

Jahresbericht 2020

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2018

Hamburg, den 16. Januar 2020

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg
Telefon: 040 428 23-0
Fax: 040 427 310 570
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1–3
I. Zusammenfassung von Prüfungsergebnissen zur Haushalts- und Konzernrechnung 2018 sowie zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	
Vorbemerkung	4
Konzernabschluss und Jahresabschluss 2018 sowie eingeschränkter Bestätigungsvermerk	5–11
Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Abrechnung der Teilpläne 2018	12–46
II. Einzelergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2018	
Vorbemerkung	47
Ermächtigungsüberschreitungen	48–56
Deckungsfähigkeiten	57–66
Mehr- und Mindererlöse	67–111
Haushaltsplanorientierte Rechnungslegung	112–126
Einzelfeststellungen aus der Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses	127–135
III. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Jugend und Soziales	
Entgeltvereinbarungen in der Jugendhilfe	136–162
Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche	163–182
Integrationsfonds	183–207
Sicherung von Wohnraum	208–232
Verwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtung Jobcenter t.a.h.	233–245
Schule und Hochschule	
Finanzausstattung des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung	246–260
Hochschule für Musik und Theater	261–277

	Textzahlen
Ressourceneinsatz in den Bildungs- und Beratungszentren	278–304
Ziel- und Leistungsvereinbarungen als besonderes Instrument der Schulaufsicht	305–318
Baumaßnahmen und Bauverwaltung	
Neuorganisation Schulbau	319–349
Unterkünfte Perspektive Wohnen	350–397
Barrierefreier Wohnungsbau	398–410
Umbau eines Bürogebäudes für das Bezirksamt Hamburg-Mitte	411–445
Gerätehäuser der Freiwilligen Feuerwehren	446–470
Aufhebung der Bahnübergänge Hammer Straße	471–503
Liefernachweis durch Wiegescheine	504–511
Finanzen und Steuern	
Versorgungslastenteilung	512–517
Finanzhilfen für Hafenlasten	518–522
Überlassung der Nutzung von Grundstücken	523–542
Kennzahlen bei Einwohner- und Standesämtern	543–554
Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen – Fortentwicklung des Risikomanagements –	555–578
Öffentliche Unternehmen und Kammern	
Überprüfung des wichtigen staatlichen Interesses	579–588
Belegprüfung Beratungskosten HSH-Verkauf	589–595
Hamburg Kreativ GmbH	596–607
Aufsicht über berufsständische Kammern	608–630
Erstattung von Kosten der Landwirtschaftskammer	631–643

Textzahlen

Wirtschaft und Umwelt

Wirtschaftsförderung – Aufgabenwahrnehmung in den Bezirksamtern 644–663

Abfallwirtschaft 664–682

Inneres und Personal

Heilfürsorge 683–722

Nachschau Dienstunfallbearbeitung bei der Polizei 723–732

Manuelle Nachzahlungen 733–736

Vergütung von Stundenguthaben bei der Feuerwehr 737–751

IT-Verfahren

IT in den Gerichten 752–760

IT im Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung 761–776

Vollstreckung in der Kasse.Hamburg 777–792

Anhang

Prüfungen bei Rundfunkanstalten oder deren Beteiligungsunternehmen:

Planung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln beim NDR

Grimme Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH

ifs internationale filmschule köln gmbh

ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice

Zentrale Dispositionsstelle ARD/ZDF

Abkürzungen

Entlastungsverfahren

1. Im Jahresbericht 2020 fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) im Haushaltsjahr 2018 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (Artikel 71 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 90 Absatz 1 LHO).
2. Dem Jahresbericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Rechnungshof am 16. Januar 2020 zugrunde. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen, die im Jahr 2019 durchgeführt wurden. In den Bericht wurden auch Feststellungen über weitere Haushaltsjahre aufgenommen (§ 90 Absatz 3 LHO).

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. Zusammenfassung von Prüfungsergebnissen zur Haushalts- und Konzernrechnung 2018 sowie zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Vorbemerkung

4. In seinem Jahresbericht teilt der Rechnungshof u. a. 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 eine Zusammenfassung bedeutender Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2018, aus Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, des Leistungszwecks, der Verfahren zur Einhaltung der Wirtschaftlichkeit, der Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie zu sonstigen Verstößen gegen das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft.

Konzern- und Jahresabschluss 2018 sowie eingeschränkter Bestätigungsvermerk

5. Der Senat hat der Bürgerschaft den Geschäftsbericht mit dem Konzern- und Jahresabschluss sowie dem zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2018 am 10. September 2019 zugeleitet.¹

Konzernabschluss 2018

6. Der Konzernabschluss als Teil der Konzernrechnung umfasst die Konzernbilanz, die Konzernergebnisrechnung, die Kapitalflussrechnung, den Konzernanhang sowie den Eigenkapitalspiegel (§ 78 Absatz 3 LHO).
7. Im Konzernabschluss werden die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kernhaushalts und der nach Wesentlichkeitskriterien zu berücksichtigenden Tochterorganisationen als Einheit dargestellt. In den Konzernabschluss 2018 sind insgesamt 149 Tochterorganisationen vollkonsolidiert einbezogen worden (u. a. Landesbetriebe, Sondervermögen, Anstalten, GmbHs, GmbH & Co. KGs).
8. Die Konzernergebnisrechnung und die Kapitalflussrechnung für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2018 sowie die Konzernbilanz zum Stichtag 31. Dezember 2018 schließen wie folgt ab:²

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/18310 vom 10. September 2019.

² Quelle: Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2018 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 21/18310 vom 10. September 2019); Beträge in Mio. Euro, Abweichungen durch Abschneiden der Dezimalstellen.

Kapital- flussrechnung	
	in Mio. Euro
1. Jahresergebnis	1.591
2. Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens abzüglich Auflösung von Sonderposten	1.680
3. Zuschreibungen/Nachaktivierungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens	-139
4. Zunahme/Abnahme von Rückstellungen	3.643
5. Sonstige zahlungsunwirksame Aufwendungen/Erträge	-176
6. Aufwand/Ertrag aus dem Abgang von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens	79
7. Zunahme/Abnahme andere Aktiva und Passiva	-4.888
8. Zinsaufwendungen und Zinserträge	660
9. Beteiligungsergebnis	-130
10. Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit	2.322
11. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	325
12. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-3.433
13. Cashflow aus Investitionstätigkeit	-3.108
14. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	8.118
15. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-5.962
16. Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	2.155
17. Cashflow insgesamt	1.369
18. Änderung Wechselkurs und Konsolidierungskreis	64
19. Konzernfinanzmittelfonds zum 1.1.	1.191
20. Konzernfinanzmittelfonds zum 31.12.	2.626
davon:	
Liquide Mittel	2.891
Wertpapiere des Umlaufvermögens	4
Forderungen aus dem Cashpool	5
Verbindlichkeiten aus dem Cashpool	-112
Kurzfristige Bankverbindlichkeiten, Verbindlichkeiten ggü. anderen Kreditgebern (bis 3 Monate)	-161

Konzernbilanz auf	
Aktiva	in Mio. Euro
A. ANLAGEVERMÖGEN	56.659
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	2.941
II. Sachanlagen	50.828
III. Finanzanlagen	2.889
B. UMLAUFVERMÖGEN	10.747
I. Zum Verkauf bestimmte Grundstücke	318
II. Vorräte	492
III. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	7.039
IV. Wertpapiere des Umlaufvermögens	4
V. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	2.891
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	495
D. AKTIVE LATENTE STEUERN	449
E. AKTIVER UNTERSCHIEDSBETRAG AUS DER VERMÖGENSVERRECHNUNG	1
F. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	24.388
BILANZSUMME	92.741

den 31.12.2018

	Passiva
	in Mio. Euro
A. EIGENKAPITAL	0
I. Nettoposition	2.749
II. Allgemeine Rücklage	1.957
III. Zweckgebundene Rücklagen	148
IV. Eigenkapitalposten Kernverwaltung nach § 79 LHO	5.545
V. Eigenkapitaldifferenz aus Währungsumrechnung	-28
VI. Ausgleichsposten für Anteile anderer Gesellschafter	-106
VII. Konzernbilanzergebnis	-34.653
VIII. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	24.388
B. SONDERPOSTEN	2.298
I. Sonderposten für Investitionszuweisungen und -zuschüsse	2.133
II. Sonderposten für Beiträge	73
III. Sonstige Sonderposten	91
C. RÜCKSTELLUNGEN	41.989
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	36.741
II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen und Steuerrückstellungen	2.521
III. Sonstige Rückstellungen	2.727
D. VERBINDLICHKEITEN	47.983
I. Anleihen und Obligationen	18.168
II. Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	13.128
III. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen	646
IV. Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung	810
V. Verbindlichkeiten gegen verbundene, nicht vollkonsolidierte Organisationen	107
VI. Verbindlichkeiten gegen Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	6.731
VII. Verbindlichkeiten ggü. Gesellschaftern außerhalb des Konsolidierungskreises	420
VIII. Sonstige Verbindlichkeiten	7.970
E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	337
F. PASSIVE LATENTE STEUERN	132
BILANZSUMME	92.741

Konzern-
ergebnisrechnung

	in Mio. Euro
1. Steuererträge und Erträge aus steuerlichen Nebenleistungen	12.542
2. Erträge aus Transferleistungen	1.309
3. Erträge aus Betriebsmittelzuschüssen	260
4. Umsatzerlöse	7.371
5.-9. Übrige Erträge	2.613
10. Materialaufwendungen	-3.269
11. Personalaufwendungen	-9.446
12. Aufwendungen für Transferleistungen	-4.007
13., 14. Aufwendungen für Betriebsmittelzuschüsse und den Länderfinanzausgleich	-190
15. Abschreibungen	-1.849
16., 17. Aufwendungen aus Mieten und Pachten und sonstige Aufwendungen	-2.783
18. ERGEBNIS DER LAUFENDEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	2.551
19.-22. Finanzerträge	204
23. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	-27
24. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-1.076
25. FINANZERGEBNIS	-899
26. ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT	1.652
27. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	-117
28. Sonstige Steuern	-31
29. Latente Steuern	88
30. JAHRESÜBERSCHUSS	1.591
31. Verlustvortrag aus Vorjahren	-34.308
32. Einstellungen in/Entnahmen aus Rücklagen	-443
33. Einstellungen in/Entnahmen aus Eigenkapitalposten der Kernverwaltung nach § 79 LHO	-1.420
34. Anderen Gesellschaftern zustehender Gewinn	-92
35. Auf andere Gesellschafter entfallener Verlust	18
36. KONZERN-BILANZERGEBNIS	-34.653

Jahresabschluss der Kernverwaltung 2018

9. Der Jahresabschluss stellt die Abrechnung des Gesamtplans dar. Er enthält nach § 77 Absatz 4 LHO die Gesamtergebnisrechnung, die doppische Gesamtfinanzrechnung, die Bilanz und den Anhang jeweils für die Kernverwaltung.
10. Die Gesamtergebnisrechnung und die doppische Gesamtfinanzrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2018 sowie die Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2018 schließen mit folgenden Zahlen ab:³

³ Quelle: Gekürzte Darstellung des Geschäftsberichts 2018 (Anlage 1 der Bürgerschaftsdrucksache 21/18310 vom 10. September 2019); Beträge in Mio. Euro, Abweichungen durch Abschneiden der Dezimalstellen.

Doppische Gesamtfinanzrechnung	
	in Mio. Euro
1. Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	15.371
2. Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	-15.537
3. Saldo aus Verwaltungstätigkeit	-166
4. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	272
5. Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-1.080
6. Saldo aus Investitionen	-808
7. Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	21
8. Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-46
9. Saldo gegebene Darlehen	-25
10. Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	12.097
11. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-10.070
12. Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.027
13. Einzahlungen durchlaufende Posten	26.538
14. Auszahlungen durchlaufende Posten	-26.620
15. Saldo durchlaufende Posten	-82
16. Zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds	946
17. Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	1.000
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	1.926
Sonstige Vermögensgegenstände	20
18. Finanzmittelfonds am Ende der Periode	1.946

Bilanz auf	
Aktiva	in Mio. Euro
A. ANLAGEVERMÖGEN	40.834
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	3.982
II. Sachanlagen	21.172
III. Finanzanlagen	15.679
B. UMLAUFVERMÖGEN	4.392
I. Vorräte	9
II. Forderungen und Sonstige Vermögensgegenstände	2.456
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
IV. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	1.926
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	447
D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	25.112
BILANZSUMME	70.786

Wiedergabe des eingeschränkten Bestätigungsvermerks des Rechnungshofs

11. Der Rechnungshof hat den Jahres- und Konzernabschluss sowie den zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2018 geprüft und im Ergebnis einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt.

Der eingeschränkte Bestätigungsvermerk vom 22. August 2019 ist im Geschäftsbericht 2018 abgedruckt und wird nachfolgend im Wortlaut wiedergegeben:

Eingeschränkter 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 2018

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 2018 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 2018 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 für den Jahres- und Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2018 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2018 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 2018 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2018 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 nach § 4 LHO die Grundsätze der staatlichen Doppik. 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) einschließlich der Anlage 10, Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR), herangezogen⁴.

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 bzw. 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.

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 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.

⁴ Gemäß Nr. 2.1 Bewirtschaftungsgrundschriften 2018 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.

Zur Einschränkung des Bestätigungsvermerks führten im Konkreten folgende Prüfungsfeststellungen. Soweit Feststellungen aus Prüfungen der Vorjahre angeführt sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese auch für den Jahresabschluss 2018 zutreffen.

- 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 (Hauptbuch) vormals kameral genutzte SAP-Systeme (P01 und PSP) fortgeführt werden müssen, damit die IT-Verfahren zur Personalabrechnung (PAISY) sowie zur Abrechnung der Sozialhilfe (PROSA) und des Wohngeldes (DIWOGE) weiterhin in die Rechnungslegung einbezogen werden können. Hinzu kommen die weiteren Geldverwaltungen außerhalb der Zentralkasse: Steuer- und 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 Gesamt-abrechnungsprozess 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 gewährleistet, sodass es wie in den Vorjahren auch im Jahresabschluss 2018 ungeklärte Differenzen gibt.

- Die **IT-Verfahren PROSA** und **DIWOGE** sind an das SAP-System PSP angebunden. Eine Schnittstelle zu dem führenden SAP-System RVP fehlt. Der Buchungsstoff wird monatlich in das SAP-System RVP übernommen. In jedem Haushaltsjahr wird auf diese Weise ein Buchungsvolumen von mehr als 900 Mio. Euro übertragen.

Der Buchungsstoff wurde in mehreren, zum Teil manuellen Schritten in das Hauptbuch übernommen. In diesem Prozess entstanden an verschiedenen Stellen Umbuchungsdifferenzen; das für die Datenübernahme verwendete Verrechnungskonto war zum 31. Dezember 2018 um 1,4 Mio. Euro nicht ausgeglichen. Die Übertragung der Aufwendungen und Erträge aus den IT-Verfahren PROSA und DIWOGE in das Hauptbuch war daher fehlerhaft.

Die im SAP-System PSP für die IT-Verfahren geführten Konten für Forderungen und Verbindlichkeiten waren nicht mit den in das Hauptbuch übernommenen Beträgen abstimmbar.

Für den Ausweis in der Bilanz hat die Finanzbehörde die aus dem SAP-System PSP stammenden Forderungen und Verbindlichkeiten teilweise saldiert und im Bilanzposten „Forderungen gegen Dritte“ ausgewiesen. Der Ausweis verstößt gegen das Verrechnungsverbot des § 246 Absatz 2 Satz 1 HGB, welches durch Nr. 1 VV Bilanzierung auch für die FHH Gültigkeit hat.

