen der Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Unterhalb der Vorstandsebene, d. h. sofern nicht Angelegenheiten von besonderer betrieblicher oder finanzieller Tragweite vorliegen, entscheidet das Invest-Board u. a. über Notwendigkeit und Dringlichkeit der Beschaffung von ärztlichen und wissenschaftlichen Geräten.
446. Das UKE hat die Vorgaben zur Durchführung und Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie zur Gremienbefassung mit Wirtschaftlichkeitsfragen im Grundsatz eingehalten. In Einzelfällen haben sich aber auch Defizite gezeigt:

*Defizite im
Einzelfall*

Für finanzwirksame Maßnahmen wurden dem Vorstand von den Kaufmännischen Leitungen der Institute und Zentren nicht in allen Fällen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgelegt. Gleichwohl fasste er Beschlüsse über die Vorhaben.

Nicht alle Vorstandsvorlagen sahen die erforderlichen Erfolgskontrollen vor. Auch bei Vorliegen entsprechender Beschlüsse hat der Vorstand nicht immer Berichte über Erfolgskontrollen erhalten.

Das Invest-Board forderte in Fällen von Ersatzbeschaffungen keine Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, obwohl dies ebenso wie bei Neuanschaffungen erforderlich gewesen wäre.

Das Kuratorium erhielt vom Vorstand einzelne Beschlussvorlagen zum Wirtschaftsplan, die

- bei Investitionen von mehr als 2,5 Mio. Euro nicht die vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen enthielten,
- nicht wie vorgegeben die Einzelmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von über 1,5 Mio. Euro auswies und
- wegen einer fehlenden Definition des Maßnahmenbegriffs (nur Teilmaßnahmen von Investitionsvorhaben¹ enthielten, sodass infolge des Unterschreitens von Betragsgrenzen erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht vorgelegt und Zustimmungsvorbehalte des Kuratoriums nicht gewahrt wurden.

447. Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterstützen die Entscheidungsfindung über die Auswahl und Umsetzung von Maßnahmen. Nach der Maßnahmendurchführung erforderliche Erfolgskontrollen sichern Erfahrungswerte für künftige Entscheidungen. Diesen Anforderungen hat das UKE nicht immer genügt. Es muss auch die Beschlussrechte des Kuratoriums als Kontrollorgan in Wirtschaftlichkeitsfragen durchgehend beachten.

Der Rechnungshof hat die vorgenannten Defizite beanstandet und das UKE aufgefordert, Abhilfe zu schaffen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Ambulanzzentrum

448. Die „Ambulanzzentrum des UKE GmbH“ wurde 2004 gegründet. Sie nimmt als medizinisches Versorgungszentrum an der ambulanten vertragsärztlichen Versorgung der gesetzlichen Krankenkassen teil und bündelt verschiedene Disziplinen in 37 Fachbereichen mit 65,5 Kassenarztsitzen².

¹ Zum Beispiel wurden eine Beschaffung und die dafür erforderliche Baumaßnahme getrennt voneinander ausgewiesen, obwohl sie funktionell untrennbar waren.

² Stand November 2018.

449. Bereits 2009 hatte sich der Rechnungshof im Rahmen einer Prüfung u. a. mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Geschäftsfelderweiterungen – insbesondere durch den Ankauf von Kassenarztsitzen – im Ambulanzzentrum befasst³ und gefordert,
- eine Unternehmensstrategie zu beschließen,
 - bei weiteren Ankäufen von Kassenarztsitzen darzulegen, wie sich diese jeweils hierin einfügen sowie
 - in die Vorlagen für Gesellschafterversammlung und Kuratorium Ergebnisse ergänzender Risikobetrachtungen aufzunehmen.
450. Daraufhin hatte das UKE im Jahr 2010 die Vorlage „Strategische Ausrichtung der Ambulanzzentrum des UKE GmbH“ erstellt. In ihr wurde das künftige Wachstum der Gesellschaft – bezogen auf neu zu übernehmende Fachbereiche – an mehrere Bedingungen geknüpft. U. a. wurde die wirtschaftliche Tragfähigkeit innerhalb der Gesellschaft vorausgesetzt.

Im Rahmen der Beschlussfassung erteilte das Kuratorium seine Zustimmung zu Geschäftsfelderweiterungen allgemein im Voraus, sofern die in der Vorlage genannten Bedingungen erfüllt würden. Darüber hinaus erbat es sich eine regelmäßige Berichterstattung.

Prüfung der Wirtschaftlichkeit

451. Sowohl § 7 LHO als auch die Vorgabe des Kuratoriums, dass bei Geschäftsfelderweiterungen die wirtschaftliche Tragfähigkeit innerhalb der Gesellschaft gegeben sein müsse, erfordern die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.
452. Nach eigenen Angaben erwarb das Ambulanzzentrum in den Geschäftsjahren 2010 bis 2016 insgesamt 15 ganze und sieben halbe Kassenarztsitze.

Bei zwei dieser 22 Ankäufe fehlten die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ganz. In anderen Fällen waren sie nicht plausibel und nachvollziehbar. Beispielweise wurden zu erwartende Erlöse nicht benannt, zugleich aber ein leicht defizitäres bis neutrales Betriebsergebnis prognostiziert.

*Unzureichende
Wirtschaftlichkeits-
untersuchungen*

Das UKE ist bei diesem Erwerb von Kassenarztsitzen ohne Prüfung im Einzelfall davon ausgegangen, dass hierdurch die Leistungserbringung in den Hochschulambulanzen reduziert werden könne und damit die wirtschaftliche Situation im gesamten UKE verbessert werde.

453. Diese pauschale Annahme wird den an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des § 7 LHO zu stellenden Anforderungen

³ Jahresbericht 2010, „Martini-Klinik am UKE GmbH und Ambulanzzentrum des UKE GmbH“, Tz. 291 ff.

nicht gerecht. Auch die Einhaltung der Kuratoriumsvorgabe, dass ein geplanter Ankauf innerhalb der Gesellschaft wirtschaftlich tragfähig sein müsse, blieb unbelegt.

Der Rechnungshof hat die fehlenden bzw. unzureichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beanstandet.

Auseinandersetzung mit Chancen und Risiken

454. Eine Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken weiterer Ankäufe von Kassenarztsitzen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist erforderlich, weil im Gesundheitsbereich regelmäßige Veränderungen gesetzlicher Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Vergütungsreformen, nicht nur Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit einer einzelnen Maßnahme, sondern auch Konsequenzen für das Ambulanzzentrum insgesamt haben können. Zudem hat sich beim Ambulanzzentrum in der Vergangenheit – etwa aus Anlass von Regressforderungen – gezeigt, dass sich die Eintrittswahrscheinlichkeiten derartiger Risiken infolge zunehmender Größe und Komplexität der Gesellschaft erhöht haben. Die Ergebnisse von Risikobetrachtungen sind deshalb bei der abschließenden Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (Tz. 449).

Keine dokumentierte Prüfung von Risiken

Die vom Rechnungshof eingesehenen Unterlagen zu den durch das Ambulanzzentrum angekauften Kassenarztsitzen enthielten keine Risikobetrachtungen.

455. Es war somit nicht dokumentiert geprüft und berichtet worden, welche Risiken sich durch den Zukauf von Kassenarztsitzen neu ergeben oder gegebenenfalls welche bestehenden Risiken sich erhöhen könnten.

Dies hat der Rechnungshof kritisiert.

Durchführung von Erfolgskontrollen

456. Infolge unzureichender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlen auch die Grundlagen für Erfolgskontrollen. Aufbauend auf denselben Zielen und Maßstäben sollen durch Erfolgskontrollen Aussagen zu Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der finanzwirksamen Maßnahmen getroffen werden können.

Erfolgskontrollen ohne Einbeziehung der tatsächlichen Kosten

Das UKE dokumentiert nach eigenem Bekunden die wirtschaftliche Entwicklung bei der Etablierung einzelner Kassenarztsitze durch Umsatzstatistiken, die unterjährig und im Gesamtjahresvergleich ausgewertet werden. Hierbei wurden allerdings weder die Sach- und Personalkosten näher betrachtet noch die angenommenen Verbesserungen auf die wirtschaftliche Situation der Hochschulambulanzen untersucht.

457. Die Auswertung von Umsatzstatistiken mit einer ausschließlichen Betrachtung der Erlössituation reicht aber als Erfolgskontrolle nicht aus. Es wurde nicht überprüft, ob Geschäftsfelderweiterun-

gen auch im Sinne der Kriterien für die strategische Ausrichtung des Ambulanzentrums erfolgreich waren. Damit fehlte ein wesentlicher Aspekt einer Erfolgskontrolle.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Beachtung der Beschlussvorbehalte

458. Entsprechend dem Kuratoriumsbeschluss (Tz. 450) hätte vor jedem Erwerb von Kassenarztsitzen geprüft werden müssen, ob die in der Vorlage genannten Bedingungen alle erfüllt sind. Ohne Prüfung bzw. bei negativem Prüfergebnis wäre eine ausdrückliche Beschlussfassung durch das Kuratorium erforderlich gewesen.

Die vom Ambulanzzentrum vorlegten Beschlussvorlagen für seine Gesellschafterversammlung enthielten keine derartigen Prüfungen. Dem Kuratorium wurden auch keine Vorlagen für gesonderte Beschlussfassungen zugeleitet.

Fehlender Nachweis von Prüfungs-handlungen

459. Das UKE hat hierzu ausgeführt, dass es den Erwerb von Kassenarztsitzen in einem bereits vorgehaltenen Fachbereich nicht als einen Fall der Geschäftsfelderweiterung verstanden habe.

460. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich der Beschluss des Kuratoriums – abweichend von der Vorlage des Vorstands – ausdrücklich nicht nur auf neu zu übernehmende Fachbereiche, sondern auf jegliche Geschäftsfelderweiterungen – also auch auf Kassenarztsitze in bestehenden Fachbereichen – bezogen hat (Tz. 450). Zudem hat das Ambulanzzentrum seit Beschlussfassung des Kuratoriums Fachbereiche neu aufgebaut, für die auch nach dem Verständnis des UKE entsprechende Prüfungen hätten durchgeführt und dokumentiert werden müssen.

461. Damit ist nicht nachgewiesen, ob dem Zustimmungsvorbehalt des Kuratoriums in jedem Einzelfall Rechnung getragen worden ist.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Erfüllung der Berichtspflicht

462. Das Kuratorium hatte eine regelmäßige Berichterstattung über Geschäftsfelderweiterungen eingefordert (Tz. 450).

Eine gesonderte Darstellung neu erworbener Kassenarztsitze erfolgte zuletzt in der Kuratoriumssitzung im Juni 2011. Darüber hinaus gab es entsprechende Informationen weder in der laufenden Berichterstattung an das Kuratorium im Rahmen von Quartalsberichten und der Vorlage von Wirtschaftsplanentwürfen noch im Rahmen ausführlicher Befassungen des Kuratoriums mit dem Ambulanzzentrum im September 2013 und Oktober 2015.

Unterlassene Berichterstattungen

463. Das Ambulanzzentrum und in der Folge auch der Vorstand des UKE sind dieser Vorgabe des Kuratoriums nicht nachgekommen.

Damit war nicht sichergestellt, dass das Kuratorium insoweit seine Beratungs- und Überwachungsfunktion hinreichend wahrnehmen konnte.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Forderungen des Rechnungshofs

464. Rund acht Jahre nach der letzten Prüfung des Ambulanzentrums sind immer noch nicht alle damals beanstandeten Mängel abgestellt worden.

Der Rechnungshof hat das UKE deshalb aufgefordert, künftig dafür Sorge zu tragen, dass

- hinreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden, diese in Erfolgskontrollen einfließen und in diesem Zusammenhang auch eine Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken erfolgt,
- bei jeder Geschäftsfelderweiterung des Ambulanzentrums geprüft wird, ob die Voraussetzungen für die allgemeine Zustimmung des Kuratoriums gegeben sind,
- das Kuratorium bei fehlender Prüfung oder bei negativem Prüfergebnis gesondert befasst wird sowie
- der Beschluss des Kuratoriums zur regelmäßigen Berichterstattung über Geschäftsfelderweiterungen umgesetzt wird.

Stellungnahme der Verwaltung

465. Das UKE hat die Feststellungen sowie die Forderungen des Rechnungshofs anerkannt.

Im Übrigen will es einen Beschluss des Kuratoriums dahingehend herbeiführen, wie der Begriff „Geschäftsfelderweiterung“ zu definieren ist und welche Vorgaben für die erteilte allgemeine Zustimmung des Kuratoriums gelten sollen. Dieser werde künftig beachtet.

Finanzen, Steuern und Organisation

Gebühren für die öffentlich- rechtliche Unterbringung

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und
Integration / f & w fördern und wohnen AöR

**Mit der Neufassung der Gebührenordnung
wird die gesetzlich vorgesehene Kosten-
deckung angestrebt.**

**Allerdings ist das Ausmaß von Gebührener-
mäßigungen zu überdenken. Die Anwen-
dung der Härtefallregelung ist ausschließlich
auf einschlägige Einzelfälle zu beschränken.**

466. Menschen, die keine Unterkunft haben, können Einrichtungen der öffentlich-rechtlichen Unterbringung (örU) nutzen, die von der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) zur Verfügung gestellt werden. Der Betrieb und die Verwaltung der Unterkünfte obliegen grundsätzlich der f & w fördern und wohnen AöR (f & w). Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) erstattet f & w die für den Betrieb der Unterkünfte anfallenden Kosten.
467. Für die Inanspruchnahme einer Wohnunterkunft haben die Bewohnerinnen und Bewohner an f & w Nutzungsgebühren zu entrichten.¹ Können sie die Gebühren nicht selbst zahlen, haben sie einen Anspruch auf Übernahme der Kosten durch die Stadt als Sozialleistungsträgerin gemäß den Vorschriften des SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) bzw. des SGB XII – Sozialhilfe – (SGB XII) oder des Asylbewerberleistungsgesetzes.
468. Der Bund beteiligt sich bei Leistungsbeziehenden nach dem SGB II an den Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 46 Absätze 5 bis 10 SGB II), für 2017 mit einem Anteil von nominell 47 %. Seit 2009 ist auch eine Erstattung für Leistungen nach dem SGB XII, Kapitel 4 (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), vorgesehen. Seit 2014 übernimmt der Bund gemäß § 46a SGB XII 100 % der Leistungen zur Grundsicherung, die auch die Kosten für Unterkunft und Heizung umfassen.

Einheitsgebühr

469. Zum 1. Januar 2018 hat der Senat die Gebühren für die Benutzung von Unterkünften zur örU grundlegend neu konzipiert. Insbeson-

¹ f & w verrechnet die Einnahmen mit den eigenen Ansprüchen gegen die BASFI.

dere hat er die bis dahin differenzierten Tatbestände und gestaffelten Tarife zugunsten einer Einheitsgebühr aufgehoben.

470. *Einheitsgebühr ist sinnvoll*

Der Wechsel zu einer einheitlichen Gebühr reduziert den bei der Erhebung der Gebühren anfallenden Verwaltungsaufwand erheblich. In der FHH gibt es zudem keine Norm, die eine Kategorisierung der Leistung der örU vorschreibt und differenzierte Gebührensätze notwendig macht.

Die örU dient – ohne Ansehung der Bedürfnisse und der Belastung der einzelnen Betroffenen – übergeordnet dem Ziel der Vermeidung von Obdachlosigkeit. Für die Ausgestaltung der Einrichtungen wird eine gleichwertige Qualität angestrebt. Auch haben wohnungslose Menschen keine Wahlmöglichkeit, in welcher Unterkunft sie leben möchten. Sie werden einem Standort zugewiesen.

Der Rechnungshof hält daher die Erhebung einer Einheitsgebühr für sinnvoll und gebührenrechtlich zulässig.

Kostendeckung

471. Die BASFI hat zur Bemessung der angemessenen Gebührenhöhe ermittelt, wie hoch im Jahr 2016 die durch die örU entstandenen Kosten tatsächlich ausgefallen sind. Aus dieser Summe ergab sich – verteilt auf die im Jahr 2016 in der örU durchschnittlich vorgehaltenen Plätze – der monatliche Gebührensatz in Höhe von 587 Euro pro Person.

472. Durch die Anhebung des Gebührensatzes hat die BASFI den Kostendeckungsgrad deutlich erhöht. Dieser hatte nach Angaben der Behörde für das Jahr 2016 nur noch 21 % betragen und sollte ab 2018 auf 88 % ansteigen.² Die BASFI hat damit die bereits im Jahr 2012 vom Rechnungshof erhobene Forderung³ erfüllt, die gemäß § 6 Gebührengesetz vorgesehene Kostendeckung anzustreben.

In der Folge wird sich auch die vom Bund zu tragende Beteiligung an den Wohnkosten (Tz. 468) stärker an den der Stadt tatsächlich entstehenden Kosten orientieren. Der Haushaltsplan 2019/2020 bildet dies in den erhöhten Erlöswerten der Planjahre ab 2019 ab.⁴

Ansatzfähige Kosten

473. *Kalkulatorische Zinsen einbeziehen*

Die BASFI hat bei der Gebührenkalkulation jedoch noch nicht alle betriebswirtschaftlich relevanten Kosten einbezogen. Der Rechnungshof hat u. a. gefordert, künftig auch die kalkulatorischen Zinsen für das durch die Aufgabe gebundene Kapital der FHH einzu-beziehen.

² Pressemitteilung der BASFI zur Gebührenanhebung vom 11. Dezember 2017.

³ Jahresbericht 2012, „Öffentlich-rechtliche Unterbringung“, Tzn. 465 bis 469.

⁴ Haushaltsplanentwurf 2019/2020, Einzelplan 4, PG 253.02, Kap. 4.2.5, S. 52 ff.

474. Die BASFI hat darauf hingewiesen, dass eine Ermittlung valider Berechnungsgrundlagen in der für die Erarbeitung der Neufassung der Gebührenordnung zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich war. Sie hat gegenüber dem Rechnungshof zugesagt, den inzwischen ermittelten Wert kalkulatorischer Zinsen von rund 6 Mio. Euro im Zuge der Gebührenüberprüfung zum 1. Januar 2019 in die Kostenermittlung einzubeziehen.

Gebührenermäßigung

475. Bewohnerinnen und Bewohner mit eigenem Einkommen haben die Gebühr grundsätzlich selbst zu entrichten. Für Personen mit zwischen 730 und 1.300 Euro liegendem Monatseinkommen (Korridor) ist der Gebührensatz von 587 Euro jedoch auf einen Betrag von 210 Euro ermäßigt. Dieser Korridor bildet die Ober- und Untergrenze für die Berechtigung auf aufstockende Leistungen für Einzelpersonen gem. SGB II bis Ende 2018 ab. Die Obergrenze erhöht sich bei Mehrpersonenhaushalten entsprechend (siehe Gebührenordnung Nr. 2.2). Die Behörde hat angekündigt, die Obergrenze ab 2019 entsprechend den Einkommensgrenzen zur Wohnraumförderung auf 1.450 Euro anheben zu wollen. Für Personen mit einem unter oder über dem Korridor liegendem Einkommen ist eine Ermäßigung nicht vorgesehen.