- In den Bezirksamtern werden Barzahlungen von Kunden über Kassenautomaten abgewickelt. Die Bargeldauffüllung und -leerung der Automaten erfolgt durch ein Werttransportunternehmen (WTU), welches die Auffüllbeträge von Bankkonten der FHH abhebt bzw. die Leerungsbeträge auf Bankkonten der FHH einzahlt. Der Zahlungsverkehr wird in einem gesonderten **Fachverfahren (HESS)** für die Buchhaltung erfasst. Im SAP-System RVP werden hierfür Verrechnungskonten geführt. Zum 31. Dezember 2018 wurde dort eine

Vielzahl von offenen Posten – auch aus den Vorjahren – ausgewiesen. Eine Zuordnung der offenen Posten war nicht möglich, weil u. a. das vom WTU abgelieferte Bargeld (Einzahlungen auf Bankkonten der FHH) oft nicht mit den gebuchten Beträgen (Automatenumsätze), also die Bargeldbestände nicht mit dem Kassensbuch übereingestimmt haben.

Kassendifferenzen, die bis zum Bilanzstichtag nicht aufgeklärt sind, weisen auf bedeutende Mängel im Abrechnungsverfahren HESS hin und verstoßen gegen Nr. 3.1 der BestHKR.

- **Bank- und Bargeldbestände** der Zahlstellen und Geldannahmestellen wurden nicht vollständig oder teilweise gar nicht ausgewiesen. Der unvollständige Ausweis in der Bilanz hat auch Auswirkungen auf die Finanzrechnung. Dies verstößt gegen das Vollständigkeitsgebot des § 246 Absatz 1 Satz 1 HGB, welches durch Nr. 1 VV Bilanzierung auch für die FHH Gültigkeit hat.
- Die **Sicherheit des SAP-Systems** war im Haushaltsjahr 2018 nicht durchgängig gewährleistet, weil sicherheitskritische SAP-Funktionalitäten aktiv waren und benutzt wurden.

Dass dies Auswirkungen auf die richtige Darstellung des dem Jahresabschluss zugrunde liegenden Zahlenwerkes hat, kann nicht ausgeschlossen werden.

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

Dies führt zu einer erhöhten Unsicherheit in der Darstellung der Verpflichtungen der FHH. Die Vollständigkeit insbesondere der Rückstellungen nach Nr. 3.3.3.1 VV Bilanzierung und der Haftungsverhältnisse und sonstigen finanziellen Verpflichtungen nach Nr. 6.6 VV Bilanzierung kann deshalb nicht bestätigt werden.

- Im Bilanzposten „**Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände**“ sind vor dem Haushaltsjahr 2017 ausgezahlte Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von 157 Mio. Euro aktiviert. Mit den Zahlungen hat die FHH Vermögensgegenstände erworben, die gemäß den Bilanzierungsvorschriften im Bilanzposten „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ auszuweisen sind. Aufgrund dieses Fehlers wurden auf die betreffenden Vermögensgegenstände keine planmäßigen Abschreibungen verrechnet.

Dies wirkt sich auf den zutreffenden Vermögensausweis und auf die Ertragslage aus und verstößt gegen Nr. 3.2.1.2.1 VV Bilanzierung.

- Der Bilanzposten „**Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau**“ beinhaltet in erheblichem Umfang fertiggestellte oder angeschaffte Vermögensgegenstände, die noch nicht in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umgebucht wurden. Bei abnutzbaren Vermögensgegenständen sind damit planmäßige Abschreibungen unterblieben.

Dies hat Auswirkungen auf den zutreffenden Vermögensausweis und auf die Ertragslage und verstößt gegen 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 2018 in Form von Sammelanlagen und nicht nach dem Grundsatz der Einzelbewertung.

Damit war u. a. 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 verstößt gegen Nr. 3.2.1.3.3.1 VV Bilanzierung.

- Für den Bilanzposten „**Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen**“ wurden Inventurarbeiten begonnen, die am 31. Dezember 2018 noch nicht abgeschlossen waren, sodass in Bezug auf Mengen zumeist und in Bezug auf Werte teilweise weiterhin Schätzgrößen angesetzt wurden.

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

- Die FHH setzt IT-Verfahren für Anordnungen, Zahlungen, Geldverwaltung, Buchführung und Rechnungslegung ein. Die Finanzbehörde hat zur Gewährleistung der Kassensicherheit dieser IT-Verfahren Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR) erlassen. Der Rechnungshof hat Verstöße gegen diese Bestimmungen festgestellt:
 - Bei dem im Haushaltsjahr 2018 für die Personalabrechnung eingesetzten **IT-Verfahren Personal- Abrechnungs- und Informationssystem (PAISY)** erfolgte keine wirksame Kontrolle der erfassten Daten auf Übereinstimmung mit den begründenden Unterlagen. Die dezentralen Personalstellen der Behörden und Ämter, denen diese Unterlagen vorliegen, waren nicht anordnungsbefugt. Das Zentrum für Personaldienste wiederum hatte beim Auslösen des Zahlens als Sammelanordnung keine Möglichkeit der Einsicht in die begründenden Unterlagen.
 - In den IT-Verfahren **JUS-IT** (Abrechnung von Hilfen zur Erziehung) und **Projekt Sozialhilfe-Automation (PROSA)** (Abrechnung gesetzlicher Sozialleistungen) ersetzen Stichprobenkontrollverfahren das Vier-Augen-Prinzip. In beiden Verfahren waren die Zusammensetzung der Stichproben, die Durchführung und die Dokumentation des Kontrollverfahrens unzureichend. Auffälligkeiten in den Stichproben konnten nicht erkannt und weiterverfolgt werden.

Nach der BestHKR müssen Geschäftsvorfälle vom Sachkonto der Finanzbuchhaltung zum Ursprungsbeleg zurückzuverfolgen sein. Dies war im IT-Verfahren PROSA nicht in allen Fällen möglich.

- In dem IT-Verfahren **Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung (ProCAB)** waren die mit der Erfassung, Berechnung und Bewilligung betrauten Personen, denen die begründenden Unterlagen vorliegen, nicht anordnungsbefugt. Das anordnende Referat wiederum hatte beim Auslösen des Zahlens als Sammelanordnung keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen.
- Die im IT-Verfahren **Gebührenabrechnung und Trägerabrechnung der Behörde für Schule und Berufsbildung (GBS/GTS)** für die Ganztagesbetreuung an Schulen veranlassten Ein- und Auszahlungen waren nicht ordnungsgemäß angeordnet. Eine Bescheinigung der rechnerischen Richtigkeit war im Prozess nicht vorgesehen. Die Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit durch die Schulleitung erfolgte teilweise ohne Einsichtnahme in die Antragsunterlagen. Die Anordnungsbeauftragten in der Behörde für Schule und Berufsbildung hatten keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen.

In den vorgenannten Verfahren wurde das Prinzip der Funktionstrennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht beachtet. Die zahlungsrelevanten Daten wurden nicht hinreichend kontrolliert, deshalb kann die Richtigkeit der damit im Zusammenhang stehenden Posten des Jahresabschlusses nicht bestätigt werden.

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

Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Abrechnung der Teilpläne 2018

Ausführung des Haushaltsplans

Ermächtigungsüberschreitungen

12. Der von der Bürgerschaft beschlossene Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, für bestimmte Leistungszwecke Kosten zu verursachen (Ermächtigungen). Es gilt der Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“.
13. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verwaltung diesen Bewirtschaftungsgrundsatz nicht in allen Fällen sichergestellt hat. So weist die Haushaltsrechnung 2018 einen konsumtiven Fehlbetrag in Höhe von 13,4 Mio. Euro in der Produktgruppe (PG) 282.01 „Steuern und Finanzausgleich“ des Einzelplans 9.2 aus.⁵ Es handelt sich um einen Sonderfall im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich, der in der Haushaltsrechnung angemessen begründet wurde.
14. Hinzu kommen temporäre Ermächtigungsüberschreitungen. Solche Überschreitungen liegen vor, wenn die Verwaltung erst nach erfolgter Ist-Buchung für entsprechende Kostendeckung sorgt. Hier sind Ermächtigungen also unterjährig zeitweise überschritten worden. Der Rechnungshof hat 117 Fälle festgestellt, in denen vorhandene Kostenermächtigungen temporär um wenigstens 0,5 Mio. Euro überschritten wurden. Das entspricht rund jedem zehnten Kontenbereich.⁶ Diese Buchungspraxis birgt das Risiko, dass der Ermächtigungsrahmen – auch unter Ausnutzung von Bewirtschaftungsinstrumenten zum Ende des Haushaltsjahres – insgesamt überschritten wird und die Nachbewilligung der Bürgerschaft entweder zu spät oder gar nicht mehr beantragt werden kann.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof – wie bereits im Vorjahr⁷ – in Einzelfällen verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen festgestellt.⁸ Sie sind Folge von Mängeln in der Soll- und Ist-Bewirtschaftung. Verdeckte Überschreitungen sind weder unterjährig noch zum Abschluss eines Haushaltsjahres in der Haushaltsrechnung sichtbar. Sie liegen vor, wenn der Ermächtigungsrahmen ausweislich der Haushaltsrechnung zwar numerisch eingehalten wurde, dies aber nur unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Regelungen möglich war. Ohne diese Verstöße wären die Überschreitungen sichtbar geworden.

⁵ Tz. 50.

⁶ Tz. 53 f.

⁷ Jahresbericht 2019, Tz. 42 ff.

⁸ Tz. 51 f.

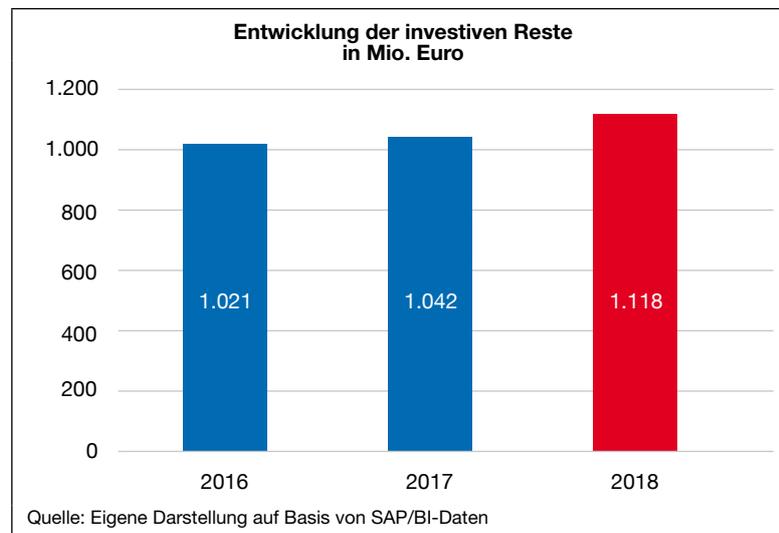
Konsumtive und investive Ermächtigungsüberträge („Reste“)

15. Ermächtigungsüberträge (sog. Reste) bilden eine Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung. Nach diesem Grundsatz 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 grundsätzlich mit dem Ablauf des Haushaltsjahres. Hierdurch sichert das Haushaltsrecht die parlamentarische Einflussnahme auf den Haushaltsplan. Das Haushaltsrecht lässt als Ausnahme hiervon die Übertragung von Ermächtigungen in das Folgejahr 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 und den dazu erlassenen VV zulässig und bedarf der Einwilligung der Finanzbehörde.

16. Der Rechnungshof hat bereits in seinen letzten Jahresberichten⁹ auf das hohe Gesamtvolumen an konsumtiven und investiven Ermächtigungsüberträgen hingewiesen. Im Haushaltsjahr 2018 sind die Reste weiter gestiegen.

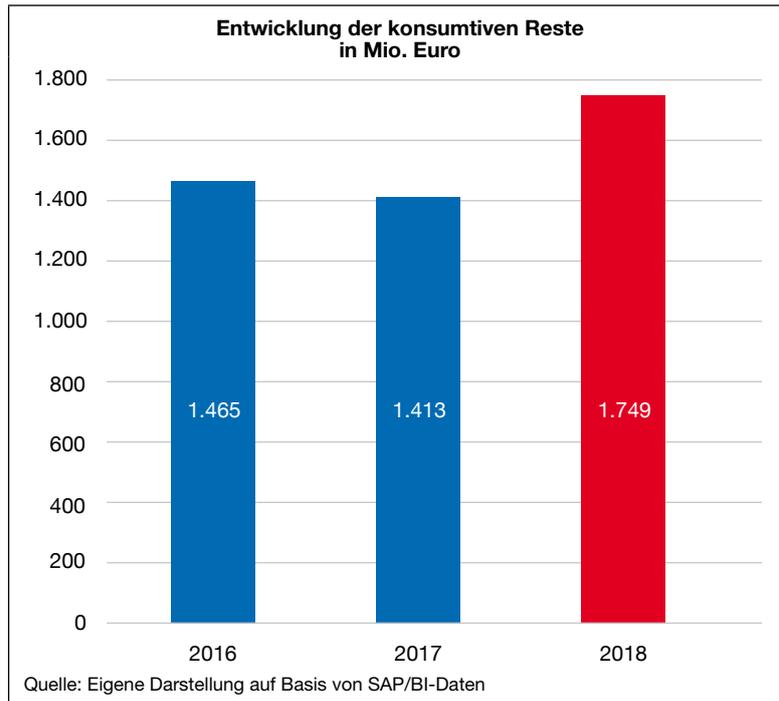
- 17.



Im investiven Bereich sind rund 76 Mio. Euro mehr Reste übertragen worden als noch im Vorjahr (+ 7 %). Das investive Restevolumen beträgt mittlerweile 137 % des im Haushaltsplan 2018 insgesamt veranschlagten Investitionsvolumens. Auf den Einzelplan 9.2 Allgemeine Finanzwirtschaft entfallen 339 Mio. Euro (–28 Mio. Euro bzw. –8 % gegenüber dem Vorjahr).

⁹ Jahresbericht 2018, Tz. 30 ff. und Jahresbericht 2019, Tz. 54 f.

18.

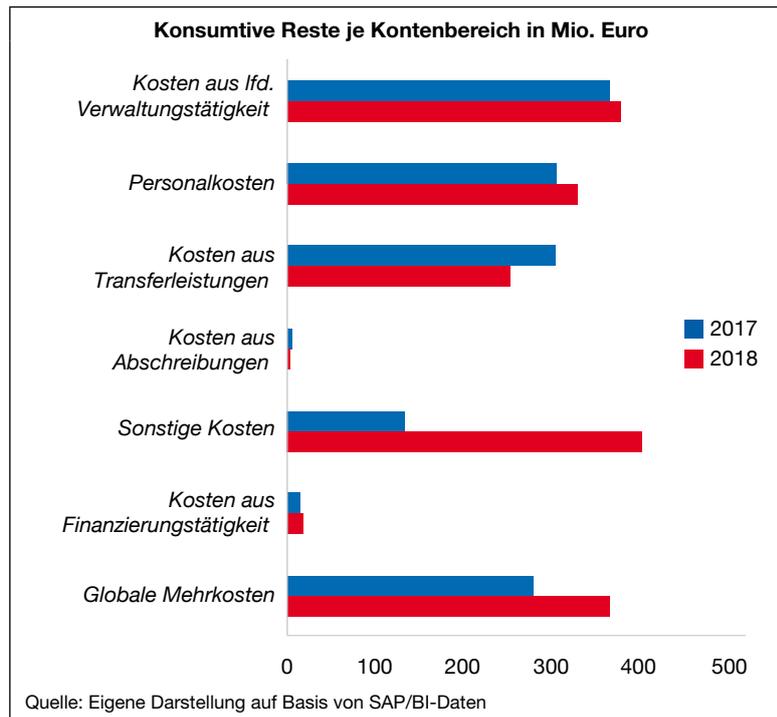


Im konsumtiven Bereich sind rund 336 Mio. Euro mehr Reste übertragen worden als noch im Vorjahr (+24 %). Das konsumtive Restevolumen beträgt mittlerweile 12 % des im Haushaltsplan 2018 insgesamt veranschlagten Kostenvolumens. Der größte Anteil entfällt mit 954 Millionen Euro nach wie vor auf den Einzelplan 9.2 Allgemeine Finanzwirtschaft (+282 Mio. Euro bzw. +42 % gegenüber dem Vorjahr).

19.

Eine Auswertung nach Kontenbereichen zeigt, dass die Reste insbesondere in den *Sonstigen Kosten* und *Globalen Mehrkosten* stark angewachsen sind.¹⁰

¹⁰ Davon beträgt der Anteil des Einzelplans 9.2 an den *Sonstigen Kosten* rund 95 % (381 Mio. Euro) und an den *Globalen Mehrkosten* rund 83 % (304 Mio. Euro).



20. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Übertragung von Ermächtigungen zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung beitragen kann. Gleichwohl ist sie haushaltsrechtlich als Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung an strenge Voraussetzungen geknüpft. Der Rechnungshof verweist deshalb auf seine Anregung im letzten Jahresbericht, angesichts des hohen Volumens die Regelungen zur Begrenzung von Resten auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.¹¹

Soll-Bewirtschaftung

21. Der Bestätigungsvermerk fasst das Prüfungsergebnis zur Ist-Bewirtschaftung zusammen (Tz. 11). Das Gegenstück zur Ist-Bewirtschaftung ist die Soll-Bewirtschaftung. In der Soll-Bewirtschaftung verändert die Verwaltung die von der Bürgerschaft beschlossenen Ermächtigungen im Rahmen der hierzu haushaltsrechtlich eingeräumten Bewirtschaftungsfreiheiten. Ist eine Ermächtigung, Kosten zu verursachen, nicht ausreichend, kann das Soll des betreffenden Kontenbereichs zum Beispiel durch die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten zu Lasten eines anderen (deckungsfähigen) Kontenbereichs verstärkt werden. Durch eine entsprechende Sollveränderungsbuchung wird die Ermächtigung von einer Stelle an eine andere Stelle „umgebucht“.
22. In seiner Gesamtwürdigung der Einhaltung der Bewirtschaftungsgrundsätze in der Soll-Bewirtschaftung kommt der Rechnungshof zu der Einschätzung, dass keine im Haushaltsvolumen gravie-

¹¹ Jahresbericht 2019, Tz. 55. Zum mit der Restebildung verbundenen Liquiditätsrisiko siehe Jahresbericht 2018, Tz. 32 ff.

renden oder systematischen Verstöße gegen das Budgetbewilligungsrecht vorgelegen haben. Gleichwohl hat der Rechnungshof festgestellt, dass es Fälle gab, in denen Behörden und Ämter gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen haben.

23. Der Rechnungshof hat auch in diesem Jahr vereinzelt Verstöße im Zusammenhang mit Deckungsfähigkeitsbuchungen beanstandet. Deckungsfähige Ermächtigungen dürfen, solange sie verfügbar sind, nach Maßgabe der Regelung im Haushaltsplan zugunsten anderer Ermächtigungen verwendet werden (§ 48 Absatz 1 Satz 1 LHO). Behörden und Ämter haben nicht verbrauchte Kostenermächtigungen – gegebenenfalls in mehreren Buchungsschritten (sog. Kettenbuchungen) – zugunsten anderer Ermächtigungen umbucht, ohne über eine entsprechende haushaltsrechtliche Grundlage zu verfügen.¹²
24. Nach § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO dürfen Mehrerlöse verwendet werden, um Mehrkosten der Produktgruppe zu decken, soweit dies ein wirtschaftliches Verhalten fördert oder anderweitig geboten ist. Der Rechnungshof hat Fälle festgestellt, in denen die Mehrerlöse nicht zur Deckung von Mehrkosten in der Produktgruppe verwendet wurden, sondern der Bildung von Resten dienten.¹³ Er hat außerdem Konstellationen vorgefunden, in denen die durch die Inanspruchnahme von Mehrerlösen geschaffenen Kostenermächtigungen durch sog. Kettenbuchungen unzulässigerweise in andere Produktgruppen übertragen wurden.¹⁴
25. Spiegelbildlich zur Verwendung von Mehrerlösen sehen die haushaltsrechtlichen Vorschriften vor, dass in der Bewirtschaftung angefallene Mindererlöse durch Minderkosten derselben Produktgruppe auszugleichen sind (§ 37 Absatz 1 Satz 2 LHO). Dies ist zum Teil nicht geschehen.¹⁵
26. Außerdem hat der Rechnungshof Sollveränderungsbuchungen von Mehr- und Mindererlösen festgestellt, die in einem engen zeitlichen Zusammenhang innerhalb einer Produktgruppe erfolgten. Dies steht nicht in Einklang mit § 37 LHO und den dazu erlassenen VV, da auf Kontenbereichsebene im Saldo nur entweder Mehr- oder Mindererlöse prognostiziert werden können, denkllogisch aber nicht beides zugleich. In der Wirkung werden Kostenermächtigungen von einem Kontenbereich in einen anderen Kontenbereich verschoben, und zwar auch dann, wenn keine Deckungsfähigkeit besteht.¹⁶
27. In vielen Fällen sind die vorgenannten Verstöße darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung in der Soll-Bewirtschaftung nicht das Budget, d. h. den ermächtigten Betrag eines Kontenbereichs einer Produktgruppe, im Auge hat und entsprechend steuert, sondern Einzelsachverhalte in den Blick nimmt.

¹² Tz. 59 ff.

¹³ Tz. 69 ff.

¹⁴ Tz. 80 ff.

¹⁵ Tzn. 92 ff. und 99 ff.

¹⁶ Tz. 102 ff.

28. Vergleichbare Fälle hatte der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 2019 kritisiert und darauf hingewiesen, dass § 37 LHO und die dazu erlassenen VV zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft eng auszulegen sind. Die Finanzbehörde hatte die Bewertung des Rechnungshofs nicht geteilt. Nach ihrer Auffassung führe die Sichtweise des Rechnungshofs zu Fehlansätzen.¹⁷

Rechnungshof und Finanzbehörde werden die Erörterungen hierzu fortsetzen.

Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns

29. Der Rechnungshof hat in einigen Fällen festgestellt, dass die Verwaltung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet hat.¹⁸ So wurden zum Beispiel Verträge geschlossen, durch die der FHH wirtschaftliche Nachteile entstanden sind.¹⁹ Außerdem wurden Personalzahlungen geleistet, für die die rechtliche Grundlage fehlte oder deren Rechtmäßigkeit nicht nachgewiesen werden konnte.²⁰ In anderen Fällen hat die Verwaltung
- Schadenersatzansprüche bei Dienstunfällen nicht zeitnah geltend gemacht,²¹
 - Finanzhilfen des Bundes nicht rechtzeitig abgerufen,²²
 - Kostenerstattungen gegenüber gesetzlichen Krankenversicherungen nicht fristgerecht geltend gemacht,²³
 - erforderliche Mieterhöhungen unterlassen²⁴ und
 - Ansprüche nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag nicht konsequent verfolgt.²⁵

Aufstellung des Haushaltsplans

30. Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie der Vollständigkeit verlangen, dass bei der Aufstellung des Haushaltsplans alle Erlöse, Einzahlungen, Kosten, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen vollständig, transparent und mit größtmöglicher Genauigkeit angegeben werden. Dabei sind nur die Kosten zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der staatlichen

¹⁷ Jahresbericht 2019, Tz. 65 ff.

¹⁸ Tz. 141 ff., Tz. 175 f., Tz. 235 ff., Tzn. 267, 272 ff., Tz. 365 ff., Tz. 514 ff., Tz. 519 f., Tz. 535 ff., Tz. 703 ff., 708 ff., Tz. 727, Tz. 734 ff., Tz. 738 ff.

¹⁹ Tz. 235 ff., Tz. 703 f.

²⁰ Tz. 734 ff., Tz. 738 ff.

²¹ Tz. 727.

²² Tz. 519 ff.

²³ Tz. 175 f.

²⁴ Tz. 272 ff., Tz. 535 ff.

²⁵ Tz. 514 ff.

Aufgaben notwendig sind (§ 6 LHO, Grundsatz der Notwendigkeit).

Eine fehlerhafte, zu ungenaue oder unvollständige Veranschlagung erschwert es der Bürgerschaft, ihre Budgetentscheidungen sachgerecht zu treffen.

Der Rechnungshof hat wie in den Vorjahren²⁶ verschiedene Veranschlagungsmängel vorgefunden.²⁷

31. Der Landesbetrieb Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) hat seit dem Jahr 2010 Jahresüberschüsse in Millionenhöhe erzielt, die zu einem erheblichen Anstieg der mit freien liquiden Mitteln hinterlegten Gewinnrücklage geführt haben. Die Aufsicht führende Behörde für Schule und Berufsbildung hat ihre Zuführungen nicht an diese Entwicklung angepasst und damit gegen die Grundsätze der Notwendigkeit und Haushaltswahrheit verstoßen.²⁸
32. Ebenso hat die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen bei der Veranschlagung des Zins- und Verlustausgleichs an die Investitions- und Förderbank die geringe Nachfrage im Fördersegment „Barrierefreier Umbau“ unzureichend berücksichtigt.²⁹
33. In zwei weiteren Fällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Kosten nicht an der richtigen Stelle veranschlagt worden sind. So wurden
 - Sachkosten des HIBB im Umfang von 19 Mio. Euro im Kernhaushalt geplant³⁰ und
 - Heilverfahrenskosten der Behörde für Inneres und Sport (BIS) mit einem Volumen von 3 Mio. Euro nicht als *Personalkosten*, sondern als *Sonstige Kosten* veranschlagt.³¹
34. In einem weiteren Fall hat das Bezirksamt Hamburg-Mitte für den Abschluss einer Mietvereinbarung eine zu geringe Verpflichtungsermächtigung eingeworben.³²

Leistungszwecke

35. Der Leistungszweck einer Produktgruppe wird durch die zugeordneten Produkte, Ziele sowie Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt. Er bildet die Grundlage für parlamentarische Budgetentscheidungen.

²⁶ Jahresbericht 2018, Tz. 48 ff., Jahresbericht 2019, Tz. 48 ff.

²⁷ Tz. 185 ff., Tz. 248 ff., Tz. 407 ff., Tz. 438 ff., Tz. 472 ff., Tz. 731 f.

²⁸ Tz. 248 ff.

²⁹ Tz. 407 ff.

³⁰ Tz. 257 ff.

³¹ Tz. 731 f.

³² Tz. 438 ff.

36. Auch in diesem Jahr hat der Rechnungshof die Ordnungsmäßigkeit einzelner Haushaltskennzahlen und ihrer Kennzahlen-Istwerte überprüft. Bezüglich der Bezirksämter hat er festgestellt, dass die Kennzahlen zu den Wartezeiten falsch berechnet wurden und bei zwei Kennzahlen anders gezählt wurde, als es die Bezeichnungen und Erläuterungen zulassen.³³

Die Feststellungen des Rechnungshofs der letzten Jahre³⁴ zeigen, dass es teilweise noch qualitätssichernder Maßnahmen bedarf, um der budgetrechtlichen Bedeutung der Kennzahlen und ihrer Kennzahlenwerte im Produkthaushalt gerecht zu werden.

Verfahren zur Sicherung des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns

37. Verwaltungshandeln muss sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten. Um dies sicherzustellen, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchzuführen. Darüber hinaus ist – sowohl bei neuen als auch bei bestehenden Aufgaben – in einem geregelten Verfahren zu prüfen, ob die Aufgabenerledigung durch Änderung der Organisation, der Technikausstattung oder des Personaleinsatzes optimiert werden kann (vgl. Nrn. 1.1 und 1.2 VV zu § 7 LHO).
38. Der Rechnungshof hat in verschiedenen Prüfungen defizitäre Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen festgestellt.³⁵ Zum Beispiel weisen hohe Bearbeitungsrückstände und eine aufwendige Datenaufbereitung in der Heilfürsorgestelle der BIS darauf hin, dass mit der gegenwärtigen Personal- und Technikausstattung die Aufgaben nicht optimal wahrgenommen werden können.³⁶
39. Außerdem hat der Rechnungshof – wie auch in den Vorjahren³⁷ – unterlassene oder mangelbehaftete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festgestellt.³⁸ Sie fehlten zum Beispiel
- vor der Aufgabenübertragung bestimmter Bildungs- und Teilhabeleistungen aus der Zuständigkeit des Jobcenters t.a.h. auf die Behörde für Schule und Berufsbildung³⁹ und
 - für den weiteren Einsatz eines IT-Verfahrens für die Buchhaltung und Rechnungslegung im Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung.⁴⁰

³³ Tz. 543 ff.

³⁴ Jahresbericht 2017, Tz. 20 f., Jahresbericht 2018, Tz. 64 ff., Jahresbericht 2019, Tz. 75.

³⁵ Tz. 645 ff., Tz. 713 ff., Tz. 726, Tz. 789 ff.

³⁶ Tz. 713 ff.

³⁷ Jahresbericht 2017, Tz. 22 f., Jahresbericht 2018, Tz. 66 f., Jahresbericht 2019, Tz. 76 ff.

³⁸ Tz. 238 ff., Tz. 416 ff., Tz. 454 ff., Tz. 755 ff., Tz. 767 ff., Tz. 786 ff.

³⁹ Tz. 238 ff.

⁴⁰ Tz. 767 ff.

Vergabe von Lieferungen und Leistungen

40. Vergaberechtliche Vorschriften sollen die Chancengleichheit im Wettbewerb um öffentliche Aufträge und die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der eingesetzten Mittel sichern. Dokumentationspflichten sind einzuhalten, um eine lückenlose Nachvollziehbarkeit der Auftragsvergabe zu gewährleisten und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nachzuweisen. Ein unzulässiger Verzicht auf Vergabeverfahren kann zur Unwirksamkeit von geschlossenen Verträgen sowie zu Schadenersatzforderungen gegen die FHH führen.
41. Der Rechnungshof hat Fälle vorgefunden, in denen die Verwaltung vergaberechtliche Bestimmungen nicht oder nur unzureichend beachtet hat.⁴¹ So wurde beispielsweise bei den Ingenieurleistungen zum Trogbauwerk Hammer Straße trotz erheblicher Änderungen auf der Leistungsseite nicht geprüft, ob eine Neuausschreibung hätte erfolgen müssen.⁴²

Ordnungsmäßigkeit der Zuwendungsverfahren

42. Zuwendungen sind Auszahlungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Sie dürfen nur gewährt werden, wenn die FHH an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 46 Absatz 1 LHO). Anhand des im Zuwendungsbescheid festzulegenden Zweckes bestimmt die bewilligende Behörde, wofür der Zuwendungsempfänger die Förderung einzusetzen hat.
43. Der Rechnungshof hat Fälle festgestellt, in denen der Zweck der Zuwendung nicht hinreichend konkret oder fehlerhaft dargestellt war. Die Zuwendungsbescheide wurden teilweise erst nach Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen.⁴³ Bei den Zuwendungsverfahren im Zusammenhang mit dem Integrationsfonds hat die Verwaltung nicht geprüft, ob ein erhebliches staatliches Interesse an den zu fördernden Maßnahmen besteht und ob die Zuwendungsempfänger Eigenmittel hätten einbringen können. Es standen zudem keine geeigneten Instrumente zur Verfügung, um den Erfolg und die Zielerreichung der geförderten Projekte messen zu können.⁴⁴

Sonstige Verstöße gegen das Budget- und Informationsrecht der Bürgerschaft

44. Bei Grundstücksgeschäften ist grundsätzlich der Verkehrswert zugrunde zu legen. Ausnahmen können im Haushaltsplan, durch Gesetz, aufgrund eines Gesetzes oder im Einzelfall mit Zustim-

⁴¹ Tz. 391 ff., Tz. 443 ff., Tz. 466 ff., Tz. 498 ff., Tz. 509

⁴² Tz. 498 ff.