Die Ermäßigung begründet die Behörde damit, negative Auswirkungen aufgrund der Gebührenerhöhung vermeiden zu wollen. Sie geht davon aus, dass bei Zahlung der vollen Gebühr von 587 Euro nahezu sämtliche Bewohnerinnen und Bewohner mit eigenem, innerhalb des Korridors liegendem Einkommen mit hoher Wahrscheinlichkeit nunmehr aufstockende Transferleistungen beantragen müssten. Da dies bei der vorherigen geringen Gebühr von nur 140 Euro im Regelfall nicht in Betracht kam, befürchtet sie, dass die Aussicht, trotz Erwerbstätigkeit – anders als bisher – Transferleistungen in Anspruch nehmen zu müssen, die Motivation dieser Personengruppe zur Beibehaltung bzw. Aufnahme einer Tätigkeit gefährden würde.

476. Der Rechnungshof hat zu bedenken gegeben, dass die vorgenommene Gebührenermäßigung die Erlöse der FHH verringert, während die der Stadt entstehenden Kosten für die örU unverändert sind. Soweit sich die für Januar bis Mai 2018 festgestellte Anzahl von Personen mit ermäßigter Gebühr auch im gesamten Jahr verstetigt, bemessen sich die der FHH in Folge der Ermäßigung entgehenden Gebühreneinnahmen im Jahr 2018 auf knapp 7 Mio. Euro.

Gebührenermäßigung führt zu Einnahmeverlusten der FHH

Sofern die Berechnung der vollen Gebühr für die Personen mit einem innerhalb des Korridors liegenden Einkommen zu einem Anspruch auf aufstockende Transferleistungen führen sollte, würden diese den Haushalt der Stadt zwar im Gegenzug belasten. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass von dem Mehraufwand für aufstockende Transferleistungen fast die Hälfte vom Bund zu erstatten wäre (Tz. 468).

477. Der Rechnungshof hält die Gebührenermäßigung nicht für notwendig. Denn die Personengruppe mit einem im Korridor liegenden Einkommen wäre spätestens nach einem – auch von der Behörde – angestrebten Auszug in eigenen Wohnraum angesichts der Miethöhen auf dem Wohnungsmarkt mit hoher Wahrscheinlichkeit gehalten, aufstockende Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts in Anspruch zu nehmen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Regelung zur Gebührenermäßigung insoweit zu überarbeiten.

478. Die BASFI hat mitgeteilt, gleichwohl an der Gebührenermäßigung festhalten zu wollen. Ihre Annahme zum Wegfall der Arbeitsmotivation sieht sie bestätigt, weil Bewohner, deren Einkommen über 1.300 Euro lag, in den Begründungen ihrer Härtefallanträge auf eine Gefährdung der Arbeitsmotivation hingewiesen hätten.

479. Der Rechnungshof hält dies nicht für überzeugend. Nachdem die Behörde selbst die Gefährdung der Arbeitsmotivation als Grund für eine Vergünstigung ins Spiel gebracht hat, überrascht es nicht, dass in der Folge auch Bezieher von über dem Korridor liegendem Einkommen mit entsprechender Begründung ihre Gebührenbelastung zu reduzieren versuchen. Die mit Einnahmeverlusten für die Stadt verbundene Gebührenermäßigung löst – wie dargestellt – die zur Begründung angeführte Problemlage einer Verschlechterung der Motivation zur Erzielung von eigenem Einkommen nur so lange, wie die Betroffenen in der örU verbleiben. Der dauerhafte Aufenthalt ist jedoch gerade nicht die Zielsetzung der örU.

Im Übrigen erachtet der Rechnungshof die Besserstellung gegenüber Personen mit unterhalb des Einkommenskorridors liegendem Einkommen, für die – ungeachtet ihrer Arbeitsmotivation – die volle Gebühr angesetzt wird, weil sie mit hoher Wahrscheinlichkeit auch bei ermäßigter Gebühr auf aufstockende Sozialhilfeleistungen angewiesen sein werden, für fragwürdig.

Härtefälle

480. Die in der neuen Gebührenordnung enthaltene Härtefallregelung sieht vor, dass die Gebühr nicht oder nur teilweise erhoben wird, soweit dies zur Abwendung einer besonderen persönlichen Härte geboten ist oder ein überwiegendes öffentliches Interesse an dem Verzicht besteht.

- Unzutreffende Anwendung der Härtefallregelung*
481. Die Härtefallklausel ist entgegen ihrem Regelungsinhalt bisher im Wesentlichen dazu genutzt worden, die in der Gebührenordnung vorgesehene Einkommensobergrenze für eine Gebührenermäßigung (Tz. 475) grundsätzlich zu erweitern bzw. generell für bislang nicht oder eingeschränkt in der Gebührenordnung berücksichtigte Fallgruppen ebenfalls eine Gebührenermäßigung einzuführen.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, die Härtefallklausel lediglich auf besonders gelagerte Einzelfälle anzuwenden.

482. Die BASFI sieht die Härtefallregelung als ein notwendiges Instrument für sozialpolitische Spielräume. Diese seien erforderlich, um Integrationsbemühungen nicht zu gefährden. Sie hat jedoch angekündigt, ihre Vorgaben zur Umsetzung der Härtefallklausel zu überarbeiten, um eine Prüfung im Einzelfall sicherzustellen.

Abrechnung des Betriebs des Telekommunikationsnetzes

Senatskanzlei / Finanzbehörde / Dataport AöR

Bei der Abrechnung des Betriebs sind verursachungsgerechte Erlös- und Kostenzuordnungen entgegen den Vorgaben nicht gewährleistet.

Die Aufsicht über das Sondervermögen „Hamburgisches Telekommunikationsnetz“ und die Überwachung der Aufgabenwahrnehmung von Dataport müssen intensiviert werden.

483. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) verfügt über eine eigene Telekommunikationsinfrastruktur für die Telefonie und den Datenverkehr. Diese Infrastruktur ist 2004 im Zusammenhang mit der Gründung von Dataport in das Sondervermögen „Hamburgisches Telekommunikationsnetz“ (SV TK-Netz) der FHH überführt worden. Gleichzeitig wurden die Verwaltung und der Betrieb des SV TK-Netz mit einem Nutzungsvertrag an Dataport übertragen.

Die Entgelte für die Inanspruchnahme von Telekommunikationsleistungen entrichten die Kunden aus dem Bereich der FHH¹ direkt an Dataport, das hieraus seinen Aufwand deckt.

484. Der Rechnungshof hatte im Jahr 2009 festgestellt, dass die FHH durch die damalige vertragliche Gestaltung benachteiligt wurde, weil die von Dataport erzielten Erlöse regelmäßig die Kosten überstiegen und die Differenz bei Dataport verblieb.²

Dataport und die Finanzbehörde ordneten daraufhin den Finanzierungskreislauf zum Betrieb des TK-Netzes neu. Im Nutzungsvertrag wurde geregelt, dass Dataport Erlöse und Aufwendungen auf einem gesonderten Kostenträger „Telekommunikation Hamb. TK-Netz“ (Produkt TK-Netz) erfasst und anfallende Über- oder Unterschüsse jährlich durch Gutschrift oder Rechnung an das SV TK-Netz ausgleicht. Zur näheren Konkretisierung wurde ein Konzept zur „Produktverantwortung Hamb. TK-Netz“ (Konzept zum Produktcontrolling) abgestimmt.

Zuständige Aufsichtsbehörde war bis Ende 2017 die Finanzbehörde, seit 2018 ist es nach einer organisatorischen Änderung die Senatskanzlei.

¹ Behörden und Ämter sowie viele öffentliche Einrichtungen und Unternehmen.

² Jahresbericht 2010, „Finanzierung des hamburgischen Telekommunikationsnetzes“, Tz. 801 ff.

Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit des Finanzierungsreislaufs zwischen Dataport und dem SV TK-Netz geprüft.

Konzept zum Produktcontrolling

485. Das Konzept zum Produktcontrolling beschreibt die Grundlagen und Regeln, nach denen das Ergebnis für das Produkt TK-Netz bei Dataport zu ermitteln ist. Es sieht u. a. eine differenzierte Erfassung der Erlöse und Kosten sowie Verrechnungsregelungen vor.

Das Konzept enthält in der aktuellen Version mehrere bisher von Dataport nicht umgesetzte Maßnahmen wie die Überprüfung und Überarbeitung einer Kostenkalkulation oder die Erstellung von Verteilungsschlüsseln für die Umlage übergreifender Kosten auf die Kostenträger „Sprachkommunikation“, „IP-Anschlüsse“ und „Übertragungswege“.

*Konzept zum
Produktcontrolling
nicht vollständig
umgesetzt*

486. Ein abgestimmtes Konzept zur Konkretisierung vertraglicher Leistungen kann seine Wirkung nur entfalten, wenn es in allen Teilen umgesetzt wird. Verursachungsgerechte Erlös- und Kostenzuordnungen sind nach der bisherigen Praxis noch nicht gewährleistet. Damit besteht das Risiko von Fehlsteuerungen auf beiden Seiten.
487. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, das Konzept für das Produktcontrolling in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde zu überarbeiten und vollständig umzusetzen.

Datenermittlung

488. Die richtige Ermittlung von Erlös- und Kostendaten sowie die verursachungsgerechte Zuordnung von Erlösen und Kosten sind für die Kalkulation von Leistungen und Preisen von wesentlicher Bedeutung. Sie sind Voraussetzung für die im Nutzungsvertrag vorgegebene Kostenerstattung auf „Basis einer Entgeltgrundlage“ und damit auch für die zutreffende Höhe der Erstattung an das SV TK-Netz.

Erlöszuordnung

489. Die Abrechnung von Telekommunikationsleistungen durch Dataport erfolgt grundsätzlich auf Basis eines Vertrags mit einem Leistungs- und Preismodell nach Mengen. Für die FHH-Kunden gilt zusätzlich ein weiterer Vertrag, nach dem die Leistungen teilweise (für die Sprachkommunikation) bzw. vollständig (für die IP-Anschlüsse³) über den pauschalen Preis für die Bereitstellung eines IT-Arbeitsplatzes (zum Beispiel eines PC) abgegolten sind. Diese Leistungen werden deshalb nicht nach Menge und Preis je Leistungsart separat ausgewiesen.

³ IP: Kurz für Internet Protocol; IP-Anschluss ist ein Anschluss über Rechnernetze.

490. Um die Ergebnisse für die einzelnen Kostenträger des Produkts TK-Netz gleichwohl zu ermitteln, werden die Erlöse aus der Bereitstellung der IT-Arbeitsplätze hierauf (anteilig) umgelegt. Seit 2013 erfolgt die Verrechnung eines unveränderten Betrags in Höhe von jährlich rund 19,6 Mio. Euro.⁴ Angesichts gleichzeitig schwankender Mengen bei den zur Verfügung gestellten Anschlüssen für die Sprachkommunikation und den IP-Anschlüssen ist dies nicht nachvollziehbar.

Mengenangaben nicht konsistent

Zudem hat der Rechnungshof Inkonsistenzen bei weiteren Daten festgestellt, die von Dataport zur Ermittlung von Mengenangaben herangezogen wurden. Zum Beispiel bestanden deutliche Abweichungen zwischen den durch ein technisches System ermittelten Anschlusszahlen für Sprachkommunikation und den als Anlage zur Abrechnung der IT-Arbeitsplätze beigefügten Mengenangaben.

491. Für die geprüften Jahre 2013 bis 2016 ist aufgrund dieser Feststellungen davon auszugehen, dass die von Dataport ermittelten Gesamtergebnisse des Produkts TK-Netz nicht vollständig zutreffend waren. Damit fehlte es an einer hinreichend belastbaren Datengrundlage für die Entgeltabrechnung nach dem Nutzungsvertrag. Die zutreffende Erlöszuordnung ist zudem ein entscheidender Faktor zur Ermittlung der jährlichen Ausgleichszahlungen zwischen Dataport und dem SV TK-Netz. Diese wiederum wirken sich auf das Bilanzergebnis des SV TK-Netz und damit auf die Entwicklung der Vermögenswerte der FHH als Eigentümerin aus.

492. Der Rechnungshof hat die bisherige Praxis der Abrechnung beanstandet und Dataport dazu aufgefordert, in Abstimmung mit der Senatskanzlei zu prüfen, ob und inwieweit zukünftig in allen Bereichen die Zuordnung der nach Mengen abgerechneten Erlöse nach den tatsächlichen Verhältnissen vorgenommen werden kann, und entsprechend abzurechnen.

Kostenzuordnung

493. Die bei Dataport für die Bereitstellung von Telekommunikationsleistungen entstehenden Personalkosten sind die größte Kostenposition im Produkt TK-Netz. Die hierzu von Dataport vorgehaltenen Daten sind jedoch nicht schlüssig.

*Personalkosten-
daten nicht
schlüssig*

So enthalten zum Beispiel für das Jahr 2016

- der Leistungsartenbericht aus der Zeitanschreibung,
- das Kostenträgerergebnis im SAP-System und
- der Ergebnisbericht zum einschlägigen Kostenträger

jeweils unterschiedliche Angaben.

⁴ 11,25 Mio. Euro zugunsten des Kostenträgers „Sprachkommunikation“ und 8,35 Mio. Euro zugunsten des Kostenträgers „IP-Anschlüsse“.

Auch für die Jahre 2013 bis 2015 sind teilweise Abweichungen vorhanden.

494. Die Kostendaten sind wie die Erlösdaten wichtige Elemente für die Kalkulation der Entgelte und die Ermittlung der Über- oder Unterschüsse des Produkts TK-Netz. Dataport ist deshalb verpflichtet, richtige Kostendaten zu benennen.

Aufgrund der Abweichungen zwischen den verschiedenen Datenquellen bleibt aber unklar, welches die richtigen Kostendaten sind.

495. Der Rechnungshof hat die Abweichungen zwischen den Daten der Zeitanschreibung, der Kostenrechnung und dem Berichtswesen in Bezug auf die Personalleistungen beanstandet und Dataport aufgefordert, die Einführung einer neuen Zeitanschreibung im Jahr 2018 für Optimierungen bei der Datenermittlung zu nutzen.

Aufsicht über das Sondervermögen

496. Die Aufsicht erfolgt nach Angabe der Senatskanzlei auf Grundlage einer langjährigen Vertrauensbasis gegenüber der Aufgabenwahrnehmung durch Dataport. Die Aufsichtsbehörde und Dataport erörtern in ihren Halbjahresgesprächen regelmäßig u. a. den Verlauf des aktuellen Jahres sowie die Planung für das nächste Jahr auf der Basis des Berichtswesens über Ergebnisse, Investitionsplanung und Leistungskennzahlen.

497. Das Berichtswesen über die Ergebnisse des SV TK-Netz basiert auf Auswertungen des SAP-Systems von Dataport und manuellen Ergänzungen in verschiedenen Formaten. Die Berichte sind teilweise fehlerhaft, unvollständig und intransparent.

*Berichtswesen
mit Mängeln*

Zum Beispiel

- waren in einem Berichtsformat für die Jahre 2011 und 2013 falsche Angaben für die Erstattung Dataports an das SV TK-Netz vorhanden,
- fehlten Hinweise auf jahresübergreifende Buchungen und deren Auswirkungen auf die Kostenrechnung und
- können unterschiedliche Berichtsformate trotz weitgehend identischer Inhalte aufgrund unterschiedlicher Bezeichnungen und Gruppierungen nicht vollständig in Übereinstimmung gebracht werden.

498. Die Gespräche werden von Dataport vorbereitet und auch protokolliert. Die Protokolle sind zum Teil in der Darstellung sehr technisch und lassen eine Befassung mit den Inhalten des Berichtswesens nicht erkennen. Auch in der weiteren dokumentierten Kommunikation zwischen Dataport und der Aufsichtsbehörde ist keine Auseinandersetzung mit den Ergebnissen, insbesondere der Differenzierung der einzelnen Kostenträger, oder Plan-Ist-Abweichungen ersichtlich.

499. Gemäß den für die Verwaltung von Sondervermögen geltenden Verwaltungsvorschriften zur Wirtschaftsführung ist ein Controlling zu installieren, das eine systematische Planung, Steuerung und Kontrolle der betrieblichen Abläufe sowie Aussagen über den wirtschaftlichen und finanziellen Status ermöglicht. Zudem gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

*Unzureichende
Aufsicht*

Die Aufsichtsbehörde muss deshalb dafür Sorge tragen, dass ein entsprechendes Instrumentarium zur Anwendung kommt und zugleich eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Betriebsführung erfolgt. Dies ist mit dem derzeit installierten Berichtswesen und der praktizierten Aufsicht nicht vollumfänglich möglich, wie auch durch die Feststellungen in den vorherigen Abschnitten deutlich wird (Tzn. 487, 492 und 495). Insbesondere im Produktcontrolling und in der Durchführung der Kostenrechnung in Bezug auf das SV TK-Netz gibt es Mängel, die auch zu wirtschaftlichen Schäden für die FHH geführt haben können. Die Aufsicht muss daher im wirtschaftlichen Interesse der Stadt darauf drängen, dass die Anforderungen zum Produktcontrolling konkret definiert werden und ihre Anwendung anschließend überprüfen.

500. Der Rechnungshof hat die bisherige unzureichende Aufgabewahrnehmung der Aufsicht über das SV TK-Netz beanstandet und die Senatskanzlei aufgefordert,
- in Abstimmung mit Dataport die Anforderungen an das Produktcontrolling und Berichtswesen derart zu überarbeiten, dass anhand valider und konsistenter Daten die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs mit Bezug zum SV TK-Netz beaufsichtigt werden kann und
 - auch im Übrigen geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Aufsicht künftig adäquat durchzuführen.

Stellungnahme der Verwaltung

501. Die Senatskanzlei und Dataport haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

Personalwirtschaftliche Kennzahlen im Einzelplan 9.2

Finanzbehörde

Die personalwirtschaftlichen Kennzahlen im Einzelplan 9.2 sind nicht zutreffend bezeichnet und nur begrenzt aussagekräftig.