⁴³ Tz. 597 ff.

⁴⁴ Tz. 189 ff.

mung der Bürgerschaft zugelassen sein. Tatsächlich erfolgte die Überlassung und Veräußerung von Grundstücken an Dritte teilweise unter Wert, ohne dass hierfür die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen gegeben waren.⁴⁵

45. Mit der Änderung des Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren haben die Bezirksämter neue Aufgaben im Bereich der Abgabenerhebung erhalten. Die fachlich zuständige Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen hat die Bürgerschaft nicht darüber in Kenntnis gesetzt, inwieweit sich die Gesetzesänderung auf den Haushalt auswirken wird.⁴⁶
46. Die Bundesagentur für Arbeit und die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI)⁴⁷ betreiben für die gemeinsame Einrichtung Jobcenter team.arbeit.hamburg eine Trägerversammlung. Die Frage eines Bürgerschaftsabgeordneten nach den Themen der Trägerversammlung wurde mit dem Verweis auf die Vertraulichkeit der Themendetails in der Sache nicht beantwortet. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die parlamentarischen Kontroll- und Informationsrechte nicht durch eine zwischen den Trägern vereinbarte Vertraulichkeit außer Kraft gesetzt werden können. Er hat die BASFI aufgefordert sicherzustellen, dass der Senat seinen Antwortpflichten gegenüber der Bürgerschaft nachkommen kann.⁴⁸

⁴⁵ Tz. 353 ff, Tz. 528 ff.

⁴⁶ Tz. 657 ff.

⁴⁷ In Vertretung für die FHH.

⁴⁸ Tz. 242 ff.

II. Einzelergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2018

Vorbemerkung

47. Im Teil II des Jahresberichts werden Einzelfeststellungen aus der Prüfung der Haushalts- und Konzernrechnung 2018 dargestellt. Es handelt sich um Feststellungen zu Ermächtigungsüberschreitungen, Deckungsfähigkeiten, Mehr- und Mindererlösen sowie zur haushaltsplanorientierten Rechnungslegung. Darüber hinaus wird über Einzelfeststellungen aus der Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses, die aus Gründen der Wesentlichkeit nicht im Bestätigungsvermerk aufgeführt sind, berichtet.

Ermächtigungsüberschreitungen

Behörden und Ämter
der Freien und Hansestadt Hamburg

Es wurden Kosten ohne ausreichende Ermächtigungen im Kontenbereich verursacht.

Mängel in der Bewirtschaftung führten zu verdeckten sowie temporären Ermächtigungsüberschreitungen.

Haushaltsgrundsätze

48. Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, für bestimmte Leistungszwecke Kosten zu verursachen und für bestimmte Investitions- oder Darlehenszwecke Auszahlungen zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (Ermächtigungen). Zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft ist es von zentraler Bedeutung, Ermächtigungsüberschreitungen zu vermeiden. Eine Ermächtigung ist so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Kosten eines Kontenbereichs ausreicht. Entsprechendes gilt für Auszahlungsermächtigungen (§ 37 Absätze 1 und 2 LHO). Es gilt der Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“.

Um diese Vorgaben einhalten zu können, sind alle Erlöse und Kosten, Einzahlungen und Auszahlungen für Investitionen und Darlehen sowie die eingegangenen Verpflichtungen laufend zu überwachen und zu steuern (Nr. 1.1 VV zu § 37 LHO).

49. Bei Nachbewilligungen nach § 35 Absatz 2 LHO ist der Grundsatz der Vorherigkeit zu beachten. Dieser verlangt, dass die Bürgerschaft den Nachbewilligungsantrag des Senats (in zweimaliger Lesung) beschließt, bevor die Verwaltung

- neue Verpflichtungen für das laufende Haushaltsjahr eingeht oder
- Kosten für bestimmte Leistungszwecke verursacht oder Auszahlungen für bestimmte Investitions- oder Darlehenszwecke leistet. Bei außerplanmäßigen Abschreibungen, Wertberichtigungen auf Forderungen, Rückstellungen usw. muss die Nachbewilligung vor der Buchung vorliegen.

Der Grundsatz der Vorherigkeit sichert das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft in zeitlicher Hinsicht und gewährleistet die Funktion des Haushaltsplans als Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (§ 1 Satz 1 LHO).

Ausgewiesene Ermächtigungsüberschreitungen

50. *Ausgewiesene Ermächtigungsüberschreitung: 13,4 Mio. Euro*

Die Haushaltsrechnung 2018 weist einen konsumtiven Fehlbetrag in Höhe von 13,4 Mio. Euro in der Produktgruppe (PG) 282.01 „Steuern und Finanzausgleich“ des Einzelplans 9.2 aus. Der Fall ist in der Haushaltsrechnung angemessen begründet worden.

Der Fehlbetrag ist entstanden, weil die Finanzbehörde nicht die Zustimmung der Bürgerschaft zur Verursachung entsprechender Mehrkosten beantragt hat. Diese wäre allerdings erforderlich gewesen. Zwar handelt es sich um einen Sonderfall im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich, der aber keine materiellen Auswirkungen auf das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft hat, weil Veränderungen bei dieser Position den Gesamtrahmen für Ermächtigungen nicht beeinflussen.¹ Höhere Kosten beim Länderfinanzausgleich wirken sich in einer geringeren Zuführung zur Konjunkturposition aus.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auch in solchen Fällen der Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“ gelten muss.

Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen

51. *Vereinzelt verdeckte Überschreitungen festgestellt*

Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen sind Überschreitungen, die in der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesen sind.

Eine solche Überschreitung liegt u. a. dann vor, wenn in der Soll-Bewirtschaftung zwar eine Deckung im Haushalt gebucht wurde, diese aber unzulässig ist und ohne diese Buchung eine Überschreitung offenbar werden würde. In diesen Fällen werden offene

¹ Siehe Bürgerschaftsdrucksache 21/7242 vom 13. Dezember 2016, S. 8 – Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung haushaltsrechtlicher Vorschriften.

Ermächtigungsüberschreitungen durch unzulässige Sollveränderungsbuchungen vermieden.

Der Rechnungshof hat vereinzelt verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen festgestellt. Diese resultierten aus der unzulässigen Inanspruchnahme von

- Deckungsfähigkeiten (zwei Fälle Tz. 60 ff.) und
- Mehrerlösen (sechs Fälle Tz. 88).

Darüber hinaus kann eine verdeckte Ermächtigungsüberschreitung dann vorliegen, wenn Mindererlöse nicht – wie in § 37 Absatz 1 Satz 2 LHO vorgeschrieben – durch Minderkosten derselben Produktgruppe ausgeglichen werden. Dies hat der Rechnungshof in einem Fall festgestellt (Tz. 100 f.).

52. Außerdem liegt eine verdeckte Haushaltsüberschreitung vor, wenn in der Ist-Bewirtschaftung erforderliche Buchungen unterlassen oder unzutreffend vorgenommen werden und bei einer Korrektur keine Ermächtigung vorhanden gewesen wäre, d. h. eine Überschreitung offenbar werden würde. In diesen Fällen werden offene Ermächtigungsüberschreitungen durch unterlassene oder falsche Ist-Buchungen vermieden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn fertiggestellte Anlagen nicht aktiviert werden mit der Folge, dass kein Abschreibungsaufwand gebucht wird (Tz. 115 ff.).

Temporäre Ermächtigungsüberschreitungen

53. Temporäre Ermächtigungsüberschreitungen liegen vor, wenn unterjährig Kosten verursacht werden, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine entsprechende Ermächtigung im betreffenden Kontenbereich vorhanden ist.

Der Rechnungshof hat 117 Fälle festgestellt, in denen Behörden und Ämter temporär die im jeweiligen Kontenbereich vorhandenen Kostenermächtigungen in mindestens einer Buchungsperiode (d. h. einem Kalendermonat) um wenigstens 0,5 Mio. Euro überschritten haben. Quantitativ bedeutsame temporäre Überschreitungen lagen damit in rund jedem zehnten Kontenbereich vor.

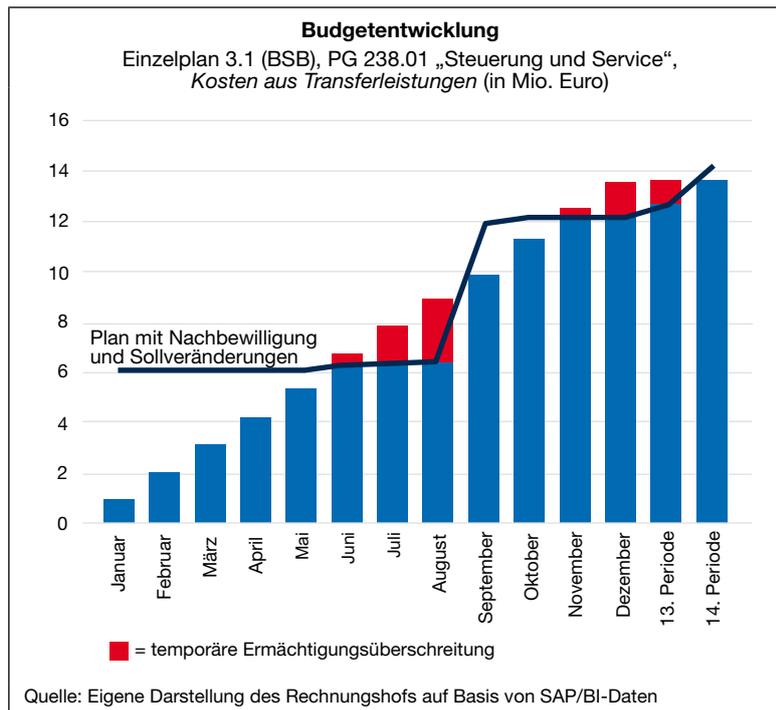
Vielzahl unterjähriger Überschreitungen festgestellt

54. Die temporären Überschreitungen konnten zwar durch Deckungsfähigkeiten, Sollüberträge oder Mehrerlöse nachträglich, zum Teil erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten, ausgeglichen werden. Gleichwohl steht diese Praxis nicht in Einklang mit dem Bewirtschaftungsgrundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“. Denn: Die Bürgerschaft muss ermächtigen, bevor die Verwaltung Kosten verursachen darf.

Der Rechnungshof hält es für geboten, stets vorab für hinreichende Deckung zu sorgen.

55. Im Einzelplan 3.1 der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) gab es in der PG 238.01 „Steuerung und Service“ bei den *Kosten*

aus *Transferleistungen* im Zeitraum Juni bis September 2018 eine temporäre Überschreitung von bis zu 2,5 Mio. Euro, bevor die Bürgerschaft Ermächtigungen nachbewilligt hat.² Am 26. September 2018 hat die Bürgerschaft mit der Nachbewilligungsdrucksache 21/13971 eine Plananpassung von 5,5 Mio. Euro für die gestiegenen Kosten im Zusammenhang mit der Hortbetreuung beschlossen. Ab November 2018 gab es abermals eine Überschreitung. Durch die Inanspruchnahme von Mehrlösen (1,3 Mio. Euro) und Sollüberträgen (0,1 Mio. Euro) in der 14. Periode wurde diese Überschreitung ausgeglichen und zugleich ein „Rest“ in Höhe von 0,5 Mio. Euro gebildet, der ins Folgejahr übertragen wurde.



Es steht nicht im Einklang mit dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Vorherigkeit, wenn bereits eingetretene unterjährige Ermächtigungsüberschreitungen erst nachträglich durch Nachbewilligungsbeschlüsse der Bürgerschaft quasi geheilt werden. Es muss rechtzeitig für ausreichende Deckung gesorgt werden (Tz. 49).³

56. Der Rechnungshof hat – als Verstoß gegen den Grundsatz der Vorherigkeit – beanstandet, dass die BSB zu spät für Kostendeckung durch die Bürgerschaft gesorgt hat. Er hat sie aufgefordert, künftig rechtzeitig sicherzustellen, dass die Kosten gedeckt sind.

² Die im Einzelplan der BSB veranschlagten Ermächtigungen für die Hortbetreuung werden von der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration fremdbewirtschaftet.

³ Jahresbericht 2018, Tz. 20 ff. sowie Jahresbericht 2019, Tz. 37 ff.

Deckungsfähigkeiten

Behörden und Ämter
der Freien und Hansestadt Hamburg

Ermächtigungen wurden per Deckungsfähigkeit umgebucht, ohne dass hierfür eine entsprechende haushaltsrechtliche Grundlage bestand.

57. Deckungsfähige Ermächtigungen dürfen, solange sie verfügbar sind, nach Maßgabe der Regelung im Haushaltsplan zugunsten anderer Ermächtigungen verwendet werden (§ 48 Absatz 1 Satz 1 LHO).
58. Die Behörden und Ämter haben im Haushaltsjahr 2018 insgesamt 2.281 konsumtive Deckungsfähigkeiten gebucht. Darunter waren 497 Buchungen mit Kleinbeträgen bis zu 1 Tsd. Euro (22 %).¹
59. Wie im Vorjahr² hat der Rechnungshof einzelne Fälle festgestellt, in denen Behörden und Ämter nicht verbrauchte Kostenermächtigungen per Deckungsfähigkeit (DEF-Buchung) – gegebenenfalls in mehreren Buchungsschritten (sog. Kettenbuchungen) – zugunsten anderer Ermächtigungen umgebucht haben, ohne über eine entsprechende haushaltsrechtliche Grundlage zu verfügen.
60. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hat im Einzelplan 3.1 innerhalb der Produktgruppe (PG) 241.04 „Unterricht im Gymnasium“ nicht verbrauchte Ermächtigungen im Kontenbereich *Personalkosten* in Höhe von 1,15 Mio. Euro am 12. März 2019 in den Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* umgebucht. Für diese DEF-Buchung gab es keine haushaltsrechtliche Grundlage. Ohne diese Buchung hätte es im Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* eine Ermächtigungsüberschreitung in Höhe des umgebuchten Betrags gegeben (Tz. 51).
61. Die BSB hat diesen Mangel eingeräumt und zugesagt, Deckungsfähigkeiten künftig nur mit entsprechender haushaltsrechtlicher Grundlage zu nutzen.
62. Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) hat im Aufgabenbereich 271 des Einzelplans 7 nicht verbrauchte Ermächtigungen im Kontenbereich *Personalkosten* der PG 271.02 „Wirtschaftsförderung“ in zwei Buchungsschritten am selben Tag zugunsten des Kontenbereichs *Sonstige Kosten* der PG 271.01 „Internationale Wirtschaftsbeziehungen“ umgebucht, ohne dass eine Deckungsfähigkeit zwischen diesen Ermächtigungen bestand. Die BWVI hat erklärt, die DEF-Buchungen gehörten sachlogisch zusammen, da es sich um den Ausgleich von originären Personalkos-

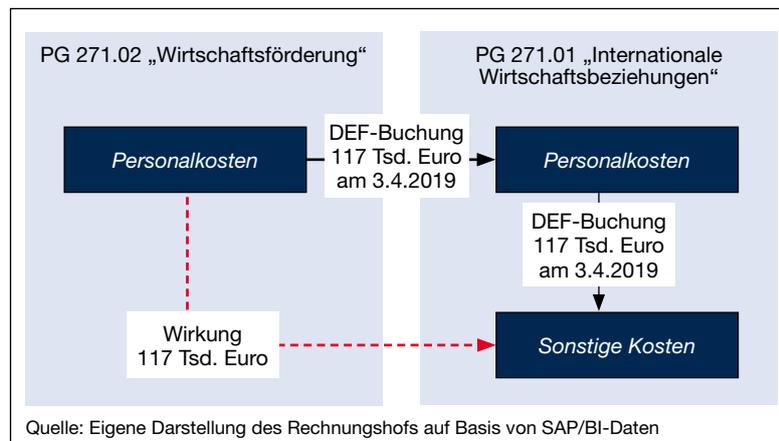
Deckungsfähigkeiten in Einzelfällen unzulässig in Anspruch genommen

Unzulässige Kettenbuchung

¹ Bereinigt um vor- oder nachbereitende Buchungen innerhalb einer Ermächtigung, die ebenfalls als Deckungsfähigkeit gebucht wurden.

² Jahresbericht 2019, Tz. 42 ff.

ten im Kontenbereich *Sonstige Kosten* im Zusammenhang mit der Erstattung von Kosten für einen abgeordneten Mitarbeiter handelte.



Der Rechnungshof weist demgegenüber auf den in Tz. 57 benannten Maßstab hin: Außerhalb des von der Bürgerschaft festgelegten Rahmens ist die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten auch dann nicht zulässig, wenn es für die Buchungen einen sachlichen Zusammenhang gibt. Außerdem muss jeder einzelnen DEF-Buchung ein konkreter Bedarf zugrunde liegen. Im Fall der ersten Buchung betreffend den Kontenbereich *Personalkosten* wird diese Voraussetzung nicht erfüllt. Die Personalkosten sind damit an der empfangenden Stelle nicht im Sinne von § 48 Absatz 1 Satz 1 LHO „verwendet“ worden. Die Buchung diente nur als Zwischenstation im Sinne eines „Verschiebebahnhofs“.³

Ohne diese Kettenbuchung wäre der Kontenbereich *Sonstige Kosten* in Höhe von 114 Tsd. Euro überschritten worden (Tz. 51).

63. Die Buchung einer Deckungsfähigkeit von einer nicht übertragbaren Ermächtigung zugunsten einer übertragbaren Ermächtigung mit der Folge, dass bei der übertragbaren Ermächtigung anschließend ein „Rest“ gebildet und ins Folgejahr übertragen wird (also ohne einen auf der empfangenden Seite im Haushaltsjahr zu deckenden Bedarf), ist haushaltsrechtlich unzulässig. Die Deckungsfähigkeit zwischen übertragbaren und nicht übertragbaren Ermächtigungen darf nicht zur verstärkten Bildung von „Resten“ bei übertragbaren Ermächtigungen ausgenutzt werden. Andernfalls würde eine von der Bürgerschaft nicht eingeräumte Übertragbarkeit umgangen werden.

64. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in zwei Fällen die Ansätze der nicht übertragbaren Kontenbereiche *Kosten aus Abschreibungen* im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten in der 14. Periode per DEF-Buchungen umgebucht und beim begünstigten Kontenbereich nicht verwendet wurden, sondern zu höheren „Resten“ geführt haben:
- Deckungsfähigkeit unzulässig zu verstärkter Restbildung benutzt*

³ Jahresbericht 2019, Tz. 45 f.

Das Bezirksamt Bergedorf hat in der PG 228.03 „Management des öffentlichen Raumes“ des Einzelplans 1.7 am 25. April und 9. Mai 2019 per DEF-Buchung in Summe 461 Tsd. Euro vom nicht übertragbaren Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* zum Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* derselben Produktgruppe umgebucht, ohne hiermit auf Ermächtigungsebene voraussichtliche Mehrkosten auszugleichen. Beim begünstigten Kontenbereich ist ein „Rest“ von 2,5 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen worden.

Auch die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung hat in der PG 247.07 „UKE“ des Einzelplans 3.2 am 28. Mai 2019 per DEF-Buchung 231 Tsd. Euro vom nicht übertragbaren Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* zum Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* derselben Produktgruppe umgebucht, ohne hiermit Mehrkosten auf Ermächtigungsebene auszugleichen. Beim begünstigten Kontenbereich ist ein „Rest“ von 497 Tsd. Euro ins Folgejahr übertragen worden.

65. Der Rechnungshof hat für das Haushaltsjahr 2018 die unzulässige Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten als Verstöße gegen § 48 Absatz 1 LHO und den Grundsatz der sachlichen Bindung beanstandet.
66. Er hat die geprüften Stellen aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu den Deckungsfähigkeiten künftig zu beachten und dabei – dem Ersuchen der Bürgerschaft⁴ entsprechend – Kettenbuchungen im Zusammenhang mit Deckungsfähigkeitsbuchungen zu unterlassen.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/18533 vom 23. Oktober 2019.

Mehr- und Mindererlöse

Behörden und Ämter
der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Inanspruchnahme von Mehrerlösen führte zu „Resten“ und Kettenbuchungen, die haushaltsrechtlich unzulässig waren.

Ermächtigungs- und Steuerungsebene im neuen Haushaltswesen sind die Produktgruppen mit ihren Kontenbereichen. Auf dieser Ebene ist das ermächtigte „Budget“ zu bewirtschaften.

In der Praxis werden dem gegenüber häufig isoliert einzelne Sachverhalte oder Maßnahmen zum Anlass für Sollveränderungsbuchungen genommen; insofern wird sehr kleinteilig und einzelfallbezogen gewirtschaftet. Dies erschwert die Einhaltung der Bewirtschaftungsgrundsätze der Landshaushaltsordnung, die an den Budgetgedanken anknüpfen.

Vorbemerkung

67. Im neuen Haushaltswesen können Mehrerlöse unter bestimmten Voraussetzungen zur Deckung von Mehrkosten verwendet werden. Spiegelbildlich sind Mindererlöse durch Minderkosten aufzufangen.
68. Nach Auswertung des Rechnungshofs haben die Behörden und Ämter im Haushaltsjahr 2018 rund 429,6 Mio. Euro an Mehrerlösen in zusätzliche Kostenermächtigungen umgewandelt.

Insgesamt hat die Verwaltung 4.369¹ Sollveränderungen aufgrund von Mehr- oder Mindererlösen (SMM-Buchungen) im Haushaltsjahr 2018 gebucht, darunter 1.194 Buchungen mit Kleinbeträgen bis 1 Tsd. Euro (27 %). Die meisten SMM-Buchungen wurden in den bezirklichen Einzelplänen vorgenommen.

„Restebildung“ nach Inanspruchnahme von Mehrerlösen

69. Nach § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO dürfen Mehrerlöse verwendet werden, um Mehrkosten der Produktgruppe zu decken, soweit dies ein wirtschaftliches Verhalten fördert oder anderweitig geboten ist.

¹ Inklusive Korrekturbuchungen.

70. Für das Vorliegen von Mehrerlösen und Mehrkosten ist die Betrachtung der Produktgruppen mit ihren jeweiligen Ermächtigungen maßgeblich. Nicht geplante Kosten stellen keine Mehrkosten dar, soweit der ermächtigte Kontenbereich insgesamt noch auskömmlich ist (zum Beispiel durch Einsparungen ursprünglich geplanter Kosten). Dementsprechend sind die Begriffe Mehrerlöse und Mehrkosten in den Verwaltungsvorschriften definiert als Differenz zwischen der Summe der voraussichtlichen Werte bis zum Jahresende, die auf Grundlage der aktuellen Istwerte prognostiziert werden, und den voraussichtlichen Sollwerten bis zum Jahresende. Die Betrachtungs- und Steuerungsebenen sind die Produktgruppen mit ihren jeweiligen Ermächtigungen (vgl. Nr. 1.2 VV zu § 37 LHO). Dies gilt umgekehrt entsprechend, wenn Mindererlöse durch Minderkosten derselben Produktgruppe aufzufangen sind.

Bei voraussichtlichen Mehrkosten im Sinne der LHO-Regelung 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. So dürfen Sollveränderungen aus der Inanspruchnahme von Mehrerlösen beispielsweise nach Nr. 3.1.1 VV zu § 47 Absätze 2 und 3 LHO bei der Übertragung nicht verbrauchter Ermächtigungen (sog. Reste) ins Folgejahr keine Berücksichtigung finden.

71. Der Rechnungshof hat die im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten (in der 14. Buchungsperiode im Zeitraum Mitte März bis Ende Juni 2019) getätigten Sollveränderungen aufgrund von Mehr- oder Mindererlösen (SMM-Buchungen) überprüft.

*Aus Mehrerlösen
Reste gebildet*

Auch im Haushaltsjahr 2018 haben zahlreiche Behörden und Ämter Mehrerlöse erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten per SMM-Buchung in zusätzliche Kostenermächtigungen umgewandelt (rund 265 Mio. Euro). In den nachfolgenden Fällen sind erst durch diese Soll-Umbuchungen im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten die ins Haushaltsjahr 2019 übertragenen Reste entstanden bzw. haben sich diese betragsmäßig erhöht:

Resteildung im Frühjahr 2019 für 2018 aufgrund von Mehrerlösen				
Einzelplan	Produktgruppe	Kontenbereich	Saldo SMM-Buchung 14. Periode	übertragene „Reste“
			in Euro	
Lesebeispiel erste Zeile: Im Einzelplan 3.2 wurden in der 14. Periode im Saldo 1,1 Mio. Euro Mehrerlöse in zusätzliche Kostenermächtigungen umgewandelt, obwohl damit keine Mehrkosten des Kontenbereichs <i>Kosten aus Transferleistungen</i> gedeckt, sondern lediglich die bereits vorhandenen Reste auf 17,6 Mio. Euro erhöht wurden.				
3.2	249.02	<i>Kosten aus Transferleistungen</i>	1.134.015	17.636.603
3.2	249.01	<i>Kosten aus Transferleistungen</i>	108.738	1.305.334
1.2	205.01	<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	843.281	2.898.333
1.2	208.03	<i>Sonstige Kosten</i>	935.447	1.265.793
1.3	212.03	<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	1.453.543	11.743.212
1.3	212.03	<i>Sonstige Kosten</i>	488.872	809.319
1.4	215.03	<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	189.835	145.053
1.6	222.01	<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	397.436	1.262.472
1.8	232.03	<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	270.000	9.151.713
4.0	254.03	<i>Kosten aus Transferleistungen</i>	18.901.087	4.725.015
4.0	254.05	<i>Kosten aus Transferleistungen</i>	193.812	95.615
4.0	255.03	<i>Kosten aus Transferleistungen</i>	612.036	1.192.499
3.1	238.01	<i>Kosten aus Transferleistungen</i>	1.344.246	531.561
3.1	240.01	<i>Sonstige Kosten</i>	95.724	95.592
3.1	240.01	<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	168.644	1.575.193
7.0	268.02	<i>Kosten aus Transferleistungen</i>	573.233	2.212.797
7.0	268.02	<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	969.307	4.067.493
6.2	291.12	<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	5.653.970	9.504.963
6.2	292.13	<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	154.613	553.738
5.0	257.01	<i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	2.241.769	8.699.780
Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von SAP/BI-Daten				

72. Schon aufgrund des späten Buchungszeitpunktes im Frühjahr 2019 konnte bei den betreffenden Kontenbereichen – d.h. auf Ermächtigungsebene – nicht mehr von Mehrkosten am Ende des (abgelaufenen) Haushaltsjahres 2018 ausgegangen werden. Die SMM-Buchungen führten im Ergebnis lediglich zu einer Erhöhung der Reste. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Mehrerlöse waren damit nicht gegeben. Denn die Mehrerlöse sind – ähnlich wie bei Deckungsfähigkeiten (vgl. Tz. 57 ff.) – auf Ebene der Kontenbereiche nicht „verwendet“ worden.

Die vom Rechnungshof festgestellte sehr hohe Anzahl an Sollveränderungsbuchungen mit einer Vielzahl an Kleinbeträgen (Tz. 68) deutet darauf hin, dass insbesondere von den Bezirksämtern in

der Soll-Bewirtschaftung maßnahmenbezogen gebucht wird und zwar unabhängig davon, ob überhaupt ein Bedarf zur Deckung von Mehrkosten auf Ermächtigungsebene besteht oder nicht.

73. Die Behörden und Ämter haben die Mehrerlösbuchungen im Prüfungsverfahren teilweise damit begründet, dass die Inanspruchnahme bei Betrachtung der einzelnen Maßnahmen wirtschaftliches Verhalten gefördert habe oder anderweitig geboten und daher nach § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO zulässig gewesen sei. Im Übrigen wurde vorgetragen, dass bei einer haushaltsrechtlichen Bewertung der Sachverhalte nicht allein auf den Zeitpunkt der Sollbuchung abgestellt werden dürfe, denn aus arbeitsökonomischen Gründen erfolgten Mehr- und Mindererlösbuchungen (maßnahmenscharf) häufig erst gebündelt im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten.
74. Die von den Behörden und Ämtern als Begründung für ihre Buchungen angeführten Sachverhalte waren für den Rechnungshof zwar nachvollziehbar. Sie rechtfertigen aber nicht die vorgefundene Praxis, weil sie die haushaltsrechtliche Voraussetzung für die Verwendung der Mehrerlöse außer Acht lassen. Auf der Ermächtigungsebene, also dem Kontenbereich in einer Produktgruppe insgesamt, müssen Mehrkosten vorliegen. Ist dieses Tatbestandsmerkmal nicht erfüllt, weil der ermächtigte Kontenbereich auskömmlich ist, laufen die Begründungen der Einzelfälle ins Leere. In einem Kontenbereich werden im Regelfall zahlreiche Einzelsachverhalte abgebildet, die Auswirkungen auf die vorgesehenen Kosten haben. Erst wenn die Gesamtbeurteilung eines Kontenbereichs zum jeweiligen Zeitpunkt ergibt, dass eine Überschreitung droht, liegen Mehrkosten vor, die durch Mehrerlöse gedeckt werden dürfen.

Folgendes vereinfachtes Beispiel soll verdeutlichen, wann Mehrkosten vorliegen, für die Mehrerlöse in Anspruch genommen werden dürfen:

- Für *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* werden von der Verwaltung beispielsweise vier einzelne Sachverhalte mit je 200 Tsd. Euro in einer Produktgruppe vorhergesehen und folglich Kosten von 800 Tsd. Euro im Haushaltplan veranschlagt. Mit dem Haushaltsbeschluss durch die Bürgerschaft sind 800 Tsd. Euro im betreffenden Kontenbereich zur Erfüllung des Leistungszwecks ermächtigt.
- Im Jahresverlauf entwickeln sich zwei Sachverhalte anders als vorgesehen: Bei einem Sachverhalt fallen die Kosten nicht an. Bei einem anderen Sachverhalt werden statt 200 Tsd. Euro jetzt 300 Tsd. Euro benötigt.
- Die Verwaltung nimmt nun die Kostenerhöhung bei dem zweiten Sachverhalt isoliert zum Anlass, von Mehrkosten auszugehen. Sie bucht folglich eine Sollveränderung aufgrund von Mehrerlösen, durch die sie für eine zusätzliche Deckung von 100 Tsd. Euro sorgt.

Die Ermächtigung wird in dem Beispiel zum Jahresende jedoch bereits ohne die Sollveränderungsbuchung insgesamt um 100 Tsd. Euro unterschritten. Mehrkosten liegen somit nicht vor; die Voraussetzungen für die Verwendung von Mehrerlösen sind nicht gegeben. Durch die SMM-Buchung wird lediglich der Rest um 100 Tsd. Euro erhöht.