502. Im Doppelhaushalt 2017/2018 werden in den Produktgruppen „Versorgung“ und „Sonstige Leistungen Personal“ der Allgemeinen Finanzwirtschaft (Einzelplan 9.2) folgende personalwirtschaftliche Kennzahlen ausgewiesen:

Personalwirtschaftliche Kennzahlen der Produktgruppe „Versorgung“						
	Einheit	Ist 2014	Ist 2015	Fortg. Plan 2016	Plan 2017	Plan 2018
B_283_06_001.1 Anzahl der aktiv Beschäftigten der Kernverwaltung, für die dezentral Aufwand für Pensionsrückstellungen veranschlagt wird	VZÄ	0	49.468	49.430	50.235	50.255
B_283_06_001.2 Dezentraler Aufwand für Pensionsrückstellungen (einschließlich Rückstellungen für Versorgungsbeihilfe) für aktiv Beschäftigte der Kernverwaltung	Mio. EUR	0	543,27	566,48	881,70	895,96
Personalwirtschaftliche Kennzahlen der Produktgruppe „Sonstige Leistungen Personal“						
	Einheit	Ist 2014	Ist 2015	Fortg. Plan 2016	Plan 2017	Plan 2018
B_283_07_001.1 Anzahl der aktiv beschäftigten Beamten	VZÄ	31.911	34.612	35.989	35.224	35.250
B_283_07_001.2 Durchschnittlicher Beihilfe- bzw. Heilfürsorgeaufwand je aktiv Beschäftigtem	EUR	2.874	2.799	2.626	2.918	2.959
Quelle: Haushaltsplan 2017/2018						

503. Die Bezeichnungen der jeweils ersten Kennzahl beider Produktgruppen suggeriert, dass es sich bei den Angaben um die „Anzahl“ von Beschäftigten bzw. Beamten handelt. Tatsächlich wird das budgetrelevante Arbeitsvolumen jedoch in „VZÄ“ (Vollzeitäquivalenten¹) dargestellt.
504. Der Umfang von Versorgungs- und Ruhegeldansprüchen hängt entscheidend vom jeweiligen Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis ab. Er unterscheidet sich deutlich zwischen Tarifbeschäftigten (lediglich Zusatzversorgung) und Beamtinnen und Beamten (Pen-

Bezeichnung „Anzahl“ irreführend

¹ Vollzeitäquivalente sind die Summe der budgetrelevanten Beschäftigungsanteile der Bediensteten des Kernhaushalts. Abgebildet werden auch bezahlte Mehrarbeits- und Überstunden und Ausbildungsverhältnisse (Quelle: Kennzahlenbuch Personalbericht 2017).

sion) und ist auch abhängig vom Beschäftigungsumfang (Teilzeitquote). Diese Einflussfaktoren lässt die Kennzahl unberücksichtigt und bildet einen Mittelwert über alles.

*Aussagekraft
der Kennzahlen
gering*

Daraus folgt, dass die Aussagekraft der beiden Kennzahlen in der Produktgruppe „Versorgung“ gering ist. Ressourcenrelevanter wären Angaben zur Anzahl von Köpfen sowie zum Aufwand unterschieden nach Tarifbeschäftigten und beamteten Kräften.

*Ausweis des
durchschnittlichen Aufwands zu hoch*

505. Die zweite Kennzahl der Produktgruppe „Sonstige Leistungen Personal“ stellt den durchschnittlichen Beihilfe- bzw. Heilfürsorgeaufwand je VZÄ dar, was sich aus der Bezeichnung nicht erkennen lässt. Auch Beihilfe und Heilfürsorgeansprüche entstehen aus dem jeweiligen Dienstverhältnis, also pro Kopf. Die Anzahl der aktiv beschäftigten Beamten ist über 8 % höher als das angegebene Arbeitsvolumen in VZÄ.² Der angegebene durchschnittliche Aufwand ist dadurch zu hoch ausgewiesen. Ressourcenrelevanter wäre auch hier – der Bezeichnung entsprechend – eine Berechnung des durchschnittlichen Beihilfe- bzw. Heilfürsorgeaufwands pro Kopf.

506. Die Finanzbehörde (FB) hatte im Prüfungsverfahren zugesagt, die genannten Kennzahlen eindeutig zu bezeichnen und sie auf die Ressourcen- und Steuerungsrelevanz hin zu überprüfen.

507. Sie hat diese Überprüfung zwischenzeitlich durchgeführt: Mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 ist in der Produktgruppe „Sonstige Leistungen Personal“ die erste Kennzahl entfallen. Dem Kennzahlenbuch des Einzelplans 9.2 ist jedoch zu entnehmen, dass als Teiler der verbliebenen Kennzahl („Durchschnittlicher Beihilfe- bzw. Heilfürsorgeaufwand je aktiv Beschäftigtem“) weiterhin die VZÄ dienen. Die Kennzahlen der Produktgruppe „Versorgung“ sind unverändert geblieben.

Die FB hat hierzu mitgeteilt, dass sie die Einheit VZÄ weiterhin für eine sachgerechtere Größe als die Mitarbeiterzahlen halte. Die Teilzeitfaktoren, die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse oder die Kopfszahlen würden größeren Schwankungen unterliegen, die sich nicht verlässlich steuern und planen ließen. Die wesentliche Planungs- und Steuerungsgröße des Haushaltsplans sei die Zahl der VZÄ. Sie liege der Planung der Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen (wie des Personalaufwands insgesamt) zugrunde und solle deshalb auch die Basis für die Kennzahlendefinition bilden.

508. Den Rechnungshof überzeugen diese Argumente nicht: Die Zahl der VZÄ ist zwar für die Planung und Steuerung der Personalkosten aus Bezügen maßgeblich. Sie ist jedoch nicht für den Beihilfeaufwand maßgeblich: Zwei Halbtagskräfte haben zwei volle Beihilfeansprüche, auch wenn sie zusammen nur ein VZÄ ergeben.

In der Produktgruppe „Versorgung“ führt das Festhalten an der Bezugsgröße dazu, dass die sehr unterschiedlichen Altersversor-

² Personalbericht 2016, Tabellenanhang S. 19 und 37.

gungsaufwände für Tarifbeschäftigte und Beamtinnen und Beamte nicht erkennbar sind.

509. Die Kennzahlenbezeichnung („Anzahl“) ist im Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 ebenfalls unverändert geblieben.

Die FB hat dazu ausgeführt, dass aus ihrer Sicht die Darstellung zu den Kennzahlen in der Produktgruppe Versorgung durch die Nennung der Bezugsgröße VZÄ eindeutig sei, zudem enthalte das Kennzahlenbuch entsprechende Erläuterungen. Die FB werde gleichwohl im Haushaltsplan 2021/2022 für eine eindeutigere Bezeichnung der Kennzahlen sorgen.

Betriebsstabilität der automatisierten Besteuerungsverfahren

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Auf Störungen der automatisierten Besteuerungsverfahren hat die Steuerverwaltung zügig und sachgerecht reagiert. Allerdings müssen im Verhältnis zu Dataport die Rahmenbedingungen zur Durchsetzung der Interessen der Steuerverwaltung als Auftraggeberin verbessert werden.

Behebung von Störungen

510. Aufgrund des Automationsgrads der Besteuerungsverfahren ist die Steuerverwaltung seit Langem abhängig von der ständigen Verfügbarkeit ihrer IT-Verfahren. Die Festsetzung und Erhebung von Steuern ist nur noch möglich, wenn die IT-Verfahren den Anwenderinnen und Anwendern in den Finanzämtern bedarfsgerecht zur Verfügung stehen. Die Betriebsstabilität der automatisierten Besteuerungsverfahren ist damit von grundlegender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung.
511. In der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ist das IT-Referat für die Informationstechnik in der Steuerverwaltung zuständig. Es nimmt die Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) in dem länderübergreifenden IT-Vorhaben KONSENS¹ wahr und verantwortet die ordnungsgemäße Einführung der dort konzipierten Programme. Darüber hinaus betreut das Referat den laufenden Betrieb der vielen in der Hamburger Steuerverwaltung eingesetzten IT-Verfahren. Schließlich gehören das Störungsmanagement und die Schulung der IT-Anwender zu seinen Aufgaben. Die notwendigen IT-Betriebsleistungen erbringt Dataport als zentraler Dienstleister der FHH mithilfe seines Data Center Steuern (DCS) auf der Grundlage von Beschaffungsverträgen, die die FHH mit Dataport schließt.
512. In der Vergangenheit ist die Betriebsstabilität mehrfach durch Soft- und Hardwarefehler beeinträchtigt gewesen. Der Rechnungshof hat deshalb – fokussiert auf das Jahr 2017 – einzelne Vorfälle näher untersucht. Die Erhebungen haben gezeigt, dass das IT-Referat der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – in allen Fällen unverzüglich reagiert und Maßnahmen zur Schadensbegrenzung wie auch zur Lösung des Problems ergriffen hat. Darüber hinaus ist stets der Ursache des jeweiligen Vorfalls nachgegangen worden, um durch deren Beseitigung einer Wiederholung des Geschehenen entgegenzuwirken. Auch wenn die Vorkommnisse zum Teil erhebliche

Zügige und sachgerechte Reaktion auf Störungen der automatisierten Besteuerungsverfahren

¹ Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

Auswirkungen auf den Betrieb der Finanzämter hatten, hat der Rechnungshof keine Versäumnisse des IT-Referats feststellen können. Soweit die Verantwortung bei Dataport oder dem für die Programmierung zuständigen Land lag, hat das IT-Referat das in seiner Macht Stehende getan, um dem jeweiligen Missstand abzuhelpfen.

Zusammenwirken von Steuerverwaltung und Dataport

Netzwerk- und Wartungsarbeiten während der Arbeitszeit der Finanzämter

513. Netzwerk- und Wartungsarbeiten des DCS haben die Arbeit in den Finanzämtern behindert, soweit sie während der dortigen Arbeitszeit (6.00 Uhr bis 19.00 Uhr) stattfanden. Der Umfang der in die Arbeitszeit fallenden Blockzeiten² betrug in den Jahren 2013 bis 2016 im Höchstfall 23 Stunden pro Jahr. Demgegenüber kam es 2017 zu einem signifikanten Anstieg auf mehr als 93 Stunden. Dies hat zu erheblichen Beeinträchtigungen in den Finanzämtern geführt, die vermeidbar gewesen wären, wenn die tagsüber ausgeführten Netzwerk- und Wartungsarbeiten in die Zeit zwischen 19.00 Uhr und 6.00 Uhr verlagert worden wären.

Der Rechnungshof hält es deshalb für notwendig, die Entwicklung der Blockzeiten kritisch zu beobachten und Aktivitäten zu entfalten, um ihren Umfang auf das unvermeidbare Niveau zu begrenzen.

514. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf hingewiesen, dass das DCS auf entsprechende Bemühungen der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – zurückhaltend reagiert habe. Das DCS habe seinen Angaben zufolge nicht das nötige Personal, um die regelmäßigen Aktualisierungen der Steuerfachverfahren für sämtliche der am DCS beteiligten Länder ausschließlich in den Nachtstunden und an den Wochenenden stattfinden zu lassen. Hinzu komme, dass die Aktualisierungen mitunter auch auf Seiten des IT-Referats begleitet werden müssten. Schließlich schränkten die bis Mitternacht laufende Tagesverarbeitung sowie anschließende Sicherungsläufe die Möglichkeiten ebenfalls ein. In diesem Spannungsfeld müsse fallbezogen, zugleich aber auch möglichst frühzeitig über den Zeitpunkt der Netzwerk- und Wartungsarbeiten entschieden werden, um die Finanzämter bei Bedarf rechtzeitig informieren zu können.

Verfügbarkeitszusagen

515. Die Beschaffungsverträge, die Dataport mit der FHH und seinen übrigen Auftraggebern³ abschließt (Tz. 511), umfassen sog. Basis-

² Blockzeiten sind fallweise zwischen Auftraggeber (Steuerverwaltung) und Auftragnehmer (Dataport/DCS) abgestimmte Zeiträume innerhalb der vertraglich vereinbarten Betriebszeit, in denen die vereinbarten IT-Ressourcen und/oder Services für den Auftraggeber nicht oder nur eingeschränkt nutzbar sind.

³ Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Services wie auch weitere optionale Services. Für sämtliche Services werden hinsichtlich verschiedener Parameter Service-levels vereinbart. Der gewünschte Standard wird unter mehreren Möglichkeiten ausgewählt und jeweils durch messbare Kriterien bestimmt. Was die Verfügbarkeit der Ressourcen betrifft, wird beispielsweise zwischen verschiedenen Verfügbarkeitsklassen unterschieden, die jeweils feste Verfügbarkeitsquoten sowie daraus abgeleitet maximale Ausfallzeiten⁴ pro Monat vorsehen. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, eine Höchstzahl von Ausfällen pro Monat sowie eine Mindestzahl von Zeiteinheiten zwischen den Ausfällen zu vereinbaren.

- Unzweckmäßige Abweichung vom Standard der Verfügbarkeitsklauseln*
516. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dieses Prinzip nicht durchgängig gewahrt worden ist. Nach den Vereinbarungen, die die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – mit Dataport zu den sog. Basis-Services getroffen hat, ist die Verfügbarkeit der Ressourcen „in dem Umfang sicherzustellen, der erforderlich ist, um die in den anderen Services vereinbarten Leistungsanforderungen und Qualitätsstandards einzuhalten“. Der Nachweis einer Verletzung dieses Standards ist mit erheblichem Aufwand verbunden. Der Rechnungshof hat deshalb erhebliche Zweifel an der Praktikabilität der vereinbarten Verfügbarkeitsklausel und gefordert, in künftigen Verträgen messbare Verfügbarkeitskriterien zu vereinbaren.
517. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs in dem für Vertragsfragen zuständigen Gremium mit den Vertretern der anderen am DCS beteiligten Länder und den Vertretern des DCS zu erörtern und auf eine entsprechende Vertragsänderung hinzuwirken.

Reporting

- Vertraglich geschuldete Leistungen derzeit nicht erbringbar*
518. Nach den für die Jahre 2015, 2016 und 2017 zwischen der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – und Dataport geschlossenen Vereinbarungen war Dataport verpflichtet, die Ergebnisse der Serviceüberwachung monatlich in standardisierten Reports darzustellen. Als der Rechnungshof um Vorlage dieser Reports bat, teilte die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – mit, dass sie noch nicht in dem vertraglich vereinbarten Umfang erstellt würden, weil das Monitoring des DCS noch kein umfassendes Reporting ermögliche und auch konzeptionelle Lücken noch geschlossen werden müssten. Das DCS habe stattdessen Statistiken erstellt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs bleiben diese Statistiken jedoch deutlich hinter dem angestrebten Informationsgehalt der Reports zurück.
519. Der Rechnungshof hat den derzeitigen Zustand kritisiert und gefordert, auf einen alsbaldigen Abschluss der Konzeption des Reportings hinzuwirken. Im Übrigen muss auf die Diskrepanz zwischen vertraglich geschuldeter und tatsächlich erbrachter Leistung reagiert werden.

⁴ Die oben genannten Blockzeiten gehören nicht zu den Ausfallzeiten.

520. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will sich weiterhin bemühen, die vertraglich vereinbarten Reporting-Informationen zu erhalten. Sie hat zugesagt, die zuständigen Gremien erneut mit der Angelegenheit zu befassen, um gemeinsam auf das DCS bzw. auf Dataport einzuwirken.
521. Der Rechnungshof erkennt die Handlungsbereitschaft der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – an, kritisiert aber ein Vertragswerk, das den Gläubiger in die Rolle eines Bittstellers zwingt, wenn eine geschuldete Leistung nicht erbracht wird. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – sollte deshalb auch darauf hinwirken, dass Leistungsstörungen im äußersten Fall zu Vertragsstrafen führen, um auf diese Weise sicherzustellen, dass das DCS bzw. Dataport ihre vertraglichen Verpflichtungen erfüllen.

Neuordnung der IT-Betreuung und -Schulung

522. Bei einer Befragung in den Finanzämtern äußerten 2014 fast 70 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, dass sie sich auf Veränderungen in der Informationstechnik nicht oder nur weniger gut vorbereitet fühlten. Mehr als 63 % der Befragten bewerteten die Planung, Durchführung und Begleitung derartiger Änderungen kritisch oder sehr kritisch. Das IT-Referat der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat hierauf im November 2014 mit der Einsetzung eines vierköpfigen Informations- und Weiterbildungsteams reagiert, das die Bediensteten vor Ort bei der Anwendung neuer Verfahren in technischer und fachlicher Hinsicht unterstützen soll. Vor dem Hintergrund gewachsener Herausforderungen durch die Einführung neuer Programme aus dem Vorhaben KONSENS ist auch die IT-Schulung durch den Einsatz von Multiplikatoren und die Einrichtung von vier dezentralen Schulungsorten („Lerninseln“) optimiert worden.
523. Der Rechnungshof hat bei seinen örtlichen Erhebungen in zwei Finanzämtern festgestellt, dass sowohl der Einsatz der Teams als auch die Intensivierung der Schulung durch Multiplikatoren als Fortschritt wahrgenommen wird. Verbesserungsbedürftig ist die Auswertung des Feedbacks aus den Schulungsveranstaltungen.
524. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will eine entsprechende Optimierung in Angriff nehmen und bis zum 30. Juni 2019 IT-basierte Auswertungsvorlagen (Templates) fertigstellen.

*Erfolgreiche
Neuordnung der
IT-Betreuung und
-Schulung*

Festsetzung von Zinsen auf hinterzogene Steuern

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Die Zusammenarbeit der Festsetzungsfinanzämter mit der Bußgeld- und Strafsachenstelle muss verbessert werden.

Seit Einführung der generellen Verzinsung von Steuernachforderungen hat die gesonderte Verzinsung hinterzogener Steuern an Bedeutung verloren. Ob das Nebeneinander beider Zinstatbestände auf Dauer sinnvoll ist, sollte geprüft werden.

525. Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis werden nur verzinst, soweit dies gesetzlich vorgeschrieben ist.¹ Hinsichtlich hinterzogener Steuern ist dies seit 1966 der Fall.² Der Zinssatz beträgt einhalb Prozent pro Monat.³
526. Die Festsetzung von Hinterziehungszinsen setzt keine strafrechtliche Verurteilung voraus. Deshalb ist die Frage, ob Hinterziehungszinsen festzusetzen sind, unabhängig von einem etwaigen Strafverfahren zu prüfen.
527. Zinsen auf hinterzogene Steuern werden von derjenigen Stelle festgesetzt, die auch für die Festsetzung der hinterzogenen Steuer zuständig ist. In Hamburg sind dies die für die natürlichen Personen zuständigen Regionalfinanzämter. Bei der Feststellung, ob eine die Zinsfestsetzung auslösende Steuerhinterziehung vorliegt, arbeitet das Festsetzungsfinanzamt mit der Bußgeld- und Strafsachenstelle⁴ zusammen. Dadurch sollen Doppelarbeit und widersprüchliche Entscheidungen vermieden werden.

Zusammenarbeit der Festsetzungsfinanzämter mit der Bußgeld- und Strafsachenstelle

528. Soweit die Bußgeld- und Strafsachenstelle ein Strafverfahren eingeleitet hat, ist sie bei rechtskräftigem Abschluss dieses Verfahrens durch Strafbefehl oder Urteil, aber auch bei Einstellung eines Strafverfahrens gegen Geldbuße (§ 153a Strafprozessordnung), seit jeher verpflichtet, dem Festsetzungsfinanzamt die im Rahmen des Strafverfahrens ermittelten hinterzogenen Beträge – aufgeschlüsselt nach Steuerart und Zeitraum – und den Zeitpunkt der Tatvollendung mitzuteilen. Das ist durchweg geschehen. Auch die Prüfung der hierauf beruhenden Zinsfestsetzungen hat zu keiner Beanstandung geführt.

¹ § 233 Absatz 1 Satz 1 Abgabenordnung (AO).

² Heute § 235 Absatz 1 Satz 1 AO.

³ § 238 Absatz 1 Satz 1 AO.

⁴ In Hamburg ist diese mit der Steuerfahndungsstelle im Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen zusammengefasst worden.

529. Vielfach treten die Festsetzungsfinanzämter an die Bußgeld- und Strafsachenstelle mit der Bitte heran, einen bestimmten Sachverhalt strafrechtlich zu würdigen. Soweit ein Steuerstrafverfahren eröffnet und später abgeschlossen wurde, lief das Mitteilungsverfahren – wie dargelegt – reibungslos. War die Tat hinsichtlich einzelner Veranlagungszeiträume strafrechtlich jedoch bereits verjährt, floss diese Feststellung nicht in die Mitteilung an die Regionalfinanzämter ein. Dies hatte in einzelnen Fällen zur Folge, dass die Festsetzung der hinterzogenen Steuern wie auch die Festsetzung von Hinterziehungszinsen unterblieb, obwohl insoweit noch keine Verjährung eingetreten war.⁵
530. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass Regelungen zum Umgang mit den Prüfbitten der Festsetzungsfinanzämter fehlen und deshalb nicht sichergestellt ist, dass die Bußgeld- und Strafsachenstelle das Ergebnis ihrer Prüfung vollen Umfangs mitteilt. Ebenso wenig ist in den Festsetzungsfinanzämtern eine systematische Überwachung der an die Bußgeld- und Strafsachenstelle abgegebenen Vorgänge gewährleistet, um die Vollständigkeit der von dort eingehenden Mitteilungen kontrollieren zu können.
531. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat mitgeteilt, dass sie den geltenden Erlass in dieser Hinsicht überarbeiten und auch die Bereitstellung einer Arbeitshilfe prüfen will.

Unvollständige Erledigung von Prüfbitten der Festsetzungsfinanzämter

Wirtschaftlichkeit der Festsetzung von Hinterziehungszinsen

532. Zinsen aus der sog. Vollverzinsung – also der generellen und vom Tatbestand der Steuerhinterziehung unabhängigen Verzinsung von Steuernachforderungen – sind auf die Hinterziehungszinsen anzurechnen, wenn sie für denselben Zeitraum festgesetzt wurden.⁶
533. In den geprüften Fällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass sich die Hinterziehungszinsen zuweilen zwar zu beträchtlichen Beträgen summierten. Die Anrechnung der Zinsbeträge aus der Vollverzinsung führte aber dazu, dass der festzusetzende Betrag weit hinter dem ursprünglich errechneten Betrag zurückblieb. Dies wiegt umso schwerer, als der erste Rechenschritt – also die anfängliche Errechnung der Hinterziehungszinsen – manuell erledigt werden muss. Einem hohen Aufwand steht so ein gegebenenfalls

⁵ Im Strafrecht und im Steuerrecht gelten unterschiedliche Verjährungsfristen:

- Steuerhinterziehung verjährt fünf Jahre nach Beendigung der Tat (§ 78 Absatz 3 Nr. 4 Strafgesetzbuch [StGB] in Verbindung mit § 370 Absatz 1 AO, § 78a StGB). Besonders schwere Steuerhinterziehung verjährt zehn Jahre nach Beendigung der Tat (§ 376 Absatz 1 AO, § 78 Absatz 3 Nr. 3 StGB in Verbindung mit § 370 Absatz 3 AO, § 78a StGB).
- Die Frist zur Festsetzung hinterzogener Steuern beträgt zehn Jahre (§ 169 Absatz 2 Satz 2 AO; zum Fristbeginn siehe § 170 AO).
- Die Frist zur Festsetzung von Hinterziehungszinsen beträgt ein Jahr und beginnt mit Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Festsetzung der hinterzogenen Steuern unanfechtbar geworden ist, jedoch nicht vor Ablauf des Kalenderjahrs, in dem ein eingeleitetes Strafverfahren rechtskräftig abgeschlossen worden ist (§ 239 Absatz 1 AO).

⁶ § 235 Absatz 2 AO.

geringes fiskalisches Ergebnis gegenüber. Nur bei der Verzinsung hinterzogener Vorauszahlungen sowie der Verzinsung der Jahressteuer vor Ablauf der 15-monatigen Karenzzeit⁷ lassen sich gegebenenfalls höhere Beträge an Hinterziehungszinsen realisieren.

- Beseitigung der Konkurrenz von Nachforderungs- und Hinterziehungszinsen*
534. Prinzipiell stellt sich die Frage, ob es sachgerecht ist, an den Unterschieden festzuhalten, die nach derzeitigem Recht zwischen der Verzinsung hinterzogener Steuern und der Verzinsung von Steuernachforderungen im Allgemeinen bestehen. In beiden Fällen geht es nur darum, den aus der späteren Festsetzung einer längst entstandenen Steuer resultierenden Vorteil abzuschöpfen. Der Rechnungshof hält es deshalb für erwägenswert, beide Verzinsungstatbestände zu harmonisieren und letztlich – gegebenenfalls nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Höhe des Zinssatzes – eine Neuordnung zu initiieren, im Rahmen derer die gesonderte Verzinsung hinterzogener Steuern in Konkurrenz zur Vollverzinsung entbehrlich würde.
535. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Höhe des Zinssatzes abwarten, ehe eine eventuelle Neuordnung der abgabenrechtlichen Zinstatbestände in Angriff genommen werde.

⁷ Die Verzinsung von Steuernachforderungen beginnt erst 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Steuer entstanden ist (§ 233a Absatz 2 Satz 1 AO).

Bearbeitung von Kfz-Schäden

Finanzbehörde

Nicht alle Kfz-Unfallkosten werden bei der „Versicherung“ der Stadt (Schadenausgleich der Großstädte) gemeldet. Hierdurch geht Hamburg Geld verloren.

Kfz-Unfälle, aus denen der Stadt Geld zusteht, werden in der Finanzbehörde grundsätzlich nachrangig bearbeitet. Dadurch verzögert sich für die Stadt die Vereinnahmung ihr zustehender Gelder.

536. Das Versicherungsmanagement der Finanzbehörde regelt zentral sämtliche Versicherungsangelegenheiten für alle hamburgischen Dienststellen und auf Wunsch für Landesbetriebe und öffentliche Unternehmen. Das kosten- und zeitintensivste Produkt des Versicherungsmanagements ist die Bearbeitung von Kfz-Schäden.

Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ist Mitglied beim Haftpflichtschadenausgleich der Deutschen Großstädte (HADG), der für die seinen Mitgliedern entstehenden Kosten aus Kfz-Haftpflichtschäden ähnlich wie bei einer Versicherung einen Schadenausgleich vornimmt.

Im Jahr 2017 waren insgesamt 7.092 Fahrzeuge von den Behörden, Landesbetrieben und öffentlichen Unternehmen Hamburgs über den HADG abgesichert; für dieses Jahr wurden insgesamt 2.196 Kfz-Unfälle gemeldet.

Schadenausgleich

537. Die Schadensachbearbeitung in der Finanzbehörde wird mithilfe der IT-Fachanwendung „Kfz-Schaden“ durchgeführt. Über dieses Fachverfahren kann jeder Kfz-Schaden jedoch nur einmal elektronisch an den HADG gemeldet werden. Ist eine zweite Meldung notwendig, weil sich beispielsweise durch ein Gerichtsverfahren die Haftungsverhältnisse geändert haben, kann diese nicht mehr mit dem IT-Fachverfahren bearbeitet werden, sondern muss über das HADG-Portal online erfasst werden.

Die Finanzbehörde kann sich weder aus dem IT-Fachverfahren noch über den HADG einen vollständigen Überblick verschaffen, welche Schäden gemeldet wurden und welche noch fehlen. Nach Angaben der Finanzbehörde gibt es bei unklaren Haftungsquoten einen sehr hohen Anteil an versehentlich nicht gemeldeten Schäden.

*Forderungen
nicht vollständig
geltend ge-
macht*

Dies führt dazu, dass Forderungen gegenüber dem HADG nicht vollständig geltend gemacht werden und der Stadt Gelder verloren gehen.

538. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, sicherzustellen, dass alle Schäden angemeldet werden, und ein Verfahren zur Anmeldung zum Schadenausgleich beim HADG einzuführen, mit dem jederzeit nachvollzogen werden kann, welche Anmeldungen bereits erfolgt sind.
539. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt und will prüfen, welche Verfahrensänderungen zur Unterstützung möglich sind.

Zeitpunkt der Rechnungsstellung

540. Der Rechnungshof hat 40 Schadenfälle aus den Jahren 2015 und 2016 geprüft, bei denen entweder kein oder nur ein teilweises Verschulden der Beschäftigten der FHH vorlag und der Stadt damit Geld aus Schadenersatzansprüchen gegenüber Dritten zustand. Er hat dabei festgestellt, dass Rechnungen erst gestellt werden, wenn sämtliche erstattungsfähigen Kosten bekannt sind.

*Gelder könnten
früher verein-
nahmt werden*

Insbesondere bei Kfz-Unfällen mit Personenschäden kam es vor, dass über viele Monate oder sogar Jahre Behandlungskosten angefallen waren, das Versicherungsmanagement die Rechnungen an die Zahlungspflichtigen jedoch erst mit großem Zeitverzug erstellt hat. In zwei Fällen hätte eine vom Betrag her nennenswerte (Zwischen-)Rechnung ein Jahr und in drei weiteren Fällen sechs bis acht Monate früher gestellt werden können.

541. Nach Angaben der Finanzbehörde werden Schäden, bei denen der Stadt Geld zusteht, generell nachrangig gegenüber Fällen bearbeitet, bei denen die Stadt Geld zu zahlen hat. Dies geschehe unabhängig von der Höhe des Schadens. Die Behörde achte dabei jedoch darauf, wirtschaftliche Nachteile (zum Beispiel Verjährungsfristen) zu vermeiden.
542. Der Rechnungshof hält die bisherige Praxis der nachrangigen Bearbeitung bei Eigenschäden nicht für die beste Vorgehensweise: Das Abwarten, bis alle erstattungsfähigen Kosten bekannt sind, vereinfacht zwar die Bearbeitung, verzögert aber die Vereinnahmung der Gelder. Bei hohen Schadenssummen kann der FHH ein wirtschaftlicher Nachteil entstehen.

Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, im Versicherungsmanagement Bearbeitungsvorgaben zu entwickeln, mit denen das Tatbestandsmerkmal „rechtzeitig“ (§ 37 Absatz 5 LHO) konkretisiert werden kann. Beispielsweise ist eine Wertgrenze festzulegen, oberhalb derer die Erstellung einer Zwischenrechnung zu prüfen ist.

543. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

Bewirtschaftung und Rechnungslegung in der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz

Der Betrieb zweier IT-Verfahren in der Behörde und die Durchführung unvermuteter Kontrollen in der Geldannahmestelle des Instituts für Hygiene und Umwelt weisen Mängel auf. Die dezentrale Kassenaufsicht muss künftig wahrgenommen werden.

IT-Verfahren

544. Die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) setzt für ihre Fachaufgaben drei IT-Verfahren ein, die einen Bezug zum Haushalts, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) haben. Mit ihnen werden auch Zahlungen angeordnet, durchgeführt und abgerechnet oder es wird Geld verwaltet. Der Rechnungshof hat zwei dieser IT-Verfahren geprüft.

SupraMed

545. Das Verfahren SupraMed dient der Koordination und Abwicklung der Ausbildungs- und Prüfungsphasen für Medizinalberufe. Hierüber werden aber auch Gebühreneinnahmen gebucht und Prüfungsaufsichten abgerechnet.

Für die Einführung von IT-Verfahren mit Bezug zum HKR bedarf es zur Gewährleistung der Kassensicherheit und eines ordnungsgemäßen Buchungswesens der Einwilligung der Finanzbehörde. Das Verfahren wird seit fast vier Jahren betrieben, obwohl diese Einwilligung bis heute nicht vorliegt.

*Fehlende
Einwilligung der
Finanzbehörde*

Die BGV hat ferner versäumt, die fachlichen, administrativen und technischen Zuständigkeiten für dieses Verfahren festzulegen bzw. zu aktualisieren. Dies hatte zur Folge, dass beispielsweise die erforderliche Risikokontrolle in Bezug auf die Kassensicherheit nicht durchgeführt wurde.

*Keine Risiko-
kontrolle wegen
fehlender
Zuständigkeit*

546. In beiden Fällen ist die BGV ihrer Verantwortung für ein ordnungsgemäßes Verfahren nicht hinreichend gerecht geworden.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Abhilfe gefordert.

547. Die BGV hat bereits während des Prüfungsverfahrens Schritte unternommen, um auf eine Einwilligungserteilung der Finanzbehörde zu diesem Verfahren hinzuwirken, und zugesagt, dieses Bemühen fortzusetzen. Darüber hinaus hat sie zugesagt, eine „Fachliche

Leitstelle“ zu schaffen, damit ein den Vorgaben entsprechender Einsatz des IT-Verfahrens künftig sichergestellt wird.

TRISTAN

548. Die Software TRISTAN wird im Rahmen des Hamburgischen Krebsregisters eingesetzt, um Krebserkrankungsdaten zu erfassen und zu verarbeiten. Darüber hinaus werden auch Buchungen vorgenommen.

Fehlende Prüferrolle

Entgegen den einschlägigen kassenrechtlichen Vorschriften wurde bislang kein umfassender lesender Zugriff für Prüfungszwecke (sog. Prüferrolle) eingerichtet.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, die Einrichtung der Prüferrolle nachzuholen.

549. Mittels Rücklaufkontrollen soll geprüft werden, ob Zahlungsanordnungen der Aktenlage entsprechen, Forderungen sofort und vollständig zum Soll gestellt wurden und Auszahlungen ordnungsgemäß ausgeführt wurden. Hierfür ist eine repräsentative Stichprobe zu bilden.

Für das IT-Verfahren TRISTAN werden die Rücklaufkontrollen auf Basis einer BGV-internen Dienstanweisung durchgeführt. Die Behörde legte ihrer Stichprobe die Mindestfallzahl zugrunde und wählte diese allein nach dem Zufallsprinzip aus. Sie berücksichtigte damit weder qualitative Aspekte noch das nach Erlass der Regelung erfolgte – und auch weiterhin erwartete – starke Ansteigen der Fallzahlen.

Rücklaufkontrolle überprüfen

550. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die Repräsentativität der in die Rücklaufkontrolle einbezogenen Fälle künftig stärker abzusichern, beispielsweise durch die Bildung von Fallgruppen.
551. Die BGV hat zugesagt, die Prüferrolle bis zum Jahresende 2018 einzurichten und zu prüfen, wie die Empfehlung zur Rücklaufkontrolle umgesetzt werden kann.

Dezentrale Geldverwaltung

552. Für unabdingbare Barzahlungen können mit Einwilligung der Finanzbehörde Zahlstellen eingerichtet werden. Die kassenrechtlichen Bestimmungen sehen vor, dass für die Annahme geringfügiger Barzahlungen, die zudem ihrer Art nach bekannt sind, als Zahlstellen besonderer Art Geldannahmestellen eingerichtet werden können. Im Institut für Hygiene und Umwelt (HU) ist im Zentrum für Impfmedizin eine solche Geldannahmestelle eingerichtet worden.

Geldannahmestelle

553. Entsprechend den kassenrechtlichen Vorschriften werden regelmäßig unvermutete Kontrollen der Geldannahmestelle durchgeführt. Die Niederschriften hierzu wiesen allerdings Mängel auf, die Zweifel an der Stichhaltigkeit der Kontrollergebnisse entstehen ließen: So wurden beispielsweise in vier von sechs geprüften unvermuteten Kontrollen Prüfungshandlungen dokumentiert, die gar nicht stattgefunden haben konnten.

Mängel in der Dokumentation der unvermuteten Kontrollen

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

554. Die BGV hat mitgeteilt, dass die beschriebenen Mängel im Zusammenhang mit den unvermuteten Kontrollen noch während des Prüfungsverfahrens abgestellt worden seien und die Vorgaben für die Dokumentation künftig beachtet werden.

555. Aus der Niederschrift über die letzte unvermutete Kontrolle im Jahr 2017 hatte sich darüber hinaus eine jährliche Höhe der Einnahmen ergeben, die Zweifel daran weckt, ob es sich hierbei noch um geringfügige Bargeldannahmen handelt, die in einer Geldannahmestelle abgewickelt werden dürfen.

Höhe der Bargeldannahmen erheblich

556. Der Rechnungshof hat eine Prüfung gefordert, ob für den festgestellten Bargeldverkehr die organisatorischen, technischen und personellen Sicherungsmaßnahmen einer Geldannahmestelle noch als ausreichend zu bewerten sind.

557. Die Behörde hat zugesagt, diese Prüfung unter Einbeziehung der Finanzbehörde vorzunehmen. Dabei werde sie alle modernen Zahlungsmöglichkeiten in die Überlegungen mit einbeziehen.

Dezentrale Kassenaufsicht

558. Neben den bereits beschriebenen Kontrollen der Geldannahmestellen besteht mit der Kassenaufsicht ein weiterer, übergeordneter Kontrollmechanismus.

Dezentrale Kassenaufsicht bislang nicht wahrgenommen

Im Jahr 2015 erfolgte eine Neuorganisation der Kassenaufsicht. Bis dahin zentral wahrgenommene Kassenaufsichtsaufgaben sind teilweise auf die Behörden und Ämter übergegangen und sollen dort dezentral wahrgenommen werden. Dazu gehört u. a. die unvermutete Kassenprüfung bei Zahlstellen und Zahlstellen besonderer Art wie den Geldannahmestellen, die sich auch darauf erstreckt, ob die dortigen unvermuteten Kontrollen (Tz. 553) durchgeführt worden sind.

559. Zur dezentralen Kassenaufsicht hatte das HU keine Regelungen getroffen, mit der Folge, dass diese Aufgabe nicht wahrgenommen wurde. So fand auch keine unvermutete Kassenprüfung bei der Geldannahmestelle statt.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

560. Die BGV hat zugesagt, umgehend Regelungen zur Neuorganisation der dezentralen Kassenaufsicht zu treffen und hinsichtlich der noch ausstehenden unvermuteten Prüfung Abhilfe zu schaffen.

Soziales, Kultur und Bildung

Abrechnungen von Hilfen zur Erziehung in JUS-IT

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration / Bezirksamt Altona / Bezirksamt Wandsbek / Finanzbehörde

Die Kassensicherheit des IT-Verfahrens JUS-IT ist nicht gewährleistet. Insbesondere entspricht das als Ersatz für das Vier-Augen-Prinzip verwendete Stichprobenkontrollverfahren nicht den Anforderungen.

Die Ausgestaltung des Verfahrens schränkt die Revisionsfähigkeit ein. Zugesagte Maßnahmen hat die BASFI auch nach Jahren noch nicht umgesetzt.