75. Die Verwaltung bewertet diese Fälle anders. Sie stellt darauf ab, ob bei jedem einzelnen Sachverhalt gute Gründe vorlagen, von einem (Mehr-)Bedarf auszugehen – selbst wenn bei der Gesamtbetrachtung des Kontenbereichs die Sollveränderung nicht erforderlich gewesen wäre. Sie begründet dies u. a. damit, dass auf Sachverhaltsebene richtige Ergebnisse erzielt würden und Gesamtbetrachtungen stets unsichere Prognosen über alle Vorgänge im Jahresverlauf erforderten.
76. Der Rechnungshof erkennt an, dass hinter der Buchungspraxis oftmals kein bewusstes Umgehen haushaltsrechtlicher Bestimmungen stand, sondern der Versuch, aus Sicht der Verwaltung im Ergebnis pragmatische Lösungen zu finden. Diese „maßnahmenscharfe“ Steuerung ähnelt der Bewirtschaftung im alten kameralen Haushaltsrecht. Das kleinteilige Nachhalten jeglicher Abweichungen zur Planung mittels Sollveränderungsbuchung kann sicherstellen, dass der Kontenbereich am Ende des Haushaltsjahres insgesamt nicht überschritten wird. Durch die Buchung von Einzelsachverhalten lassen sich außerdem Ergebnisse erzielen, die – auch unter Anreizgesichtspunkten – als „gerecht“ empfunden werden, zum Beispiel wenn Erlöse und Kosten einzelner Maßnahmen sachlogisch zusammenhängen.
77. Anders als im kameralen Haushalt mit einer Vielzahl kleinteiliger, zweckgebundener Titel werden im doppischen Produkthaushalt jedoch ganze Kontenbereiche ermächtigt, in denen in aller Regel mehrere Sachverhalte zusammengefasst werden. Für das Vorliegen von Mehrkosten ist auf die Produktgruppe mit ihren Kontenbereichen abzustellen. Die Behörden und Ämter sind deshalb haushaltsrechtlich gehalten, die Kostenermächtigung auf dieser Ebene zu bewirtschaften und nicht auf Ebene einzelner Maßnahmen. Isoliert betrachtet mag es zwar häufig einen sachlichen Zusammenhang zwischen Erlösen und Kosten geben. In diesem Sinne kann die Verwendung von Mehrerlösen auch „anderweitig geboten sein oder das wirtschaftliche Verhalten fördern“ (§ 37 Absatz 1 Satz 3 LHO). Für die haushaltsrechtliche Zulässigkeit einer Sollveränderungsbuchung ist dies allerdings nicht ausreichend: Soweit die Produktgruppe mit ihren Kontenbereichen noch auskömmlich ist, liegen die ebenfalls als Voraussetzung erforderlichen „Mehrkosten“ nicht vor. Dies hat zur Folge, dass Mehrerlöse nicht verwendet werden dürfen, sondern dem Gesamthaushalt zugutekommen müssen, soweit die Bürgerschaft nicht im Wege einer Nachbewilligung einer anderen Verwendung zugestimmt hat.

Dürfte die Verwaltung bereits dann Sollveränderungen vornehmen, wenn sie bei isolierter Betrachtung der von ihr lediglich intern geplanten einzelnen Sachverhalte Abweichungen und Bedarfe erkennt, besteht die Gefahr der Aushöhlung des Budgetbewilli-

gungsrechts der Bürgerschaft: Wären die intern von der Verwaltung geplanten Sachverhalte Maßstab für die Zulässigkeit von Sollveränderungen, kann die Bürgerschaft nicht mehr erkennen, ob der Senat die Grenzen der eingeräumten Ermächtigungen beachtet hat.

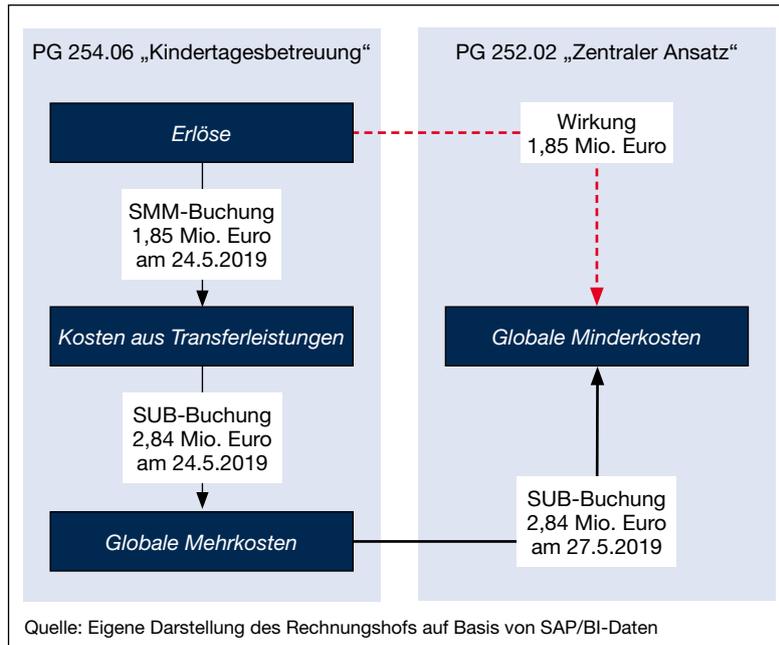
78. Vergleichbare Fälle hatte der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 2019 kritisiert und darauf hingewiesen, dass § 37 LHO und die dazu erlassenen VV zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft eng auszulegen sind.²
79. Die Problematik ist im Jahr 2019 zwischen Rechnungshof und Finanzbehörde erörtert worden. Die Erörterungen werden fortgesetzt.

Verwendung von Mehrerlösen in einer anderen Produktgruppe

80. Nach § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO dürfen Mehrerlöse verwendet werden, um Mehrkosten der Produktgruppe zu decken [...]. Die Verwendung der Mehrerlöse ist demnach auf die Produktgruppe beschränkt, in der diese entstanden sind.
81. Der Rechnungshof hat in einer Reihe von Fällen festgestellt, dass zuvor mit Mehrerlösen verstärkte Ermächtigungen per Sollübertrag (SUB-Buchung) oder Deckungsfähigkeit (DEF-Buchung) in andere Produktgruppen umgebucht wurden. Die Mehrerlöse wurden damit nicht zur Deckung von Mehrkosten in derselben Produktgruppe verwendet.
82. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) hat in der PG 254.06 „Kindertagesbetreuung“ ihres Einzelplans 4 Mehrerlöse in Höhe von 1,85 Mio. Euro im Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* in Anspruch genommen, d. h. den Ansatz des betreffenden Kontenbereichs erhöht. Am selben Tag hat die BASFI per SUB-Buchung 2,84 Mio. Euro von diesem Kontenbereich zugunsten des Kontenbereichs *Globale Mehrkosten* übertragen. Der gleiche Betrag wurde drei Tage später ebenfalls per SUB-Buchung weiter zum Kontenbereich *Globale Minderkosten* der PG 252.02 „Zentraler Ansatz“ übertragen:

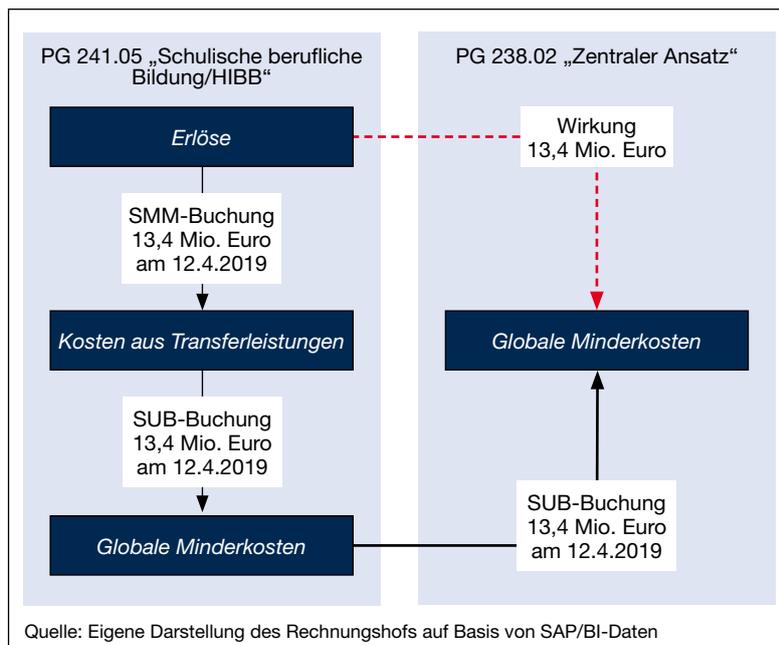
*Mehrerlöse in
andere Produkt-
gruppen
umgebucht*

² Jahresbericht 2019, Tz. 65 ff.



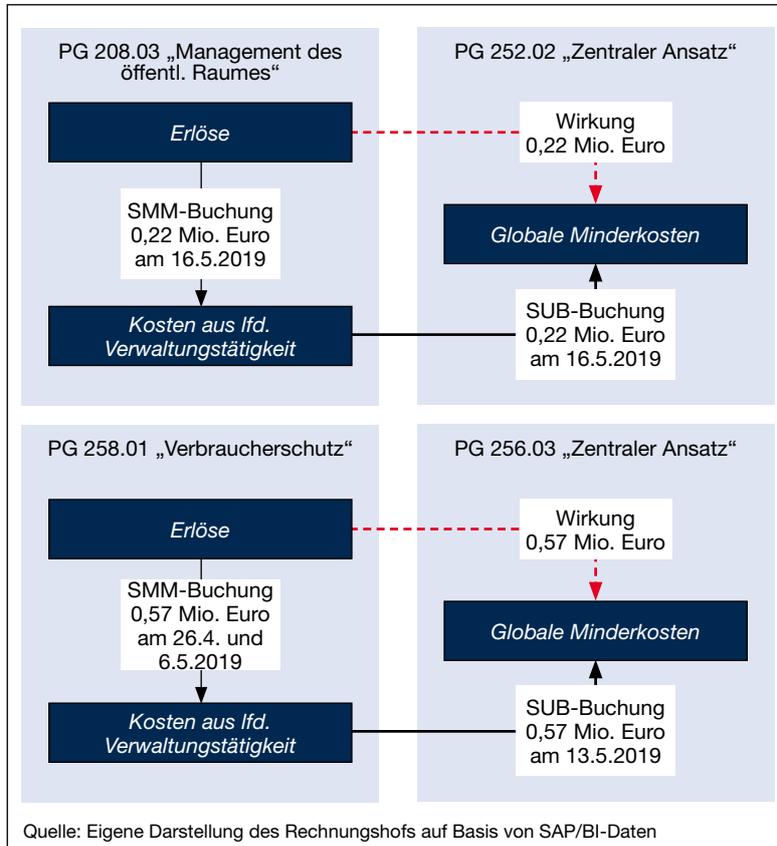
Der Rechnungshof bewertet die innerhalb von nur drei Tagen durchgeführten Sollveränderungsbuchungen als unzulässige Kettenbuchung. Im Ergebnis hat die BASFI Mehrerlöse in Höhe von 1,85 Mio. Euro in mehreren Buchungsschritten in eine andere Produktgruppe übertragen, um dort die *Globalen Minderkosten* auszugleichen.

- 83. Einen vergleichbaren Fall hat der Rechnungshof im Einzelplan 3.1 der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) festgestellt. Hier fanden einzelne Schritte der Kettenbuchung in Höhe von 13,4 Mio. Euro am gleichen Tag statt:



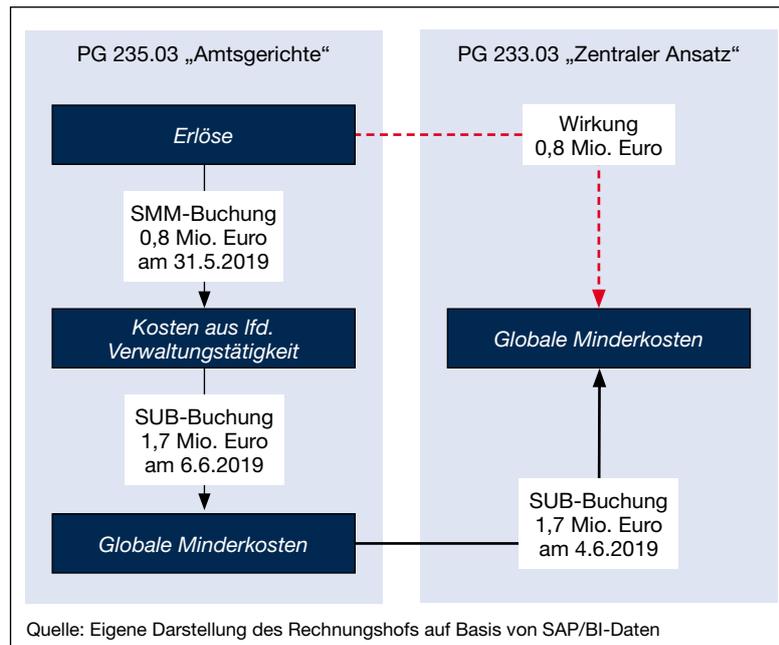
Im Ergebnis hat die BSB Mehrerlöse in Höhe von 13,4 Mio. Euro in mehreren Buchungsschritten in die PG 238.02 „Zentraler Ansatz“ übertragen, um dort die *Globalen Minderkosten* auszugleichen.

84. Auch im Einzelplan 1.2 des Bezirksamts Hamburg-Mitte sowie im Einzelplan 5 der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz hat der Rechnungshof Fälle festgestellt, bei denen die Mehrerlöse dem Ausgleich der *Globalen Minderkosten* im „Zentraler Ansatz“, mithin in einer anderen Produktgruppe, dienen:

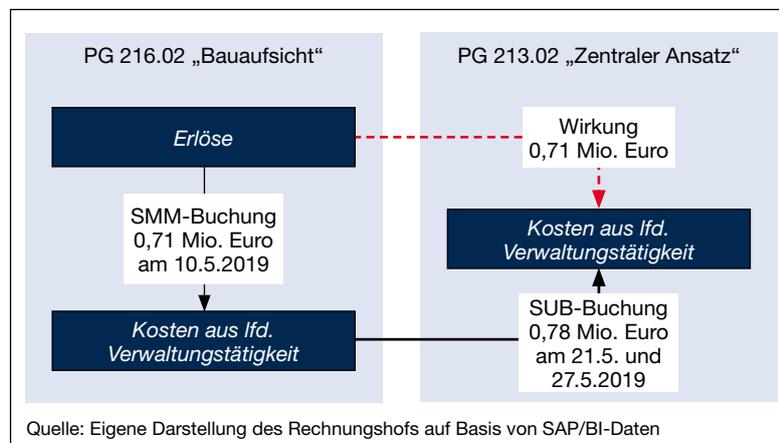


Die Buchungskommentare zu den in der Grafik oben dargestellten SMM-Buchungen unterstreichen zudem die Absicht, die Mehrerlöse zum Ausgleich der Globalen Minderkosten in der jeweiligen PG „Zentraler Ansatz“ verwenden zu wollen. Sie lauten „Ausgleich GMK“ bzw. „Verwendung Mehrerlöse für GMK“.

85. Ein ähnliches Beispiel hat der Rechnungshof im Einzelplan 2 der Justizbehörde (JB) vorgefunden. Die JB hat in der PG 235.03 „Amtsgerichte“ den Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* zunächst mit Mehrerlösen (SMM-Buchungen in Höhe von rund 0,8 Mio. Euro am 31. Mai 2019) verstärkt, obwohl auf dieser Ebene augenscheinlich kein Bedarf zur Deckung von Mehrkosten vorhanden war. Dementsprechend hat die JB kurze Zeit später in zwei Buchungsschritten rund 1,7 Mio. Euro per SUB-Buchungen von dem zuvor verstärkten Kontenbereich in die PG 233.03 „Zentraler Ansatz“ zum Ausgleich der *Globalen Minderkosten* übertragen.

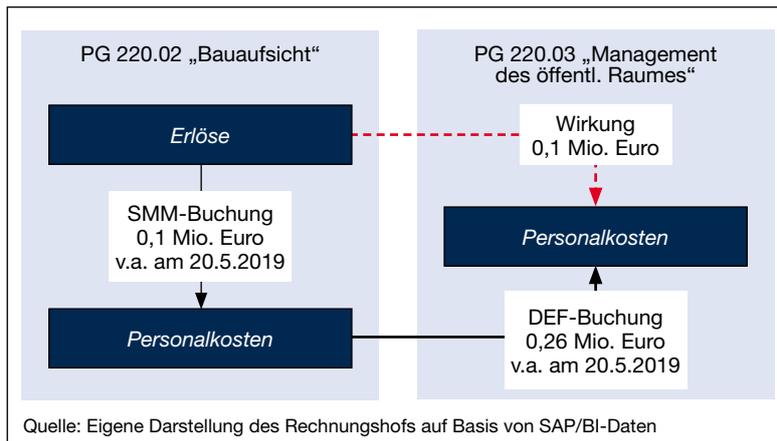


86. Auch im Einzelplan 1.4 des Bezirksamts Eimsbüttel wurden Mehrerlöse in den „Zentralen Ansatz“ umgebucht, jedoch nicht zum Ausgleich von *Globalen Minderkosten*, sondern zur Verstärkung des Kontenbereichs *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit*:



Eine der beiden SUB-Buchungen (0,59 Mio. Euro am 27. Mai 2019) zugunsten der *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* der PG 213.02 „Zentraler Ansatz“ war kommentiert mit „Mehrerlöse zur Deckung von Mehrkosten in der Bauunterhaltung“. Vom Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* der PG 213.02 „Zentraler Ansatz“ wurden anschließend 1,1 Mio. Euro als Rest ins Folgejahr übertragen. Insoweit führte die Inanspruchnahme der Mehrerlöse zu einer erhöhten Restbildung in einer anderen Produktgruppe.

87. Das Bezirksamt Hamburg-Nord (Einzelplan 1.5) hat Mehrerlöse mittels Kettenbuchung unzulässig in eine andere Produktgruppe mit Leistungszweck übertragen. Die Mehrerlöse seien aufgrund gesteigerter Baugenehmigungen entstanden und dienten der Finanzierung zusätzlich notwendigen Personals.



88. In allen vorgenannten Fällen (Tzn. 82 bis 87) hätten die Mehrerlöse nicht in Anspruch genommen werden dürfen, da sie nicht der Deckung von Mehrkosten innerhalb derselben Produktgruppe dienen, sondern mittels Kettenbuchung in andere Produktgruppen weiterübertragen wurden.

Die Richtigstellung der unzulässigen SMM-Buchungen würde (mit Ausnahme des Falls in Tz. 86) in allen Fällen zu einer Ermächtigungsüberschreitung beim verstärkten bzw. ausgeglichenen Kontenbereich führen (sog. verdeckte Ermächtigungsüberschreitung, vgl. Tz. 51).

89. Der Rechnungshof hat die dargestellten Kettenbuchungen als Verstoß gegen § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, derartige Kettenbuchungen zu unterlassen.
90. Die Finanzbehörde hält den Ausgleich von Globalen Minderkosten durch Mehrerlöse (Tzn. 82 bis 85) nicht für kritikwürdig. Das Instrument „globale Minderkosten“ diene dazu, den Umstand auszugleichen, dass jede Veranschlagung mit Schätzungenauigkeiten verbunden sei. Zugleich stelle diese Veranschlagungsform die Aufforderung an die Verwaltung dar, nicht alle Ansätze vollständig auszuschöpfen – insoweit wirke sie wie eine Sperre oder Kürzung. Würde eine den Haushaltsplan ausführende Stelle die Bewirtschaftung zu Beginn des Haushaltsjahres oder im Laufe des Haushaltsjahres so vornehmen, dass die globalen Minderkosten bereits auf die Produktgruppen und Kontenbereiche verteilt werden, würden die Mehrerlöse benötigt, weil im Kontenbereich Mehrkosten im Vergleich zum gekürzten Soll tatsächlich angefallen wären. Es sei nach ihrer Auffassung haushaltsrechtlich nicht verboten, globale Minderkosten auf diese Weise zu erbringen. Dementsprechend könne die Beurteilung auch nicht vom Buchungszeitpunkt abhängig sein. Vielmehr komme es entscheidend auf die Begründung an, dass die Buchung von Mehrerlösen an Mehrkosten die wirtschaftliche Verwendung fördere oder anderweitig geboten sei.
91. Der Rechnungshof verweist auf § 37 Absatz 1 Satz 3 LHO, wonach Mehrerlöse verwendet werden dürfen, um Mehrkosten der Produktgruppe zu decken. Global veranschlagte Minderkosten

stellen keine Mehrkosten der Produktgruppe dar. Zudem haben sie auch eine andere haushaltswirtschaftliche Zielrichtung: Während die Verwendung von Mehrerlösen Anreize für eine verantwortungsvolle Steuerung setzen soll, wirken globale Minderkosten wie eine allgemeine Einsparvorgabe. Mit der Verwendung von Mehrerlösen kann diese Vorgabe nicht erfüllt werden, da keine Kosteneinsparungen erwirtschaftet werden.³

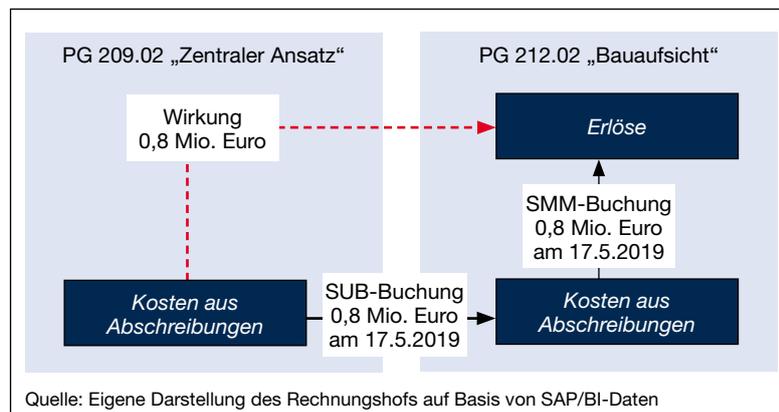
Ausgleich von Mindererlösen aus anderen Produktgruppen

92. Mindererlöse sind durch Minderkosten derselben Produktgruppe aufzufangen (§ 37 Absatz 1 Satz 2 LHO).

Mindererlöse
nicht mit Minderkosten
derselben
Produktgruppe
ausgeglichen 94.

93. Spiegelbildlich zur Verwendung von Mehrerlösen in anderen Produktgruppen hat der Rechnungshof Fälle festgestellt, in denen Mindererlöse nicht durch Minderkosten derselben, sondern einer anderen Produktgruppe ausgeglichen wurden.

Das Bezirksamt Altona (Einzelplan 1.3) hat per SUB-Buchung Ermächtigungen, *Kosten aus Abschreibungen* zu verursachen, in Höhe von 0,8 Mio. Euro aus der PG 209.02 „Zentraler Ansatz“ in den gleichen Kontenbereich der PG 212.02 „Bauaufsicht“ verschoben und am selben Tag Mindererlöse in identischer Höhe aus dem gerade erst verstärkten Kontenbereich ausgeglichen. In der Produktgruppe vorhandene Minderkosten (d. h. nicht verbrauchte Ermächtigungen) in Höhe von rund 217 Tsd. Euro wurden nicht zum Ausgleich der Mindererlöse herangezogen, sondern als Rest ins Folgejahr übertragen.

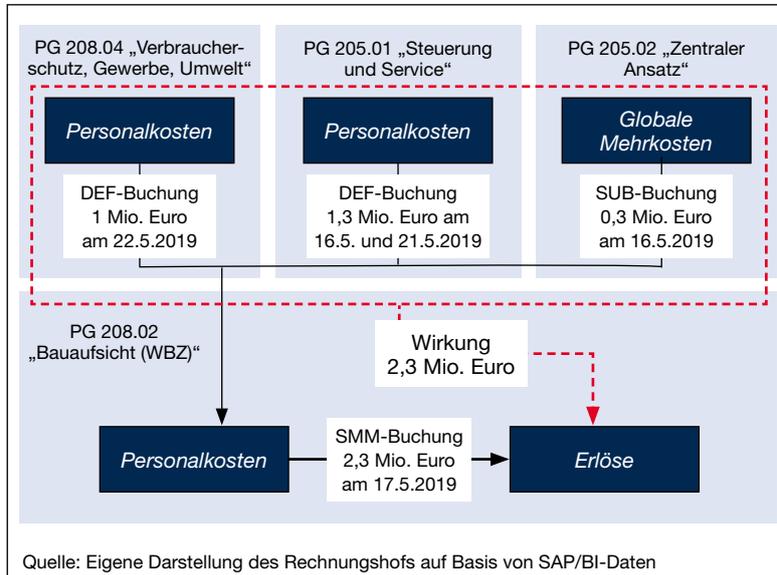


Im Ergebnis hat das Bezirksamt Mindererlöse der PG 212.02 „Bauaufsicht“ mit nicht verbrauchten Ermächtigungen des „Zentralen Ansatzes“ ausgeglichen, obwohl in der Produktgruppe teilweise Reste vorhanden waren.

95. Einen anderen Fall gab es im Einzelplan 1.2. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat den Kontenbereich *Personalkosten* der PG 208.02 „Bauaufsicht“ innerhalb einer Woche mit Ermächtigungen aus drei

³ Jahresbericht 2019, Tz. 34.

verschiedenen Produktgruppen um rund 2,6 Mio. Euro verstärkt. Bei den abgebenden Produktgruppen handelte es sich überwiegend um Produktgruppen mit Leistungszwecken. Im selben Zeitraum hat das Bezirksamt 2,3 Mio. Euro vom verstärkten Kontenbereich zum Ausgleich von Mindererlösen herangezogen.



Im Ergebnis wurden nicht verbrauchte Ermächtigungen anderer Produktgruppen mit eigenen Leistungszwecken in Anspruch genommen, um Mindererlöse der PG 208.02 „Bauaufsicht (WBZ)“ auszugleichen.

96. Der Rechnungshof hat die dargestellten Fälle als Verstoß gegen § 37 Absatz 1 Satz 2 LHO beanstandet und die geprüften Stellen aufgefordert, derartige Kettenbuchungen zukünftig zu unterlassen.
97. Die Finanzbehörde vertritt die Ansicht, dass die Regelungsziele des § 37 Absatz 1 Satz 2 LHO in den dargestellten Fällen eingehalten worden seien. Danach seien Mindererlöse für die zuständige Behörde insgesamt relevant und hätten unmittelbare budgetrechtliche Folgen. Zudem sollten diese Folgen in derselben Produktgruppe auftreten, was hier weiterhin der Fall sei.

Die geprüften Stellen machten geltend, dass in beiden Fällen ein Ausgleich der Mindererlöse nicht auf anderem Weg hätte herbeigeführt werden können. Zudem seien die zentralen Ansätze gerade dazu da, über die Veranschlagung hinausgehende Kosten zu decken.

98. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine Produktgruppe mit Mindererlösen die erforderlichen Minderkosten nach § 37 Absatz 2 Satz 1 LHO selbst zu erwirtschaften hat. Deshalb kommt ein Ausgleich durch die Inanspruchnahme zentraler Ansätze nur in Betracht, soweit in der betreffenden Produktgruppe keine Minderkosten erwirtschaftet werden konnten:

- In dem in Tz. 94 kritisierten Fall lagen allerdings in der betreffenden Produktgruppe „eigene“ nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von 217 Tsd. Euro vor. Statt diese Minderkosten zum Ausgleich der Mindererlöse zu verwenden, wurden zentrale Ansätze herangezogen.
- In dem in Tz. 95 kritisierten Fall wurden die Mindererlöse gerade nicht aus zentralen Ansätzen, sondern aus anderen Produktgruppen mit eigenen Leistungszwecken ausgeglichen. Ein solcher Ausgleich ist mit § 37 Absatz 1 Satz 2 LHO nicht vereinbar.

Kein Ausgleich von Mindererlösen

99. Mindererlöse sind durch Minderkosten derselben Produktgruppe aufzufangen (§ 37 Absatz 1 Satz 2 LHO). Buchungstechnisch ist der Ausgleich von Mindererlösen mit der Sollveränderungsart SMM umzusetzen. Dies erleichtert die Überprüfbarkeit der Soll-Bewirtschaftung im Hinblick auf die ordnungsmäßige Anwendung der haushaltsrechtlichen Grundlagen. Sollveränderungsbuchungen gewährleisten die Kontrollfunktion des Haushaltsplans.
100. In der Abrechnung des Einzelplans 1.7 des Bezirksamts Bergedorf werden in zwei Produktgruppen im Kontenbereich Erlöse positive Soll-Ist-Abweichungen ausgewiesen:

Ausgleich von Mindererlösen unterlassen

Einzelplan	Produktgruppe	Soll – Ist 2018
1.7	PG 227.02 „Sozialraummanagement“	364.985
1.7	PG 228.04 „Verbraucherschutz, Gewerbe, Umwelt“	83.194
Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs		

In diesen Fällen sind die Ist-Erlöse geringer als der Ansatz. Es sind also Mindererlöse entstanden, die in der Soll-Bewirtschaftung nicht wie erforderlich per SMM-Buchung ausgeglichen wurden. Das Unterlassen des buchungstechnischen Ausgleichs der Mindererlöse schränkt die gebotene Haushaltstransparenz ein. Die fehlende Ausgleichsbuchung birgt außerdem das Risiko verdeckter Ermächtigungsüberschreitungen.

Dieses Risiko hat sich im Einzelplan 1.7 in der PG 228.04 „Verbraucherschutz, Gewerbe, Umwelt“ auch tatsächlich realisiert, denn materiell fehlte es in der betreffenden Produktgruppe an einem Ausgleich im Haushaltsjahr 2018. Hier wurden nahezu alle nicht verbrauchten Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Es fehlten im abgelaufenen Haushaltsjahr daher die für den Ausgleich erforderlichen Minderkosten in der Produktgruppe. Reste in Höhe von 82 Tsd. Euro hätten zum Ausgleich der Minderkosten dienen müssen, statt sie ins Haushaltsjahr 2019 zu übertragen. Die zu viel übertragenen Ermächtigungen stellen eine verdeckte Ermächtigungsüberschreitung (siehe Tz. 51) dar. In dem Fall der PG 227.02 „Sozialraummanagement“ waren zumindest nicht verbrauchte

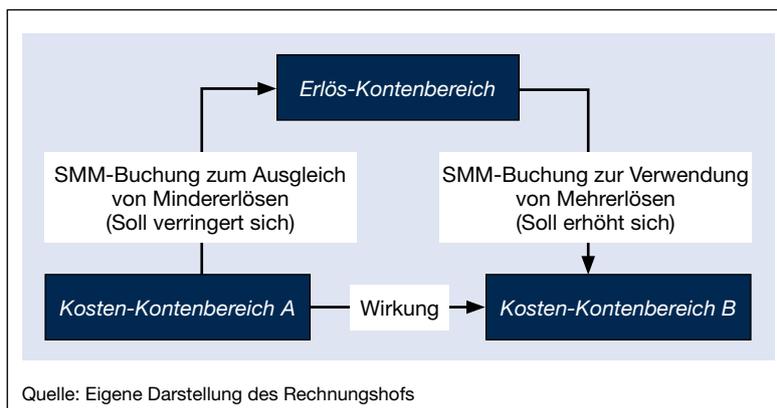
Ermächtigungen in ausreichender Höhe vorhanden, die auch nicht ins Folgejahr übertragen worden sind.

101. Der Rechnungshof hat den fehlenden Ausgleich der Mindererlöse in der PG 228.04 „Verbraucherschutz, Gewerbe, Umwelt“ als Verstoß gegen § 37 Absatz 1 LHO beanstandet und das Bezirksamt Bergedorf aufgefordert, den unterlassenen Ausgleich im Haushaltsjahr 2019 nachzuholen.

Er hält es überdies für geboten, Mindererlöse stets auch buchungs-technisch auszugleichen, um die erforderliche Haushaltstransparenz sicherzustellen und die Kontrollfunktion des Haushaltsplans zu wahren.