561. Die Kosten für Hilfen zur Erziehung (HzE) sind seit 2008 von rund 185 Mio. Euro auf rund 320 Mio. Euro im Jahr 2016 gestiegen. Die Jahresdurchschnittsfälle¹ haben sich in diesem Zeitraum von rund 8.000 auf über 10.400 erhöht. Für die Bearbeitung und Durchführung der HzE kommt seit Mai 2012 das IT-Verfahren JUS-IT zum Einsatz. Für die Einführung und Weiterentwicklung von JUS-IT sind bis Ende 2016 Kosten in Höhe von 117,4 Mio. Euro entstanden.

Kassensicherheit

562. Nach den Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung ist bei der Erfassung von zahlungsrelevanten Daten die sachliche und rechnerische Richtigkeit zu bescheinigen. Zudem sind die erfassten Daten durch eine zweite Person zu prüfen (sog. Vier-Augen-Prinzip). Die Prüfung der Daten muss anhand der begründenden Unterlagen erfolgen.
563. Das Vier-Augen-Prinzip kann durch ein anderes Kontrollverfahren ersetzt werden, wenn hierdurch in gleicher Weise die Kassensicherheit gewährleistet ist. Dies kann zum Beispiel ein mathematisch-statistisches Stichprobenkontrollverfahren sein. Voraussetzung hierfür ist, dass die Anzahl der relevanten Geschäftsvorfälle (Grundgesamtheit) bekannt ist, damit repräsentative Stichproben zur Kontrolle gezogen werden können. Für die Ermittlung der Grundgesamtheit müssen die Geschäftsvorfälle über einen definierten Zeitraum gezählt werden können.

¹ Jahresdurchschnittsfälle stellen eine rechnerische Größe der BASFI dar, aus der sich ergibt, für wie viele Fälle an jedem Tag des Jahres im Durchschnitt eine Leistung erbracht wurde.

564. In JUS-IT erfolgt die Erfassung der für die Anordnung einer Zahlung relevanten Daten in unterschiedlichen Teilprozessen. Kassenrechtliche Anordnungen erfolgen bei der Bewilligung, bei der kassenrechtlichen Weiterverfügung² und bei der Beendigung von Leistungen. In allen drei Prozessschritten soll in JUS-IT die Kassensicherheit durch ein – das Vier-Augen-Prinzip ersetzendes – mathematisch-statistisches Stichprobenkontrollverfahren sichergestellt werden.
565. Der Rechnungshof hat im IT-Verfahren JUS-IT erhebliche Mängel festgestellt, die die Kassensicherheit beeinträchtigen, u. a.:

Vier-Augen-Prinzip nicht adäquat ersetzt

- Die für ein Stichprobenkontrollverfahren notwendige Grundgesamtheit aller Geschäftsvorfälle aus dem Verfahren JUS-IT ist nicht bekannt. Die Ermittlung des Stichprobenumfangs basiert daher nicht auf der hierfür erforderlichen Grundgesamtheit. Vielmehr wird sie aufgrund von Erfahrungswerten des Vorgängersystems von JUS-IT gebildet. Anhand der Stichprobenkontrolle können demzufolge keine repräsentativen Erkenntnisse über die tatsächliche Kassensicherheit gewonnen werden. Eine dem Vier-Augen-Prinzip vergleichbare Kassensicherheit wird mit der eingesetzten Lösung daher nicht erreicht.
- Eine jährliche Prüfung, ob der Stichprobenumfang unter Risikogesichtspunkten vertretbar ist, erfolgte bislang nicht.
- Das Setzen des tatsächlichen Startdatums einer Leistung erfolgt trotz Vorgaben im Qualitätsmanagementsystem ohne vorliegende begründende Unterlagen. Hierdurch erhöht sich das Risiko für Falscheingaben und Missbrauch.
- Eine dokumentierte Prüfung, ob die bezahlten Leistungen auch tatsächlich erbracht wurden und die Zahlungen in vollem Umfang berechtigt waren, fand jedenfalls im geprüften Zeitraum nicht statt. Damit waren wesentliche Prüfschritte zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit nicht erfolgt.

Fehlende Risikoabwägung für Überprüfungen

- Obwohl bei Bewilligung, kassenrechtlicher Weiterverfügung und Beendigung von Zahlungen erhebliche finanzielle Risiken bestehen können und diese je nach Prozessstufe gegebenenfalls unterschiedlich zu bewerten sind, ist eine Risikoabwägung durch Einteilung in Fallkategorien nicht durchgehend erfolgt und bei der kassenrechtlichen Weiterverfügung nicht vorgesehen.
- Die Entscheidung, auch für Risikofälle³ nur eine Stichprobe zur Kontrolle vorzusehen, ist ohne Risikobetrachtung erfolgt. Die von der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

² In JUS-IT ist systemseitig vorgesehen, dass eine Leistung regelmäßig, d. h. spätestens alle 18 Monate, geprüft und deren Gewährung erneut bestätigt und angeordnet wird.

³ Zu den Risikofällen gehören nach Nr. 11.2.2 Best HKR u. a. Geschäftsvorfälle, die zu wiederkehrenden Zahlungen führen und im voraussichtlichen Anspruchszeitraum den Betrag von 7.500 Euro übersteigen bzw. Geschäftsvorfälle, die zu Zahlungen auf unbestimmte Zeit führen (Daueranordnungen).

(BASFI) festgelegten und ohne Begründung deutlich erhöhten Betragsgrenzen⁴ sind nicht nachvollziehbar und bisher auch nicht überprüft worden.

- Das vorgeschriebene Fehlermanagement und ein Berichtswesen, um insbesondere Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Stichprobenkontrollverfahrens zu erhalten, sind seit der Einführung von JUS-IT im Jahr 2012 nicht eingeführt worden. Die mindestens alle zwei Jahre durchzuführende Risikoanalyse wurde seit 2014 nicht mehr überprüft.

Fehlermanagement und Berichtswesen fehlen

566. Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel beanstandet und das IT-Verfahren JUS-IT insgesamt als nicht kassensicher bewertet. Er hat die BASFI aufgefordert, das IT-Verfahren JUS-IT kassensicher auszugestalten.

JUS-IT nicht kassensicher

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass, solange nicht sämtliche Prozessstufen, also auch Bewilligungen von Nebenleistungen, kassenrechtliche Weiterverfügungen und Beendigungen (Tz. 564) in die Auswertung einbezogen werden, die Mängel des Stichprobenkontrollverfahrens nach wie vor nicht beseitigt sind.

567. Die BASFI hat die Beanstandungen und Forderungen des Rechnungshofs im Wesentlichen anerkannt und Abhilfe hinsichtlich der festgestellten Mängel zugesagt. Sie hat angeführt, dass die Auswertung der Anzahl der Bewilligungen zwischenzeitlich möglich und im Herbst 2018 eine erste Auswertung vorgenommen worden sei, die sich allerdings zunächst nur auf einen Teilbereich bezogen hätte. Weitere Auswertungen seien vorgesehen.

Prüfbarkeit des IT-Verfahrens JUS-IT

568. IT-Verfahren sind so auszugestalten, dass über sämtliche buchführungspflichtigen Geschäftsvorfälle ein sachlicher und zeitlicher Nachweis erbracht werden kann. Diese müssen durch eine sachverständige, nicht am Verfahren beteiligte Person in angemessener Zeit prüfbar sein. Um die Revisionsfähigkeit sicherzustellen, sind Berechtigungen einzurichten, die durch direkte Zuordnung zu einer Person einen lesenden Zugriff auf alle Daten und Systemeinstellungen des Verfahrens ermöglichen.

569. Die Prüfberechtigungen in JUS-IT sind nur für die einzelnen Fachmodule (zum Beispiel Allgemeiner Sozialer Dienst, Amtsvormundschaft oder Beistandschaft) und nicht für JUS-IT insgesamt eingerichtet. Der Zugriff beschränkt sich auf den fachlichen Teil, ein lesender Zugriff auf alle Daten und Systemeinstellungen ist nicht möglich. Demzufolge ist die technische Prüfbarkeit des Verfah-

Keine umfassenden Prüfberechtigungen

⁴ Die BASFI hat entschieden, unter Nutzung der Ausnahmeregelung Risikofälle stichprobenweise kontrollieren zu lassen. Laut Verfahrensbeschreibung JUS-IT gelten als Risikofälle auf Dauer angelegte Hilfen, die in einem 18-monatigen Anspruchszeitraum bei ambulanten HzE einen Betrag von 37.800 Euro (2.100 Euro/Monat x 18 Monate = 37.800 Euro) und bei stationären HzE einen Betrag von 108.000 Euro (6.000 Euro/Monat x 18 Monate = 108.000 Euro) überschreiten.

rens nur eingeschränkt gegeben, eine Systemprüfung mangels Berechtigungen nicht hinreichend möglich.

570. Die Prüfung der Abwicklung eines Geschäftsvorfalles in JUS-IT ist auch wegen der stark zersplitterten Darstellung der Daten auf Startseiten mit verschiedenen Registern, Registern mit Seitenrubriken und hinterlegten Links, die neue Startseiten öffnen, sehr zeitaufwendig. Dies hat sich in vom Rechnungshof beispielhaft kontrollierten Fällen gezeigt:
- Durch eine fehlerhafte, rückwirkende Änderung des Auszahlungsbetrages wurde versehentlich eine unberechtigte Zahlung in Höhe von über 8 Mio. Euro angewiesen, die aber noch am selben Tag durch die fallführende Fachkraft korrigiert werden konnte, sodass der überhöhte Betrag nicht ausgezahlt wurde.
 - In einem weiteren Fall hat sich ein Träger wegen einer zu hohen Auszahlung an das zuständige Bezirksamt gewandt und um Überprüfung gebeten. Ursächlich waren vorgenommene Änderungen an den Daten des Trägers, die zu einer fehlerhaften Berechnung der Auszahlungsbeträge geführt haben.

Buchungen in Einzelfällen teilweise nicht nachvollziehbar

Das Nachvollziehen der in diesen Einzelfällen vorgenommenen Berechnungen und Stornierungen gelang dem Rechnungshof im ersten Fall erst nach mehreren Tagen und nur mit Unterstützung der Fachlichen Leitstelle JUS-IT. Im zweiten Fall war dies nicht mehr möglich.

571. Die anforderungsgerechte Anwendung des Kontrollsystems war nicht prüfbar, da die Anzahl der Geschäftsvorfälle und damit die Grundgesamtheit nicht ermittelt werden konnte (Tz. 565) und daher eine Prüfung, welche Fälle zur Kontrolle hätten angesteuert werden müssen (Quote zurzeit 5 %), nicht möglich war.

Revisionsfähigkeit derzeit eingeschränkt

572. Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel beanstandet und die BASFI aufgefordert, die Prüfbarkeit des IT-Verfahrens JUS-IT und damit die uneingeschränkte Revisionsfähigkeit herzustellen.
573. Die BASFI hat zugesagt, die Prüfbarkeit von Einzelfällen zu verbessern und die Umsetzung eines lesenden Zugriffs auf alle Daten und Systemeinstellungen bis zum Ende des Jahres 2019 anzustreben.

Protokollierung lesender Zugriffe

574. Protokollierung ist ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Einsatzes von IT-Systemen und Verfahren. Dabei dient die Protokollierung einerseits der Beweissicherung, bietet aber auch Hilfestellung für rückwirkende Überprüfungen von Zugriffen oder Aktionen. Hierbei sind einerseits IT-Sicherheit, Revisionsfähigkeit und Beweissicherung und andererseits Prinzipien der strengen Zweckbindung und Datensparsamkeit zu be-

achten. Für ein HKR-Verfahren⁵ wie JUS-IT gilt der Grundsatz der Erforderlichkeit, wonach Berechtigungen im IT-Verfahren nur eingerichtet werden dürfen, soweit dies zur Aufgabenerfüllung zwingend erforderlich ist.

575. Zurzeit können alle zugriffsberechtigten Anwender (dazu gehört auch die Fachliche Leitstelle des IT-Verfahrens) die Aktivitäten von Prüfinstanzen nachvollziehen. Dies ist für ihre Aufgabenerfüllung nicht erforderlich und zudem geeignet, durch Offenlegung die Wirksamkeit des Prüfungsvorgehens zu beeinträchtigen. Die Berechtigungen für die Anzeige dieser Zugriffe in JUS-IT sind vielmehr so zu gestalten, dass nur die Berechtigten selbst und nicht Dritte hierüber verfügen.
576. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen die Vorschriften zur Ausgestaltung von HKR-Verfahren beanstandet und die BASFI aufgefordert, die Berechtigungen im IT-Verfahren JUS-IT so zu gestalten, dass Zugriffe durch die Prüfinstanzen nicht für Anwender (einschließlich der Fachlichen Leitstelle) ersichtlich sind.

Prüfungshandlungen für alle zugriffsberechtigten Anwender nachvollziehbar

Einwilligungs- und Einvernehmensverfahren

577. Für das IT-Verfahren JUS-IT hat die Finanzbehörde im Einvernehmen mit dem Rechnungshof im Jahr 2014 ihre Einwilligung für den Betrieb von IT-Verfahren zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen erteilt. Der Rechnungshof hat sein Einvernehmen an die Erfüllung der von der BASFI zugesagten Maßnahmen geknüpft. Hierzu gehörte zum Beispiel, dass
- das eingesetzte mathematisch-statistische Stichprobenkontrollverfahren in allen Prozessstufen (Tz. 566) den kassenrechtlichen Anforderungen entspricht,
 - ein Fehlermanagement zur Absicherung des Stichprobenkontrollverfahrens eingerichtet wird und
 - Prüfungsberechtigungen einen lesenden Zugriff auf alle Daten und Systemeinstellungen des IT-Verfahrens ermöglichen.
578. Die Feststellungen des Rechnungshofs zur Kassensicherheit und Revisionsfähigkeit haben gezeigt, dass die von der BASFI seit 2014 zugesagten Maßnahmen zur Gewährleistung einer gleichwertigen Kassensicherheit bis heute nicht wie erforderlich umgesetzt wurden (Tz. 565). Ferner mangelt es an der Prüfbarkeit des IT-Verfahrens (Tz. 568 ff.).
579. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde deshalb empfohlen, die für JUS-IT erteilte Einwilligung zu überprüfen.

Zugesagte Maßnahmen nicht umgesetzt

⁵ IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) im Sinne der Nr. 1 Anlage 10 zu den Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung.

580. Die Finanzbehörde hat den Ausführungen des Rechnungshofs zugestimmt und zugesagt, unter Einbeziehung seiner Prüfungsfeststellungen die für JUS-IT erteilte Einwilligung zu überprüfen.

Sicherheitsvorkehrungen in Museen

Behörde für Kultur und Medien

In den Museen bestehen Mängel bei den Vorkehrungen gegen Sachbeschädigung und Diebstahl. Überwiegend fehlen Risikoanalysen, Sicherheitskonzepte und eine Schadens- und Ursachendokumentation. Die Behörde nimmt ihre Aufsichts- und Kontrollaufgaben nicht hinreichend wahr.

581. Nach dem Hamburgischen Museumsstiftungsgesetz (HmbMuStG) haben die Museumsstiftungen die Aufgabe, die Sammlungen zu bewahren und zu erweitern, sie durch Forschung, Dokumentation und Publikation zu erschließen sowie durch Ausstellungen und andere Veranstaltungen der Allgemeinheit zugänglich zu machen.
582. Im Rahmen der Verselbstständigung der Museen hatte die Bürgerschaft unter anderem beschlossen, die Sammlungen im staatlichen Eigentum zu belassen und nicht mit in das Stiftungsvermögen zu übertragen. Stattdessen wurden die Sammlungsgegenstände den Museumsstiftungen auf der Grundlage von Verträgen entgeltlich zur Nutzung überlassen. Dieses Sammlungsvermögen hat auf den 31. Dezember 2017 einen Wert von über 3 Mrd. Euro.

Sicherheitsvorkehrungen

583. Die Aufgabe des Bewahrens von Sammlungsgegenständen in Museen umfasst neben dem Konservieren und Restaurieren auch den Aspekt der Sicherheit. Diese ist Voraussetzung für den Erhalt der Sammlungen.¹ Demnach sind Sicherheitsvorkehrungen gegen Schwund und Beschädigung von Kulturgütern ein Teil der im HmbMuStG, den jeweiligen Stiftungssatzungen und den Überlassungsverträgen verankerten Aufgabe des Bewahrens. Konkrete Vorgaben, wie die Museen dieser Verantwortung nachkommen sollen, sind darin nicht enthalten.

Der Rechnungshof hat daher ergänzend konkretisierende Standards herangezogen, die beispielsweise von Interessenverbänden der Museen² oder dem Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft erarbeitet und angewendet werden.

584. Unter Heranziehung dieser Standards hat der Rechnungshof folgende Mängel³ festgestellt:

Sicherheitsvorkehrungen verbesserungsbedürftig

¹ So auch Deutscher Museumsbund e. V./ICOM Deutschland (Hrsg.): „Standards für Museen“, Kassel/Berlin 2006, S. 16.

² International Council of Museums (ICOM), Deutscher Museumsbund und Konferenz nationaler Kultureinrichtungen.

³ Baufachliche Prüfungen hat der Rechnungshof nicht vorgenommen.

- Einige Museumsstiftungen und die Behörde für Kultur und Medien (BKM) haben sich bisher nur teilweise und anlassbezogen mit einzelnen Sicherheitsfragen befasst.
 - In einigen Museen fehlt es an einer systematischen Herangehensweise. Nur zwei Museen haben bisher Risikoanalysen und -bewertungen durchgeführt und Sicherheitskonzepte erstellen lassen. Die Erstellung derartiger Analysen und Konzepte ist jedoch erforderlich, um Entscheidungen treffen zu können, welche Sicherheitsmaßnahmen im Einzelnen geeignet und geboten sind.
 - Aus Kostengründen haben einzelne Museumsstiftungen entweder Sicherheitsmaßnahmen reduziert oder von sachkundigen Dritten empfohlene Sicherheitsvorschläge nicht umgesetzt. Damit nehmen sie ein höheres Sicherheitsrisiko in Kauf.
 - Keine Museumsstiftung verfügt bisher über schriftliche Regelungen für die Nutzung ihrer Depots und Archive für Externe. Aus Sicherheitsgründen ist es geboten, deren Zugang und Nutzung dieser Bereiche zu regeln und hierbei beispielsweise geeignete Kontrollen vorzusehen, die in den geprüften Bereichen bisher überwiegend nicht stattfinden.
585. Der Rechnungshof hält es auch angesichts der materiellen und ideellen Werte der Sammlungsgegenstände für erforderlich, dass die BKM in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde darauf hinwirkt, dass die Museumsstiftungen – soweit noch nicht erfolgt – für ihre Häuser spezifische Risikoanalysen und -bewertungen durchführen sowie Sicherheitskonzepte und Realisierungsplanungen erstellen. Des Weiteren hat er gefordert, die Sicherheitserfordernisse der Museen bei der Budgetplanung und -bewirtschaftung sowohl in den Stiftungen als auch bei der BKM angemessen zu berücksichtigen.
586. Zudem hat der Rechnungshof das Fehlen von schriftlichen Benutzungsordnungen für Depots und Archive kritisiert und gefordert, solche zu erlassen.
587. Die BKM hat die Feststellungen grundsätzlich anerkannt. Sie hat darauf hingewiesen, dass die Umsetzung einzelner Forderungen unter einem Finanzierungsvorbehalt stehe. Sie will aber bei entsprechenden Budgetentscheidungen Prioritätenabwägungen auch aus der Sicht als „Treuhandgeberin“ der an die Museen überlassenen Kulturgüter vornehmen.

Weiterhin will sie darauf hinwirken, dass die Museumsstiftungen

- bei Budgetplanung und -bewirtschaftung Sicherheitserfordernisse angemessen berücksichtigen,
- Risikoanalysen durchführen und entsprechende Konzepte entwickeln sowie
- Benutzungsordnungen für deren Depots und Archive erlassen, soweit diese auch Dritten zugänglich sind.

Überprüfung von Sicherheitsstandards

588. Seit der Verselbstständigung der Museen überprüft im Auftrag des Museums für Kunst und Gewerbe ein von der BKM zuwendungsfinanzierter und für alle Museumsstiftungen tätiger Sicherheitsberater die Sicherheitsstandards in den einzelnen Museen.
589. Der Sicherheitsberater stellte zum Teil deutliche Defizite fest und berichtete hierüber den Vorständen der Museen. Diese haben aber weder die Aufsichtsgremien in den Stiftungen regelmäßig über die von ihm erstellten Sicherheitsberichte informiert, noch hat die BKM diese Berichte erhalten.
590. Damit fehlten diesen wesentliche Informationen, um Sicherheitsrisiken für die Sammlungen zutreffend einzuschätzen und zu beurteilen sowie dies in ihre Entscheidungen insbesondere zur Budgetplanung einbeziehen zu können.
- Dies hat der Rechnungshof bemängelt.
591. Die BKM hat entsprechend der Forderung des Rechnungshofs zugesagt, über die Aufsichtsgremien zu veranlassen, dass sich diese – insbesondere anlassbezogen bei grundsätzlichen oder gravierenden Feststellungen – mit den Sicherheitsberichten befassen. Sie will auch darauf hinwirken, dass sie alle Berichte erhält und für eigene Zwecke auswerten kann.

Aufsicht ohne Kenntnis von Sicherheitsmängeln infolge unzureichender Information

Schadensfälle und Schadensbestandsaufnahme

592. Der Rechnungshof hat die Museumsstiftungen um Auskünfte über Diebstähle und Sachbeschädigungen von Kulturgütern im Zeitraum 2011 bis 2017 sowie über die generelle Erfassung und Auswertung von Schadensfällen gebeten.
593. Die Befragung hat Folgendes ergeben:
- Eine systematische Erfassung und Auswertung zu Ursache, Art und Umfang von Beschädigungen – u. a. zur Erkennung von besonderen Schadensrisiken – ist in den Museumsstiftungen größtenteils nicht vorgenommen worden.
 - Auch eine Dokumentation sog. Beinahe-Fälle⁴ zur weiteren Einschätzung von Risikopotenzialen ist nicht erfolgt.
 - Eine Museumsstiftung hat diverse Fälle von Sachbeschädigung gemeldet. Zudem ist der Verbleib von 40 Behördenleihgaben dieser Stiftung unklar.
 - Eine Museumsstiftung hat einen Diebstahlsfall benannt. In den übrigen Museumsstiftungen hat es auskunftsgemäß im Prüfungszeitraum keine Fälle von Diebstahl gegeben.

Systematische Schadensdokumentation fehlt

Unklarer Verbleib von 40 Behördenleihgaben

⁴ Unter Beinahe-Fällen sind Vorgänge zu verstehen, deren Eintritt verhindert werden konnte.

594. Die Museumsstiftungen sind zur kontinuierlichen Sicherung und Überwachung der Sammlungsgegenstände verpflichtet. Für Zwecke der Risikoanalyse und der Entwicklung von Sicherungskonzepten ist es erforderlich, dass die Museumsstiftungen alle Schadensvorgänge an den Sammlungsgegenständen und andere relevante Ereignisse, wie etwa Beinahe-Fälle, nach einheitlich festgelegten Kriterien systematisch und umfassend dokumentieren.
595. Der Rechnungshof hat die Defizite bei der Schadensdokumentation bemängelt. Hinsichtlich des Verbleibs von Behördenleihgaben hat er die BKM um Prüfung gebeten, ob auch andere Museumsstiftungen Leihgaben an Behörden ausgegeben haben, deren Verbleib unklar ist. Außerdem hat die BKM im Rahmen ihrer Rechts- und Fachaufsicht und aufgrund ihrer Verantwortung für die überlassenen Kulturgegenstände dafür Sorge zu tragen, dass eine ordnungsgemäße Dokumentation einschließlich einer regelhaften Prüfung des Verbleibs dieser Kulturgüter sichergestellt wird.
596. Die BKM hat zugesagt, gegenüber den Museumsstiftungen auf eine systematische und umfassende Dokumentation aller Schadensvorgänge an den Sammlungsgegenständen und anderer Ereignisse, wie zum Beispiel der Beinahe-Fälle, nach einheitlich festgelegten Kriterien hinzuwirken. Im Übrigen will sie für eine ordnungsgemäße Dokumentation einschließlich einer regelhaften Prüfung des Verbleibs von an Behörden entliehenen Objekten durch die Museumsstiftungen Sorge tragen.

Bericht über den Zustand der Sammlungen

597. Nach den Überlassungsverträgen haben die Museumsstiftungen der BKM in dreijährigem Abstand einen sog. sachverständigen Übersichtsbericht über den Zustand der Sammlungen vorzulegen.

Dieser besteht aus einem Überblick über die verschiedenen Sammlungsbereiche in den Häusern sowie einer detaillierten Zustandsbeschreibung von fünf Sammlungsobjekten, die durch die jeweilige Stiftung selbst ausgewählt und von deren Kuratoren begutachtet werden. Inhalte, Umfang und Berichtsformat der Übersichtsberichte werden nicht vorgegeben. Eine laufende Berichterstattung über eingetretene Schadensfälle ist nicht vorgesehen.

598. Die BKM begründet Sinn und Zweck der sachverständigen Übersichtsberichte mit einer „minimalen Kontroll- und Erinnerungsfunktion“. Die Stiftungen würden dadurch ihre Sammlungen kontinuierlich im Blick behalten und so mit leistbarem Aufwand ein gewisses Maß an Kontrolle gewährleisten.

599. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die sachverständigen Übersichtsberichte den Zustand der Sammlungen nicht aussagekräftig genug abbilden. Ob und wie die Stiftungen ihrer vertraglichen Verpflichtung zur kontinuierlichen Überwachung und Bewahrung der überlassenen Objekte nachkommen, wird durch die Berichte nicht hinreichend nachgewiesen. So waren zum Beispiel eingetretene Schadensfälle an Objekten sowie durchgeführte und

Sachverständige Übersichtsberichte zur Kontrolle ungeeignet

notwendige Restaurierungsmaßnahmen nicht Gegenstand der Übersichtsberichte. Außerdem ist die eigene Auswahl und Begutachtung von lediglich fünf Objekten in drei Jahren faktisch eine Selbstkontrolle.

600. Der Rechnungshof hat die ungeeigneten Vorgaben zum Inhalt der sachverständigen Übersichtsberichte beanstandet. Er hat die BKM sowohl in ihrer Kontrollfunktion in Bezug auf die überlassenen Sammlungen als auch als aufsichtführende Behörde aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Museumsstiftungen Ziele und Zweck der vorzulegenden Berichte zu konkretisieren und Vorgaben zu entwickeln, um den Zustand der Sammlungen möglichst aussagekräftig abbilden zu können.
601. Die BKM hat dies zugesagt und will die Hinweise des Rechnungshofs berücksichtigen.

Jugendberufsagentur

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und
Integration / Behörde für Schule und Berufsbildung /
Hamburger Institut für Berufliche Bildung /
Finanzbehörde / Bezirksämter / Jobcenter
team.arbeit.hamburg

Bisher ist es nicht möglich, den Beratungserfolg der Jugendberufsagentur auf der Basis von Daten nachzuweisen. Es gibt kein Controlling, das die Prozesse der Zusammenarbeit der Akteure unterschiedlicher Institutionen erfasst.

Die vorhandene Statistik belegt nicht, in welchem Umfang das Ziel „Keiner soll verloren gehen“ erreicht wird. Eine Begleitung der Jugendlichen bis zum Ausbildungsabschluss ist derzeit nicht gewährleistet.

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration finanziert weiterhin Stellen der Agentur für Arbeit, ohne ausreichend zu überprüfen, ob zugesagte Leistungen erbracht werden.

602. Von September 2012 bis Dezember 2013 wurde sukzessive in den sieben Bezirken je ein Standort der Jugendberufsagentur Hamburg (JBA) eingerichtet. Jeweils „unter einem Dach“ erbringen die für berufliche Beratung und Vermittlung Jugendlicher in Ausbildung oder Arbeit zuständigen Beratungsinstanzen aus der Agentur für Arbeit Hamburg (AA), dem Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h), dem Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) sowie den Bezirksämtern kooperativ ihre Leistungen nach Maßgabe der für den jeweiligen Rechtskreis geltenden Normen. Ministeriell tragen die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) sowie die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) die Verantwortung.
603. Aufgabe der JBA ist es, jedem Jugendlichen eine Chance auf eine berufliche Ausbildung zu geben und zu gewährleisten, dass niemand auf diesem Weg verloren geht.¹ Um dies zu erreichen, sollen Jugendliche
- Unterstützung erhalten, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen und am Erwerbsleben teilzunehmen,
 - aktiv angesprochen werden, bis eine Ausbildung bzw. Beschäftigung erlangt wird,

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/4195 vom 15. Mai 2012, Nr. 1 „Anlass und Zielsetzungen“, S. 2.

- durch kompetente und individuelle Beratung ihr Berufswahl-spektrum erweitern sowie
 - zu den Themen eigenverantwortliche Lebensführung, Ausbildung und Arbeit beraten werden.
604. Nach der Konzeption der JBA richten sich deren Angebote insbesondere an den Bedarfen Jugendlicher ohne bzw. mit vergleichsweise schwachem Schulabschluss aus. Alle Jugendlichen und Jungerwachsenen bis zum 25. Lebensjahr sollen erfasst, beraten, vermittelt, begleitet und gefördert werden, damit sie eine Ausbildung abschließen.²

Controlling und Erfolgsmessung

605. Der Senat hat im Dezember 2017 unter Bezugnahme auf die „Verbleibsstatistik“ des HIBB, in der die (Aus-)Bildungsschritte der Jugendlichen nach Verlassen der Schule aufgezeigt werden sollen, verkündet, dass der direkte Übergang in eine Berufsausbildung von 25,2 % (2012) auf 39,4 % (2017) der Schulabgänger gesteigert und die Zahl der ungeklärten Verbleibe nahe null gesenkt werden konnte.³ Die BSB hat im Prüfungsverfahren betont, dass ohne die Erfassung und Aufklärung die Zahl der ungeklärten Verbleibe heute noch genauso hoch wäre wie vor Gründung der JBA. Dies sei ein wichtiges Ergebnis der Arbeit der JBA.
606. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs lässt sich aus der Verbleibsstatistik allein der Erfolg der JBA noch nicht ablesen. Zur Steigerung der Übergangszahlen hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass diese zu einem erheblichen Teil auf einem statistischen Effekt beruht. Denn die Werte des vom Senat herangezogenen Ausgangsjahres 2012 waren dadurch geprägt, dass rund ein Viertel der Schulabsolventen in die teilqualifizierende Berufsfachschule wechselte. Diese Maßnahme, die nicht zu dem Bereich der Berufsausbildung gerechnet wurde, fiel ab 2013 weg. Damit wurden ab diesem Zeitpunkt die Schulabsolventen in den übrigen Kategorien, u. a. dem Bereich der Ausbildung, erfasst. Weiterhin hatte sich durch den Wegfall des Schulabgangs nach Klasse 9 ab 2013 die Zahl der Schulabgängerinnen und -abgänger zunächst deutlich reduziert. Der prozentuale Kennzahlenwert für den Übergang in Berufsausbildung erhöhte sich insoweit unabhängig von der Gründung der JBA von 25,2 % im Jahr 2012 auf 38,7 % bereits im Jahr 2013.

*Verbleibsstatistik
kein Beleg für
Erfolg der JBA*

Auch der Umstand, dass die ungeklärten Verbleibe nahe null gesenkt werden konnten, kann für sich nicht als Erfolg der JBA-Beratungstätigkeit gewertet werden, sondern allenfalls als Erfolg der Recherchearbeit. Dass ein Verbleib bekannt ist, erhöht zwar die Transparenz und verbessert die Informationslage, bedeutet aber

² Bürgerschaftsdrucksache 20/4195 vom 15. Mai 2012, Nr. 1 „Anlass und Zielsetzungen“, S. 2 und Nr. 2.2 „Um wen geht es? – Analyse der Zielgruppe“, S. 4.

³ <https://www.hamburg.de/bsb/pressemitteilungen/10065820/2017-12-12-bsb-uebergang-schule-beruf/> (Abruf am 20. Dezember 2018).

nicht, dass sich die Ausbildungssituation der Jugendlichen verändert bzw. im Verhältnis zu vorher gebessert hätte.

607. *Verbleibsmo-
nitoring bisher
nicht umgesetzt* Der Plan, alle Jugendlichen im Rahmen eines Monitorings so lange zu begleiten, bis sie eine Ausbildung abgeschlossen haben („verbindliche Übergangsbegleitung“), wurde nicht realisiert. Die BASFI hat dies mit datenschutzrechtlichen Hürden begründet. Sie ist sich bewusst, dass dadurch Wissenslücken über die Verbleibe – zum Beispiel nach einem Auslandsaufenthalt oder einem Freiwilligen Sozialen Jahr – entstehen.
608. *Bisher kein
aussagekräfti-
ges Controlling
installiert* Bislang gibt es auch kein umfassendes und sich auf verbindliche Zielwerte stützendes Controlling. Insbesondere bezieht sich dieses nicht auf die Prozesse der Zusammenarbeit der JBA-Partner. Ob die JBA das gewünschte Ergebnis hat und wie dieses qualitativ ausfällt, kann daher bisher nicht festgestellt werden.

Die Auswertung des Rechnungshofs hat gezeigt, dass der Nutzen der entwickelten Verlaufskennzahlen für die zielgerichtete Steuerung begrenzt ist. Denn es wurden weder Kennzahlen-Sollwerte noch andere konkrete Maßstäbe erarbeitet, an denen ein Erfolg oder Misserfolg erkennbar wird.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs erlauben die erfassten Daten insbesondere keine Aussage darüber, wie viele junge Menschen eine Ausbildung erfolgreich abschließen und bei wie vielen Jugendlichen vermieden wird, dass sie „verloren gehen“.

609. Der Rechnungshof hat daher gefordert, die aktuellen Bemühungen zur Formulierung von übergreifenden Zielen mit operationalisierenden Kennzahlen zu forcieren und klare Maßstäbe für die Erfolgsmessung zu benennen.
610. Die Behörden und die Bezirksämter haben dies zugesagt. Darüber hinaus wollen sie sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dafür einsetzen, dass die rechtlichen und technischen Voraussetzungen zur Umsetzung eines Verbleibsmonitorings geschaffen werden. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) sei Pilotregion zur Einführung eines sog. Kerndatensystems der Bundesagentur für Arbeit (BA), das eine gemeinsame Datenbasis der JBA-Partner schaffen soll.

Finanzierung von Stellen

611. *Finanzierung
von Stellen bei
der AA ohne
hinreichende
Kontrolle der
Leistung* Mit der Begründung, dass die seitens der AA in der JBA tatsächlich zu erfüllenden Aufgaben über die gesetzlich geschuldete Berufsberatung hinausgingen und einen Mehraufwand bedeuteten, hat sich die BASFI zur Finanzierung von Stellen bei der AA im Rahmen einer Leistungsvereinbarung verpflichtet. Im Jahr 2012 stellte sie der BA im Wege der Erstattung 300.000 Euro, in den Jahren 2013 und 2014 jeweils 900.000 Euro und ab 2015 jährlich Mittel in Höhe von 600.000 Euro zur Verfügung.
612. Die Leistungen der AA sind im Vertrag meist nur thematisch benannt (zum Beispiel Fallkonferenzen, Anliegensklärung). Maßstä-

be oder Kriterien zur Beurteilung einer erfolgreichen Umsetzung fehlen, sodass eine Bewertung und Kontrolle der Leistungserbringung nicht möglich ist und – bis auf die Prüfung von Personalkostenabrechnungen und statistischen Daten – auch nicht stattfindet.

613. Die weitere Verlängerung der Finanzierungsvereinbarung über das Jahr 2017 hinaus hat die BASFI mit einer Fallzahlensteigerung durch den verstärkten Zuzug Asyl- und Schutzsuchender begründet. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass dies unabhängig von der Einrichtung der JBA zu einem Mehraufwand bei der AA als gesetzlicher Leistungsträgerin der Berufsberatung führt, für den die Finanzierungsverantwortung nicht beim Land liegt.
614. Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit darauf aufmerksam gemacht, dass die AA bzw. die Bundesagentur selbst längerfristig vom Erfolg der JBA profitiert und keine Notwendigkeit zur Finanzierung von Aufgaben des Bundes durch die FHH besteht.⁴ Ihre seinerzeitige Zusage, mit der AA mittelfristig die Überleitung der Finanzierung der Stellen zu vereinbaren, hat die BASFI bis heute nicht erfüllt.
615. Die BASFI hat nunmehr zugesagt, die Leistungen der Agentur für Arbeit regelmäßig zu überprüfen und Überlegungen für eine Überleitung der Finanzierung anzustellen.

*Notwendigkeit
hamburgischer
Haushaltsmittel
nicht dargetan*

Regionale Standorte

616. Der Rechnungshof hat die Geschäftsabläufe in den bezirklichen Standorten gewürdigt und Hinweise zur Optimierung gegeben:
- Die Öffnungszeiten sollten zielgruppengerecht und kundenfreundlich sein, zum Beispiel auch den späten Nachmittag oder die Abende einbeziehen. Bisher können zu diesen Zeiten nur individuelle Termine besonders vereinbart werden.
 - Soweit der häufige Einsatz neuer Mitarbeitender zur Anliegenklärung nicht zu vermeiden ist, bedarf es flankierender Maßnahmen zur Kundensteuerung, um die unmittelbare Zuweisung eines Jugendlichen zu einem für sein konkretes Anliegen richtigen Ansprechpartner sicherzustellen.
 - Für im Konzept der JBA vorgesehene Fallkonferenzen unter rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit sollten von den JBA-Partnern einvernehmlich festgelegte Standards entwickelt werden.
 - Die sog. aufsuchende Beratung, bei der alle Jugendlichen erfasst und so lange angesprochen werden, bis sie eine Ausbildung begonnen und abgeschlossen haben, sollte praxisgerechter konzipiert werden, damit Doppelarbeit vermieden und

Optimierungspotenziale der Arbeit in den Standorten vorhanden

⁴ Jahresbericht 2013, „Übergang zwischen Schule und Beruf“, Tzn. 113 bis 115.

festgestellt werden kann, inwieweit die Beratung tatsächlich zur Aktivierung des Jugendlichen beiträgt.

- Die Dokumentation in den Bezirksamtern muss den Vorgaben entsprechen.

617. Die Behörden und die Bezirksamter haben zugesagt, die Hinweise des Rechnungshofs aufzugreifen.

Beschaffungen der HafenCity Universität Hamburg

HafenCity Universität Hamburg – Universität
für Baukunst und Metropolenentwicklung

**Beschaffungsverfahren wiesen zahlreiche
und zum Teil schwerwiegende Mängel auf.
Dies führte zu vermeidbaren Ausgaben.**

**Durch unentgeltliche Flächenüberlassung
und die Ausgestaltung der Stellplatzvermie-
tung hat die HafenCity Universität Hamburg
auf Einnahmen verzichtet.**

618. Die HafenCity Universität Hamburg – Universität für Baukunst und Metropolenentwicklung (HCU) wurde 2006 durch die Zusammenführung von vier Fachbereichen aus drei Hamburger Hochschulen gegründet¹ und zog im Frühjahr 2014 in einen Neubau in der HafenCity. Sie ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts, die die vergaberechtlichen Vorschriften der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) anzuwenden hat. Vor der Durchführung eines Vergabeverfahrens sind u. a. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Bedarfsermittlungen und sorgfältige Schätzungen des jeweiligen Gesamtauftragswerts durchzuführen sowie eine zutreffende Vergabeart zu wählen. Im Vergabeverfahren sind ein wettbewerbliches, transparentes und nicht diskriminierendes Verfahren und eine revisionssichere Dokumentation des gesamten Verfahrens sicherzustellen. Verträge müssen gemäß der Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg² (Vertretungsanordnung) schriftlich abgeschlossen und bei Aufträgen über 10.000 Euro von zwei unterschreibungsberechtigten Personen unterzeichnet werden.

619. Der Rechnungshof hat bei der HCU die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen aus den Geschäftsjahren 2013 bis 2017 geprüft. Er hat festgestellt, dass die Durchführung der Beschaffungsverfahren zum Teil erhebliche Mängel aufwies. Die HCU hat

*Vergaben ohne
Bedarfsermittlung
und Wirtschaftlich-
keitsuntersuchung*

- weitgehend keine ausreichenden Bedarfsermittlungen und -begründungen dokumentiert,
- auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verzichtet, diese unzureichend durchgeführt oder nicht nachvollziehbar dokumentiert,
- den Auftragswert bei Vergaben nicht oder nicht ordnungsgemäß bestimmt,

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/2683 vom 9. August 2005, „Errichtung der HafenCity Universität Hamburg“.

² Vom 19. April 2001, zuletzt geändert am 1. April 2013.

- Kein EU-weiter Wettbewerb*
- die Wahl der Vergabeart nicht oder nicht ausreichend begründet,
 - in zwei Fällen (Ausweis-Chipkarte [Tz. 621 ff.] und Kaffeevollautomaten [Tz. 627 f.]) zu Unrecht unter Berufung auf das Vorliegen von Dringlichkeit gegen die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung eines EU-weiten Wettbewerbs verstoßen und
 - bis 2017 fast durchgehend gegen die Vertretungsanordnung verstoßen, indem Verträge mit einem Auftragswert über 10.000 Euro von nur einer vertretungsberechtigten Person unterzeichnet wurden.
- Aufgrund unzureichender Dokumentation waren die Vergabevorgänge zum Teil nicht vollständig überprüfbar.
620. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet. Er hat die HCU aufgefordert, künftig die rechtlichen Vorgaben einzuhalten sowie eine reversionssichere Dokumentation sicherzustellen.

Einzelfälle

Ausweis-Chipkarte für Studierende und Beschäftigte

621. Bei Bezug des Neubaus wollte die HCU ihre Mitglieder mit einem chipkartenbasierten Ausweissystem ausstatten, das u. a. eine Bezahl- und Druckfunktion gewährleisten sollte. Mitte 2013 vergab sie ohne dokumentierte Bedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und unter Berufung auf Dringlichkeit auch ohne Wettbewerb zunächst einen Beratervertrag zur Implementierung eines solchen Ausweissystems über 45.300 Euro (netto) und bis Ende 2017 insgesamt Beratungsleistungen im Gesamtwert von 211.900 Euro (brutto) an ein IT-Beratungsunternehmen. Die Aufträge wurden nur von einer vertretungsberechtigten Person unterzeichnet.
- Dringlichkeit nicht gegeben*
622. Die Direktvergabe der Leistungen war nicht durch besondere Dringlichkeit gerechtfertigt, da hierfür hohe Anforderungen erfüllt sein müssen und zur Begründung auch keine Umstände herangezogen werden dürfen, die der organisatorischen Verantwortung des öffentlichen Auftraggebers selbst zuzurechnen sind (§ 3 Absatz 4 Buchstabe d) VOL/A-EG für Vergaben von Leistungen ab EU-Schwellenwert³. Die HCU hatte mit den Planungen für ein Chipkartensystem zu spät begonnen und daher die Eilbedürftigkeit selbst herbeigeführt.
623. Die technische Ausstattung und Wartung des Chipkartensystems erfolgte durch einen Chipkartendienstleister, der bereits ein Chipkartensystem für eine andere Hamburger Hochschule implementiert hatte. Die HCU erteilte Ende 2013 diesem Dienstleister einen Auftrag im Gesamtwert von 185.000 Euro (brutto) ohne wettbe-

³ Seit dem 18. April 2016 gilt § 14 Absatz 4 Nr. 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV).

werbliches Verfahren durch nur eine vertretungsberechtigte Person. Sie zahlte bis Ende 2017 insgesamt 360.000 Euro (brutto), da die Anschaffung weiterer Komponenten erforderlich wurde und erhebliche Wartungskosten anfielen.

624. Obwohl der HCU bekannt war, dass der EU-Schwellenwert⁴ für diese Vergabe an den Chipkartendienstleister erheblich überschritten würde, lag weder eine dokumentierte Berechnung des Auftragswertes vor noch wurde ein zwingend erforderliches EU-weites Vergabeverfahren durchgeführt. *Keine EU-weite Vergabe*
625. Der Rechnungshof hat in beiden Fällen den Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, das Fehlen einer schriftlichen Bedarfsermittlung, die unzureichende Ermittlung des Gesamtauftragswertes und die mangelhafte Dokumentation beanstandet. Bei der Vergabe der Beratungsleistungen hat er den Wettbewerbsverzicht beanstandet. Den Verzicht auf ein europaweites Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe der technischen Ausstattung hat er ebenfalls beanstandet (Tz. 620).
626. Er hat die HCU aufgefordert, die rechtlichen Vorgaben einzuhalten, sich zukünftig einen Überblick über das zu erwartende Gesamtvolumen von Projekten zu verschaffen, den Umfang eines Bedarfs vor Einleitung eines Vergabeverfahrens sorgfältig zu prüfen und das Verfahren nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren.

Kaffeevollautomaten

627. Die HCU hatte Anfang 2014 neun Leasingverträge für Kaffeevollautomaten mit einem Gesamtauftragswert von rund 253.000 Euro (brutto) ohne jeglichen Wettbewerb abgeschlossen. Die Laufzeit betrug 66 Monate (bis Mitte 2020) und die Mindestabnahmemenge 480 Tassen Kaffee pro Arbeitstag. Eine Bedarfsermittlung oder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nicht aktenkundig. Eine deutliche Unterschreitung der Mindestabnahmemenge und ein zu geringer Verkaufspreis führten zu Verlusten. Die HCU erhielt im Februar 2017 von dem bis dahin aufgelaufenen Verlust in Höhe von 120.000 Euro Kenntnis. Die Leasingverträge wurden nach Mitteilung der HCU im September 2018 gegen Zahlung einer Ablösesumme von 58.124 Euro⁵ vorzeitig beendet und die Kaffeevollautomaten zurückgegeben, um zumindest weitere Reinigungs-, Produktions- und Personalkosten zu vermeiden. Der Gesamtverlust aus dem Betrieb der Kaffeevollautomaten beläuft sich auf mindestens 260.000 Euro zuzüglich anteiliger Verwaltungskosten. *260.000 Euro Verlust durch Betrieb von Kaffeevollautomaten*
628. Der Rechnungshof hat den Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, das Fehlen einer schriftlichen Bedarfsermittlung, die nicht sorgfältige Ermittlung des Gesamtauftragswertes, die unzureichende Dokumentation und den Verstoß gegen die Ver-

⁴ EU-Schwellenwert bis 31. Januar 2015: 207.000 Euro (netto).

⁵ Dieser Betrag entspricht den noch ausstehenden Leasingraten.

vertretungsanordnung sowie gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet. Den Verzicht auf ein europaweites Wettbewerbsverfahren hat er ebenfalls beanstandet (Tz. 620). Er hat die HCU aufgefordert, künftig die rechtlichen Vorgaben einzuhalten.

Tische und Bänke für die Mensa

*Freihändige
Vergabe
unzulässig*

629. Die HCU hat die Mensa und das Café mit Tischen und Bänken in Sonderanfertigung aus Massivholz mit vier aufeinander folgenden Aufträgen über einen Gesamtauftragswert von 138.918 Euro (brutto) ausgestattet. Von der Anschaffung üblicher leichterer Kantenmöbel wurde abgesehen, um zu verhindern, dass Studierende Möbel aus dem Gebäude tragen und auf der Terrasse an der Elbe aufstellen. Die HCU hat weder eine Bedarfsermittlung noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen und auch den Gesamtauftragswert zu niedrig geschätzt. Eine Begründung für den Kauf von Massivholzmöbeln wurde ebenso wenig dokumentiert wie die Angebotseinholung.
630. Obwohl schon der Auftragswert des ersten Auftrags erkennbar über der Wertgrenze lag, die nach der Beschaffungsordnung FHH noch eine freihändige Vergabe zulässt, hat die HCU den Auftrag dennoch freihändig vergeben. Sie hat die Wahl der Freihändigen Vergabe mit besonderer Dringlichkeit gerechtfertigt, da die Eröffnung des Hochschulgebäudes und der Mensa unmittelbar bevorstanden habe. Der Hochschule war der Beschaffungsbedarf geraume Zeit vor Aufnahme des Studienbetriebs bekannt.⁶ Eine besondere Dringlichkeit (§ 3 Absatz 5 Buchstabe g) VOL/A⁷ zur Ausstattung der Mensa lag daher nicht vor.
631. Der Rechnungshof hat das Fehlen einer schriftlichen Bedarfsermittlung, die Schätzung des Gesamtauftragswerts und die daraus folgende falsche Wahl der Vergabeart sowie den Verstoß gegen die Vertretungsanordnung und gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet. Er hat die HCU aufgefordert, künftig die rechtlichen Vorgaben einzuhalten und alle relevanten Vorgänge zu dokumentieren.

Verzicht auf Einnahmen

Überlassung von Räumen

*Überlassung von
Räumen nicht vor-
schriftenkonform
ausgestaltet*

632. Im Erdgeschoss des HCU-Gebäudes befindet sich seit 2014 auf 100 m² ein Geschäft für Fachbücher, Büro- und Modellbaumaterial mit einer Druckerei. Die HCU hat diesem Unternehmen die Räume ohne Vertrag, unentgeltlich und ohne Zahlung von Nebenkosten überlassen. Diese Vorgehensweise erfolgte nach Angaben der

⁶ Die HCU hat im November 2013 mit der Beschaffung begonnen, der Studienbetrieb wurde zum 1. April 2014 aufgenommen.

⁷ Seit dem 1. Oktober 2017 gilt § 8 Absatz 4 Nr. 9 Unterschwellenvergabeordnung (UVGO).

HCU, um eine günstige Druck- und Einkaufsmöglichkeit für Hochschule und Studierende zu schaffen.

633. Die HCU ist zu einer wirtschaftlichen Vermögensverwaltung verpflichtet (§ 7 LHO) und muss prüfen, ob freie Gebäudeflächen anderweitig genutzt oder an Dritte vermietet werden können. Sie hat nicht geprüft, ob Kostenvorteile bei Druckaufträgen den Verzicht auf Mieteinnahmen rechtfertigen und dieser Verzicht zulässig ist. Grundsätzlich stellt die entgeltfreie Überlassung von Ressourcen an ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen eine Subvention dar.
634. Der Rechnungshof hat die mehrjährige unentgeltliche und nicht vertraglich geregelte Überlassung von Räumlichkeiten an ein Unternehmen beanstandet und die HCU aufgefordert, für eine Vertragsgestaltung zu sorgen, die in Einklang mit dem Wettbewerbsrecht und der LHO steht. Die HCU hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen und erste Schritte für eine entgeltliche Vermietung eingeleitet.

Vermietung der Stellplätze

635. Die HCU verfügt über 141 Stellplätze in der Tiefgarage ihres Gebäudes. Die Stellplatzmiete für ihre Beschäftigten und Dritte liegt mit 90 Euro pro Monat 40 % unter der ortsüblichen Miete in Höhe von 150 Euro.⁸ Mehr als 100 Garagenplätze werden nicht vermietet, da derzeit die Möglichkeit besteht, über einen Notausgang außerhalb der Öffnungszeiten unbefugt ins Gebäudeinnere zu gelangen. Demzufolge hat die Hochschule auf bis zu 216.000 Euro Mieteinnahmen jährlich verzichtet.⁹
636. Der Rechnungshof hat den Einnahmeverzicht beanstandet und die HCU aufgefordert, den Mietzins anzuheben sowie dafür zu sorgen, dass ungenutzte Stellplätze vermietet und hierfür gegebenenfalls technisch notwendige Maßnahmen am Gebäude umgesetzt werden.

*Verzicht auf
Mieteinnahmen bis
zu 216.000 Euro*

Stellungnahme der HCU

637. Die HCU hat darauf hingewiesen, dass sie sich bei der Vergabe von Waren und Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Neubau in einer besonderen Situation befunden habe, die ein schnelles Organisieren und Handeln erforderlich gemacht habe. So habe sie den Lehrbetrieb zum Sommersemester 2014 im neuen Gebäude aufnehmen müssen, obwohl das Gebäude nicht fertiggestellt gewesen sei.

Die HCU hat aber zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen.

⁸ Mittelwert aus Vergleichsmieten öffentlicher Garagen in der HafenCity im Januar 2018.

⁹ Im Jahr 2017 hat die HCU 27 Stellplätze für 90 Euro statt 150 Euro und 109 Stellplätze nicht vermietet.

Anhang

Kooperation und Medienpartnerschaften des NDR

NDR / NDR Media GmbH

Die für Controlling und Steuerung durch Aufsichtsgremien erforderliche Kosten- und Erlöstransparenz ist bei Kooperationen und Medienpartnerschaften des NDR und seiner Tochtergesellschaften zum Teil nicht gewährleistet.

Das Vergaberecht wurde nicht immer hinreichend beachtet.

Die Recherchekooperationen des NDR erfordern eine vertragliche Grundlage.

638. Der NDR beteiligt sich zur Steigerung seines Bekanntheitsgrads und seiner Reichweite an Großveranstaltungen. Großveranstaltungen sind nach dem Verständnis des NDR Veranstaltungen, bei denen mehr als ein Programm (zum Beispiel NDR 2 und 90,3) mitwirkt. Für exklusive Berichterstattungsrechte werden Medienpartnerschaften mit Sportvereinen im Sendegebiet und mit Festivalveranstaltern vereinbart. Zur Bearbeitung komplexer journalistischer Recherchen mit hohem personellem Aufwand bestehen außerdem Kooperationen mit Verlagen und anderen Rundfunkanstalten.
639. Die Rechnungshöfe Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg (federführend) haben in einer gemeinsamen Prüfung mehrere dieser Kooperationen und Medienpartnerschaften untersucht.

Kooperationen bei Großveranstaltungen

640. Die Rechnungshöfe haben für die Jahre 2013 bis 2015 beispielhaft die Kooperationen anlässlich des Hafengeburtstags in Hamburg, der Kieler Woche und des Plaza Festivals in Hannover geprüft.

Veranstaltungskosten weder transparent noch vollständig dargestellt

Kosten und Erlöse für diese Veranstaltungen wurden sowohl direkt beim NDR als auch bei seiner Werbetochter NDR Media GmbH (NDR Media) gebucht. Darüber hinaus war die Buchungspraxis sowohl in den einzelnen Wirtschaftsjahren als auch jahresübergreifend uneinheitlich. Beträge für ein und dieselbe Veranstaltung wurden zum Beispiel auf unterschiedlichen Kostenträgern erfasst. Dies hat dazu geführt, dass die Gesamtkosten für Veranstaltungen in der dem Verwaltungsrat vorgelegten Abrechnung des Wirtschaftsplans des NDR weder transparent noch vollständig dargestellt worden sind.

So ergaben sich Abweichungen zwischen dem Ausweis im abgerechneten Wirtschaftsplan und dem Gesamtbetrag der vom NDR erstellten Rechnungsübersichten, die sich zum Beispiel bei den Kosten für die Kieler Woche gerundet für das Jahr 2013 auf 240.000 Euro und auf 105.000 Euro für das Jahr 2015 beliefen.

641. Kostentransparenz, Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der Daten sind für ein angemessenes Controlling und die Steuerung durch die Aufsichtsgremien unabdingbar. Die vom NDR vorgenommene Zuordnung derselben Veranstaltung zu verschiedenen Kostenträgern und die uneinheitliche Buchungs- und Auswertungspraxis genügen diesen Anforderungen nicht.
642. Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, Daten zu seinen Kooperationen und zu denen seiner Tochtergesellschaften konsistent zu erheben, transparent auszuwerten und darzustellen. Den Aufsichtsgremien sind vollständige und mit den Vorjahren vergleichbare Abrechnungen zuzuleiten.
643. Die im Prüfungsverfahren festgestellten Mängel bei der Darstellung der Kosten und Erlöse einzelner Kooperationsmaßnahmen im Wirtschaftsplan hat der NDR seinen Angaben zufolge nach Abschluss der Erhebung behoben. Die uneinheitliche Buchungspraxis will der NDR unter für ihn wesentlichen Transparenzgesichtspunkten beibehalten.
644. Die Rechnungshöfe halten daran fest, dass nur eine einheitliche Buchungspraxis, die die festgestellten Mängel (Tz. 640) abstellt, die für Controlling und Steuerung notwendige Transparenz schafft.

Vergabe von Leistungen bei Großveranstaltungen

645. Dem NDR werden von den Städten Kiel und Hamburg während der Kieler Woche bzw. des Hafengeburtstags Flächen zur Verfügung gestellt. Ein Teil dieser Fläche ist für Bühnen vorgesehen, auf denen der NDR sein Programm präsentieren kann. Die restliche Fläche wird durch den NDR insbesondere an Gastronomiebetriebe vergeben. Mit der Bewirtschaftung dieser Flächen hat er bis 2014 durch seine Werbetochter NDR Media und ab 2015 im eigenen Namen Unternehmen beauftragt.
646. In Bezug auf die Auftragsvergabe haben die Rechnungshöfe insbesondere festgestellt, dass der NDR und die NDR Media bei der Vergabe von Veranstaltungsdienstleistungen mehrfach gegen die Verpflichtung zur Anwendung des EU-Vergaberechts verstoßen haben.
- Die Rechnungshöfe haben die festgestellten Vergabemängel beanstandet und den NDR aufgefordert, Leistungen künftig EU-vergaberechtskonform zu beschaffen.
647. Der NDR hat zugesagt, dass er und die NDR Media künftig den Forderungen der Rechnungshöfe zum Vergaberecht folgen werden.

Vergaben mehrfach nicht vergaberechtskonform

Recherchekooperationen

648. Für journalistische Recherchen in mehreren Ländern und mit Auswertung von großen Datenmengen bestehen zwischen dem NDR und anderen Rundfunkanstalten und Verlagen Kooperationen.

Ausgestaltung von Kooperation vertraglich nicht geregelt

Ein bekanntes Beispiel für eine solche Kooperation ist die Recherchekooperation mit dem WDR und der Süddeutschen Zeitung. Die Ausgestaltung dieser Kooperation ist nicht vertraglich geregelt. Insbesondere gibt es keine Regelungen zur Kostentragung für gemeinsame Recherchen. Der NDR hat lediglich eine Honorarvereinbarung mit dem Leiter der Recherchekooperation abgeschlossen, in der ausschließlich dessen Leistungsbeziehungen zum NDR geregelt sind.

649. Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Partnern aus Gründen der Nachvollziehbarkeit von Angemessenheit und Transparenz der finanziellen Beteiligung aller Kooperationspartner auf eine feste vertragliche Grundlage zu stellen.
650. Der NDR hält die Schaffung einer vertraglichen Grundlage für entbehrlich. Bei der Recherchekooperation gebe es keine gemeinsamen Beschäftigten oder gemeinsame Etats, jeder der Mitwirkenden habe volle inhaltliche und personelle Autonomie. Der Informationsaustausch beruhe auf dem persönlichen Vertrauensverhältnis zwischen den handelnden Personen.
651. Die Rechnungshöfe halten an ihrer Auffassung fest. Dies gebietet nicht nur der transparente Umgang mit dem anteiligen Einsatz von Rundfunkbeiträgen. Die Rechnungshöfe geben auch zu bedenken, dass ohne vertragliche Grundlage Risiken im Fall von personellen oder finanziellen Veränderungen bei einem der beteiligten Partner in Kauf genommen werden.

Schleswig-Holstein Musik Festival

652. Der NDR kooperiert zur Steigerung der Wahrnehmung seiner Musikensembles mit dem Schleswig-Holstein Musik Festival (SHMF). In einem Rahmenvertrag wurde die Zusammenarbeit gegen Zahlung eines Pauschbetrages durch den NDR und die Einbringung und Finanzierung von vier Konzerten als Eröffnungs- und Schlusskonzert festgelegt. Darüber hinaus hat der NDR weitere Einzelverträge über die Einbringung von Sach- und Geldleistungen abgeschlossen.

Gesamtkosten des SHMF nicht ermittelbar

653. Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass die Gesamtkosten des NDR für seine Beteiligung am SHMF nicht ermittelbar sind, da u. a. nicht alle vertraglichen Leistungen bei Vertragsabschluss bewertet wurden. Sie haben den NDR aufgefordert, die Struktur seiner Kostenrechnung zu überprüfen und Kostentransparenz über seine Beteiligung am SHMF herzustellen.
654. Der NDR hat hervorgehoben, dass das Engagement beim SHMF nicht ausschließlich unter wirtschaftlichen Aspekten zu betrach-

ten sei, sondern der Erfüllung des Kulturauftrags im Sendegebiet diene.

655. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Erfüllung des Kulturauftrages nicht von dem Gebot der Kostentransparenz entbindet. Die so ermittelten Kosten sind auch eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für künftige Vertragsabschlüsse.

Medienpartnerschaften mit Sportvereinen

656. Der NDR hat mit dem THW Kiel, Hannover 96 und dem HSV Medienpartnerschaften vereinbart, um exklusiv über die Heimspiele in seinem Sendegebiet berichten und den eigenen Bekanntheitsgrad steigern zu können. Im Rahmen dieser Medienpartnerschaften hat die NDR Media als Dienstleisterin des NDR für Werbetätigkeiten Verträge mit den vorgenannten Vereinen geschlossen.

In den Medienpartnerschaften mit dem HSV und Hannover 96 sind dem NDR u. a. Hospitality-Leistungen wie zum Beispiel Freikartenkontingente und sog. Business Seats mit Catering und weiteren Nebenleistungen in den VIP-Logen gewährt worden. Die erhaltenen Hospitality-Leistungen sind seitens des NDR unter anderem zur Kontaktpflege und Kundengewinnung eingesetzt worden.

657. Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass zu den Nutzern auch NDR- und NDR Media-Beschäftigte mit Begleitung gehörten, bei denen der Nachweis der dienstlichen Veranlassung nicht durchgängig vorgelegen hat.

Nutzung von Vergünstigungen ohne Nachweis einer dienstlichen Veranlassung

Die Rechnungshöfe haben die unentgeltliche Abgabe von Freikarten und Business Seats an diesen Personenkreis, soweit sie ohne Nachweis der dienstlichen Veranlassung erfolgte, als nicht vereinbar mit der gebotenen wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel und den internen Vorgaben des NDR für die Gewährung privater Vorteile an Beschäftigte kritisiert.

658. Der NDR hat mitgeteilt, dass aus seiner und aus Sicht der NDR Media jedenfalls für Mitarbeiter, Repräsentanten und Aufsichtsgremien stets eine dienstliche Veranlassung bei der Überlassung von Freikarten vorgelegen habe. Gleichwohl würden sie erwägen, Kriterien für die Verteilung von Freikarten zu entwickeln und die Dokumentation über ausgegebene Karten zu verbessern. Die Inanspruchnahme von Business Seats hätten NDR und NDR Media zwischenzeitlich eingestellt.

659. Die Rechnungshöfe halten diese Maßnahmen für zielführend.

Förderung von DAB/DAB+

Niedersächsische Staatskanzlei / NDR /
Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein /
Niedersächsische Landesmedienanstalt /
Medienanstalt Mecklenburg-Vorpommern

Die Entwicklung und Verbreitung von digitalen Übertragungsstandards für terrestrischen Radioempfang wird seit mehr als 20 Jahren mit hohen Beträgen aus dem Rundfunkbeitrag gefördert, ohne dass sich das digitale Radio bislang am Markt nachhaltig etablieren konnte.

660. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat sich bereits mehrfach kritisch zur weiteren Förderung des digitalen Übertragungsstandards Digital Audio Broadcast (DAB) geäußert, nachdem das im Jahr 1997 gestartete Entwicklungsprojekt DAB erfolglos verlaufen war. Zwar hat sie immer wieder Mittel für das im Anschluss begonnene Folgeprojekt DAB+ freigegeben, aber auch – zuletzt in ihrem 20. Bericht – angemahnt, dass DAB+ auf hinreichende Akzeptanz stoßen müsse. Des Weiteren fordert die KEF klare Festlegungen von der Bundesregierung, dem Bundestag und den Ländern zu DAB+.
661. Unter Federführung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs haben die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer gemeinsam gemäß § 34 Absatz 1 NDR-Staatsvertrag die Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ geprüft.

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, in welcher Höhe sowohl der NDR in seinem Sendegebiet als auch die Landesmedienanstalten bislang Rundfunkbeitragsmittel in die Entwicklung und Verbreitung von DAB bzw. DAB+ investiert haben, welche Akzeptanz das digitale Radio in Norddeutschland erfährt, wie die Beteiligten die Perspektive für die weitere Entwicklung von DAB+ sehen und ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine weitere Förderung von DAB+ angezeigt erscheint.

Es sollte auch festgestellt werden, welche Rahmenbedingungen kurzfristig geschaffen werden müssen, damit eine weitere Förderung von DAB+ sinnvoll ist.

Historische Entwicklung

662. Neben dem Problem, dass es – abhängig von der Topographie – beim Radioempfang über Ultrakurzwelle (UKW) zu Störungen bei der Übertragung des Signals kommen kann, stehen bei UKW nur noch begrenzt freie Frequenzen für neue Programmanbieter zur Verfügung.

663. Im Jahr 1997 startete deswegen die Entwicklung von DAB, einem digitalen Übertragungsstandard für terrestrischen Empfang¹ von Radio, um einen störungsfreieren Empfang, eine verbesserte Klangqualität sowie eine verbesserte Frequenzökonomie zu ermöglichen. Ein Empfang von DAB-Programmen ist allerdings nur mit einem speziellen, DAB-fähigen Empfänger möglich.

Empfang von DAB-Programmen nur mit speziellen, DAB-fähigen Empfängern

DAB konnte sich jedoch wegen der Notwendigkeit der Anschaffung neuer Empfangsgeräte durch die Nutzer, Problemen beim Empfang in geschlossenen Räumen, einer unzureichenden Frequenzausstattung sowie einer unzureichenden Abdeckung des deutschen Empfangsgebiets nicht am Markt durchsetzen.

Aufgrund der geringen Akzeptanz beschloss die KEF im Jahr 2009, keine weiteren Mittel für DAB zur Verfügung zu stellen.

664. Ab dem Jahr 2011 erfolgte ein Neustart der verbesserten Version DAB+ mit einer effizienteren Audiokodierung², einem verbesserten Fehlerschutz sowie einer erweiterten Frequenzausstattung. Gleichzeitig wurden die ersten Programmplätze auf dem neu eingerichteten bundesweiten Multiplex vergeben, mit dem die gemeinsame Ausstrahlung mehrerer Sender auf demselben Kanal umgesetzt wird. Nach und nach etablierten sich in der Folge auch in allen Bundesländern sog. Landesmultiplexe.

Ein zweiter privater bundesweiter Multiplex wurde im Juni 2017 nach Beendigung eines Ausschreibungsverfahrens vergeben. Er kann nicht mehr auf einem bundesweit einheitlichen Kanal ausgestrahlt werden, sodass der Vorteil eines bundesweiten Empfangs desselben Senders entfällt.

Ein dritter deutschlandweiter Multiplex für DAB+ ist aus Kapazitätsgründen bisher nicht geplant.

Rechtliche und technische Bedingungen

665. Der Rundfunk ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland Sache der Länder, der Bund ist nur für die technischen Belange der Telekommunikation und der Endgeräte zuständig. Die Transformation des Hörfunks in das digitale Zeitalter setzt deshalb eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern voraus. Bundesweit existieren derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks. Dies gilt auch für die verbindliche Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. In den Mediengesetzen einzelner Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bayern) bestehen hingegen Regelungen zur Nutzungsdauer bzw. Ablösung von UKW.

Keine bundesweiten Vorgaben für die verbindliche Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks

666. Auch europaweit gibt es derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks oder zur verbind-

¹ Ausstrahlung mit auf der Erde errichteten Sendernetzen und Empfang über Antenne.

² Schlüssel zur effizienten Speicherung und Übertragung von Audiodaten.

lichen Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. Eine gemeinsame europäische Strategie zur Schaffung von Rahmenbedingungen ist derzeit nicht erkennbar.

667. Die öffentlich-rechtliche und die private Seite des dualen Systems müssen technisch wie programmlich gleiche Ausgangsbedingungen für die digitale Transformation haben. Im Rahmen der föderalen Grundordnung des Hörfunks sind die jeweils unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Länder zu beachten. Die privaten Sender stehen zudem vor der Problematik der Finanzierung des Simulcast (Übergangsphase, in der UKW und DAB+ parallel ausgestrahlt werden) aus deren laufendem Geschäftsbetrieb heraus, während die öffentlich-rechtlichen Anstalten Rundfunkbeitragsmittel zur Finanzierung nutzen können. Ein weiteres Problem der privaten Sender ist die zur Ausstrahlung lokaler Werbeangebote nötige Auseinanderschaltung von Gleichwellennetzen sowie die begrenzte Verfügbarkeit von lokalen Frequenzen.

Verbreitung und Nutzung von DAB+

- Notfallversorgung über DAB+ im Krisenfall nicht gewährleistet*
668. Will man die Reichweite des digitalen Radios messen, so ist zwischen der Reichweite für den Mobilempfang („outdoor“) und der Reichweite für den Empfang in geschlossenen Räumen („indoor“) zu unterscheiden. Aufgrund der Gebäudedämpfung können diese Reichweiten – wie schon bei UKW – teils erheblich voneinander abweichen. Die Abdeckung im Outdoor-Bereich liegt derzeit bei 95 % des Bundesgebiets, im Bereich der Bundesautobahnen wird sogar eine Abdeckung von 97 % erreicht. Die Abdeckung im Indoor-Bereich liegt jedoch bei lediglich 80 %.³ Nach Aussagen der ARD soll zwischen 2018 und 2020 eine „nahezu flächendeckende Versorgung von 95 % der Bevölkerung“ erreicht werden. Nach wie vor bestehen aber Rahmenbedingungen, die DAB+-Empfang nicht in allen Regionen gewährleisten. Eine Notfallversorgung über DAB+ ist im Krisenfall nicht gewährleistet.
669. Eine 2017 vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) entworfene Roadmap schließt bei der Darstellung der Rahmenbedingungen in Deutschland mit dem Satz „Der Erfolg der Digitalisierung hängt (damit) im Hörfunk ganz wesentlich von der Verfügbarkeit digitaler Endgeräte in Haushalten und Fahrzeugen ab“.⁴

Nach einer Pilotstudie zur DAB+-Nutzung von 2016, die im Auftrag von ARD, Medienanstalten und Rundfunkanstalten durchgeführt wurde, haben 14 % der Personen ab 14 Jahre ein DAB+-Radiogerät im Haushalt. Die Verkäufe von DAB+-Radios haben zwar erheblich zugenommen, jedoch präferieren laut dem Digita-

³ <http://www.br.de/unternehmen/inhalt/technik/digitalradio-dab-sendernetz-bundesweit100.html> (Abruf am 11.07.2017).

⁴ Aktionsplan für die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter (Roadmap/Entwurf), S.10., <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/aktionsplan-tranformation-ho-erfunkverbreitung.pdf> (Abruf am 10.07.2017).

lisierungsbericht der Medienanstalten 2016 nach wie vor 74,3 % der Bevölkerung zum Radiohören UKW.⁵

Die Angabe, wie viele Fahrzeuge derzeit insgesamt mit einem DAB+-Gerät ausgestattet sind, ist aufgrund der Erhebungssystematik nicht eindeutig. Eine Rückfrage bei der Deutschen Automobil Treuhand GmbH hat ergeben, dass diese Zahl bei 12 % bis 13 % liegt. Im Digitalisierungsbericht der Medienanstalten 2016 wird dieser Wert mit 7,5 % angegeben.

670. Es bleibt festzuhalten, dass es in einem Zeitraum von 20 Jahren bisher nicht gelungen ist, bei den Nutzern eine nennenswerte Ausstattung mit DAB- oder DAB+-Empfangsgeräten zu erreichen.

Auch nach 20 Jahren noch keine nennenswerte Ausstattung mit DAB- oder DAB+-Geräten erreicht

Fazit

671. Um den Umstieg von der analogen auf die digitale Verbreitung des Hörfunks zu bewältigen, müssen alle Beteiligten (Bund, Länder, Anstalten, Unternehmen und Organisationen) ihre Kräfte bündeln. Der Ansatz des BMVI, eine Roadmap für den Übergang in die digitale Radiozukunft zu erarbeiten und umzusetzen, sollte auch nach Einschätzung der Rechnungshöfe konsequenter verfolgt werden und auch Lösungsansätze für die bestehenden technischen Probleme bieten.

Die KEF hat mit der Aufstellung ihrer vier Meilensteine⁶ ein Achtungszeichen gesetzt. Die Verbraucher stellen letztendlich die entscheidende Schnittstelle dar.

Selbst wenn die politischen und industriellen Rahmenbedingungen gegeben und damit drei der vier Forderungen der KEF erfüllt sein sollten, muss die neue Technologie den Konsumenten überzeugen, damit sie sich am Markt durchsetzt. Eine verordnete UKW-Abschaltung erscheint nicht zweckmäßig, solange für den Hörfunkkonsumenten die Nachteile überwiegen.

Der mit der Einführung von DAB+ einhergehende Simulcast wird einen Zeitraum von mehreren Jahren umfassen. Er sollte nach Auffassung der KEF jedoch möglichst kurz gehalten werden, damit nicht unnötig lange doppelte Verbreitungskosten entstehen.

672. In den Gesprächen, die die Rechnungshöfe mit dem NDR sowie den Staats- und Senatskanzleien und den Landesmedienanstalten im Sendegebiet geführt haben, war keine klare Strategie zur Einführung von DAB+ erkennbar. Vielmehr nahmen alle Beteiligten eine eher offene Haltung ein, wie sie auch in der Roadmap des BMVI zum Ausdruck kommt.

Noch keine klare Strategie zur Einführung von DAB+ erkennbar

⁵ Siehe Digitalisierungsbericht der Medienanstalten 2016, S. 59.

⁶ 20. KEF-Bericht, S. 191, Tz. 317: Entscheidung zur UKW-Abschaltung/Schaffung einer Methodik zur Ermittlung der DAB+-Nutzung/DAB+-Radios als Serienausstattung in PKW/ DAB+-Empfänger in mindestens 27 % der Haushalte.

Angesichts der seit 20 Jahren andauernden, aber bisher wenig erfolgreichen Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ und der weiterhin zu erwartenden hohen Kosten eines fort-dauernden Simulcastbetriebs, erwarten die Rechnungshöfe ähnlich wie die KEF, dass sich die Beteiligten entweder auf klare und krisensichere Rahmenbedingungen sowie überschaubare Fristen zum Ersatz von UKW durch DAB+ verständigen oder die Förderung der Verbreitung von DAB+ möglichst umgehend beenden.

673. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH

ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH

Gegenstand der Prüfung war die Finanzierung der Gesellschaft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung der ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH (AS & S GmbH, ein Unternehmen aller ARD-Anstalten) berichtet der Hessische Rechnungshof in seinem „Rundfunkbericht 2018“.

<https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Rundfunkbericht%202018.pdf>

Cumulus Media GmbH

Cumulus Media GmbH

Gegenstand der Prüfung war ein Vertrag mit einem Dienstleister über die Erstellung von Wettersendungen.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung der Cumulus Media GmbH (eine Minderheitsbeteiligung der Studio Hamburg GmbH) berichtet der Bayerische Oberste Rechnungshof in seinem Bericht „Die finanzielle Situation des Bayerischen Rundfunks 2018“.

https://www.orh.bayern.de/images/files/Sonderberichte/Sonderbericht_BR_FinSit_2018.pdf

Hamburg, den 17. Januar 2019

Dr. Stefan Schulz Joachim Mose Elisabeth Seeler-Kling

Philipp Häfner Birgit Fuhlendorf Birgit Carstens-Wähling