Mehr- und Mindererlösbuchungen zum selben Zeitpunkt

102. Es liegt in der Verantwortung der nach § 9 Absatz 2 LHO bestellten Person⁴, die zur Verfügung stehenden Ressourcen zu kennen und entsprechend zu steuern. Im neuen Haushaltswesen ist der Kontenbereich der Produktgruppe die maßgebliche Steuerungsebene. Auf ihr können im Laufe eines Jahres als Saldo entweder Mehr- oder Mindererlöse prognostiziert werden, denklösig aber nicht beides zeitgleich. Die Buchung von Mehr- und Mindererlösen in einem engen zeitlichen Zusammenhang innerhalb einer Produktgruppe steht deshalb nicht in Einklang mit § 37 LHO und den dazu erlassenen VV sowie dem Grundsatz der Haushaltswahrheit.
103. Sofern dabei verschiedene Kosten-Kontenbereiche im Soll bebucht werden, bewirkt dies eine Kettenbuchung. Im Ergebnis handelt es sich dabei um verdeckte Deckungsfähigkeitsbuchungen:

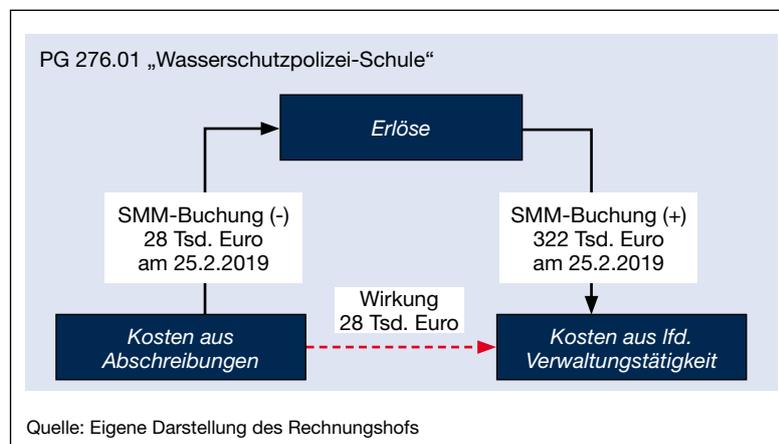


Bei solchen Kettenbuchungen besteht das Risiko, dass die Verwaltung die von der Bürgerschaft festgelegte sachliche Bindung

⁴ Nach der Landeshaushaltsordnung bestellt die Behördenleitung, soweit sie die Aufgaben nicht selbst wahrnimmt, für jede Produktgruppe eine Person, die die Fach- und Ressourcenverantwortung wahrnimmt.

(verdeckt) unterläuft und im Extremfall Ermächtigungen (verdeckt) überschritten werden (Tz. 51).

104. Bereits im Vorjahr hatte der Rechnungshof festgestellt, dass Behörden und Ämter die buchungstechnische Sollveränderungsart SMM, die im konsumtiven Bereich der Verwendung von Mehrerlösen sowie dem Ausgleich von Mindererlösen in einer Produktgruppe dient, unzulässig verwendet haben, indem sie nahezu zeitgleich innerhalb einer Produktgruppe sowohl Mehr- als auch Mindererlösbuchungen vorgenommen haben.⁵
105. Auch im Haushaltsjahr 2018 hat er solche Fälle festgestellt. Ursächlich hierfür ist vor allem die maßnahmenbezogene Buchungspraxis (Tz. 72 ff.):
- Buchungspraxis bewirkt verdeckte Verschiebungen von Ermächtigungen*
106. Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) hat im Einzelplan 8.1 in der PG 276.01 „Wasserschutzpolizei-Schule“ alle nicht verbrauchten und nicht übertragbaren Ermächtigungen des Kontenbereichs *Kosten aus Abschreibungen* per Mindererlösbuchung umgebucht. Im Prüfungsverfahren hat sie insbesondere angeführt, dass diese Buchung sachgerecht gewesen sei, weil sie Erlöse aus der Auflösung von Sonderposten und damit zusammenhängende Kosten aus Abschreibungen betraf. Am selben Tag hat sie allerdings zugleich per Mehrerlösbuchung auch die Ermächtigung, *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* zu verursachen, um 322 Tsd. Euro verstärkt. Beim begünstigten Kontenbereich ist anschließend ein Rest von 186 Tsd. Euro ins Folgejahr übertragen worden.



Die Umbuchung wirkte so, als ob 28 Tsd. Euro vom Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* zugunsten des Kontenbereichs *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* umgebucht worden wären.

Am selben Tag können für die maßgebliche Ebene der Kontenbereiche entweder Mehrerlöse oder Mindererlöse prognostiziert werden, jedoch denkllogisch nicht beides zusammen. Im vorliegenden Fall hätten deshalb im Soll keine Mindererlöse gebucht werden dürfen mit der Folge, dass bei den *Kosten aus Abschreibungen* ein nicht übertragbarer Rest von 28 Tsd. Euro stehen geblieben wäre.

⁵ Jahresbericht 2019, Tz. 70.

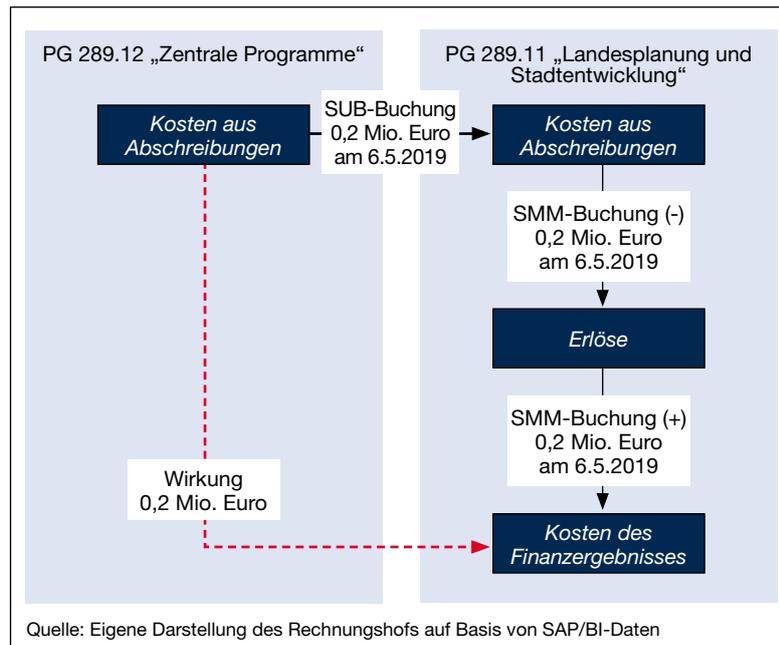
Zugunsten des Kontenbereichs *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* hätten somit nicht 322 Tsd. Euro, sondern maximal 294 Tsd. Euro umgebucht werden dürfen – vorausgesetzt, dass diese Buchung der Deckung von Mehrkosten (auf Ermächtigungsebene) gedient hätte (Tz. 69 ff.). Durch die Kombination von Minder- und Mehrerlösbuchungen am selben Tag standen der BIS im Ergebnis Ermächtigungen in Höhe von 28 Tsd. Euro zu viel zur Verfügung.

107. Vergleichbare Fälle hat der Rechnungshof auch im Einzelplan 1.3 des Bezirksamts Altona sowie im Einzelplan 1.5 des Bezirksamts Hamburg-Nord festgestellt:

– In der PG 212.03 „Management des öffentlichen Raumes“ werden in der Haushaltsrechnung 2 Mio. Euro Mehrerlöse ausgewiesen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Bezirksamt Altona innerhalb von nur zwei Tagen insgesamt 75 Mehr- und Mindererlösbuchungen zugunsten bzw. zulasten von drei verschiedenen Kontenbereichen der Produktgruppe vorgenommen hat, darunter auch eine Mindererlösbuchung am 17. Juni 2019 zulasten des nicht übertragbaren Kontenbereichs *Kosten aus Abschreibungen* in Höhe von 0,13 Mio. Euro. Bei Betrachtung der maßgeblichen Ermächtigungsebene gab es keine Mindererlöse, die durch Minderkosten auszugleichen gewesen wären.

– In der PG 220.03 „Management des öffentlichen Raumes“ werden in der Haushaltsrechnung 3 Mio. Euro Mehrerlöse ausgewiesen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Bezirksamt Hamburg-Nord allein im Mai 2019 noch 32 SMM-Buchungen getätigt hat, darunter zwei Mindererlösbuchungen am 22. und 23. Mai 2019 zulasten der nicht übertragbaren Ermächtigungen des Kontenbereichs *Kosten aus Abschreibungen* in Höhe von 0,2 Mio. Euro. Auch in diesem Fall gab es bei Betrachtung der Ermächtigungsebene keine Mindererlöse, die durch Minderkosten auszugleichen gewesen wären.

108. Im Einzelplan 6.1 der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) hatte die Verschiebung von Ermächtigungen mittels Mehr- und Mindererlösbuchungen ihren Ursprung in einer anderen Produktgruppe:



Die BSW hat zunächst per SUB-Buchung nicht verbrauchte Ermächtigungen des Kontenbereichs *Kosten aus Abschreibungen* von der PG 289.12 „Zentrale Programme“ auf den gleichen Kontenbereich der PG 289.11 „Landesplanung und Stadtentwicklung“ übertragen. Wenige Minuten später hat sie per Mindererlösbuchung das Soll im Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* wieder um den gleichen Betrag reduziert. Kurz darauf hat sie Mehrererlöse in identischer Höhe zugunsten des Kontenbereichs *Kosten des Finanzergebnisses* umgebucht, sodass auch das Soll des Erlös-Kontenbereichs wieder seine ursprüngliche Höhe auswies. Im Ergebnis hat die BSW nicht verbrauchte Ermächtigungen des Kontenbereichs *Kosten aus Abschreibungen* der PG 289.12 „Zentrale Programme“ unzulässig zugunsten des Kontenbereichs *Kosten des Finanzergebnisses* umgebucht. Unabhängig davon gab es keine entsprechende produktgruppenübergreifende Deckungsfähigkeit zwischen den Kontenbereichen *Kosten aus Abschreibungen* und *Kosten des Finanzergebnisses*.

109. Der Rechnungshof hat die dargestellten Kettenbuchungen als Verstoß gegen § 37 LHO und die dazu erlassenen VV beanstandet.
110. Er hat die geprüften Stellen aufgefordert, derartige Kettenbuchungen zu unterlassen.
111. Die in Tz. 73 ff. dargestellte, von der Bewertung des Rechnungshof abweichende Auffassung der Behörden und Ämter zu Mehrkosten betrifft auch die vorgenannten Sachverhalte. Die Gespräche mit der Finanzbehörde hierzu werden fortgesetzt.

Haushaltsplanorientierte Rechnungslegung

Finanzbehörde

Auf eine ordnungsmäßige Rechnungslegung darf auch dann nicht verzichtet werden, wenn die Ansätze im Haushaltsplan nicht auskömmlich sind. Fehlen zum Beispiel Ermächtigungen, darf trotzdem nicht – wie bei einigen Fällen festgestellt – auf die vollständige und richtige Erfassung aller Aufwendungen verzichtet werden.

112. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Er dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs und der Aufwendungen, die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig werden. Der Haushaltsplan stellt das Gewollte dar und ermächtigt die Verwaltung, Kosten zu verursachen und Auszahlungen für Investitionen und Darlehen zu leisten.
113. Der Jahresabschluss stellt auf das Tatsächliche ab. Er ist aus der Buchführung bzw. Bewirtschaftung abzuleiten und hat unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der FHH zu vermitteln. In der Bewirtschaftung sind alle Geschäftsvorfälle des Haushaltsjahres unabhängig von den Ansätzen im Haushaltsplan allein unter Beachtung der geltenden Rechnungslegungsvorschriften vollständig und richtig zu buchen. Ist beispielsweise ein Risiko vorhanden, für das nach den Bilanzierungsregeln eine Rückstellung zu bilden ist, muss diese zwingend gebildet werden, selbst wenn hierfür ursprünglich kein Ansatz geplant war.
114. Das Haushaltsrecht regelt, wie mit solchen nicht geplanten Kosten zu verfahren ist.
- Grundsätzlich ist für entsprechende Deckung zu sorgen („keine Buchung ohne Ermächtigung“). Zur Deckung der „Mehrkosten“ stehen der Verwaltung flexible Bewirtschaftungsinstrumente zur Verfügung, um einen nicht auskömmlichen Planansatz zu verstärken (sog. Sollanpassungen: Mehrerlöse, Deckungsfähigkeiten und Sollüberträge).
- Reichen die vom Gesetzgeber eingeräumten Budgetspielräume nicht aus, müssen rechtzeitig zusätzliche Ermächtigungen von der Bürgerschaft eingeworben werden (Plananpassung durch Einbringen einer entsprechenden Drucksache in die Bürgerschaft).
- Selbst wenn keine Deckung durch Soll- oder Plananpassungen herbeigeführt werden kann, muss gleichwohl eine Buchung, die

zu Ist-Kosten führt, erfolgen. In diesen Fällen handelt es sich um sog. „über- oder außerplanmäßige Kosten“, die als solche in der Haushaltsrechnung auszuweisen sind. Sofern weder im Wege eines Vorgriffs nach § 39 Absatz 6 LHO noch einer Notbewilligung durch den Senat nach § 39 Absatz 1 LHO ein Ausgleich erfolgt – zum Beispiel, weil die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen –, ist nach § 47 Absatz 3 LHO in letzter Konsequenz ein aus einer solchen Buchung entstehender Fehlbetrag auf das Folgejahr vorzutragen. In diesem Fall liegt eine Ermächtigungüberschreitung vor.

Eine Konstellation, in der eine Behörde oder ein Amt eine Rückstellung im Jahresabschluss „mangels Ermächtigung nicht bucht“, darf es nicht geben.

Die genannten Grundsätze und Regeln sind im Haushaltsjahr 2018 nicht durchgängig beachtet worden:

Fehlende Abschreibungen aufgrund unterlassener Umbuchungen aus den Anlagen im Bau

115. In seinem Jahresbericht 2019 hatte der Rechnungshof zum wiederholten Mal darauf hingewiesen, dass der Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ in erheblichem Umfang fertiggestellte Vermögensgegenstände beinhaltet.¹ Der Rechnungshof hatte beispielhaft folgende Anlagen der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) aufgeführt, die bereits fertiggestellt waren und dennoch als „Anlagen im Bau“ ausgewiesen wurden:

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

Insgesamt hatte der Rechnungshof das Volumen der Herstellungskosten von tatsächlich fertiggestellten Anlagen, die per 31. Dezember 2017 noch als „Anlagen im Bau“ erfasst waren, auf rund 290 Mio. Euro beziffert.

Die unterlassene Umbuchung bereits fertiggestellter Anlagen, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, führt dazu, dass keine planmäßigen Abschreibungen berücksichtigt werden.

- Abschreibungen fehlen
116. Die beispielhaft benannten Anlagen der BWVI wurden auch im Haushaltsjahr 2018 nicht umbucht, sodass weiterhin keine planmäßigen Abschreibungen berücksichtigt wurden. Aufgrund

¹ Jahresbericht 2019, „Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss“, Tz. 88 ff.

des Verstoßes gegen die geltenden Bilanzierungsvorschriften und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Darstellung der Vermögens- und Ertragslage der FHH hat der Rechnungshof in seinen Bestätigungsvermerk einen entsprechenden Einschränkungstatbestand aufgenommen (siehe Tz. 11).

117. Die *Kosten aus Abschreibungen* sind mit dem Haushaltsplan zu ermächtigen. Das Soll im Einzelplan 7 der BWVI in der Produktgruppe 269.02 „Infrastruktur“ hat für das Haushaltsjahr 2018 für den Kontenbereich *Kosten aus Abschreibungen* 126,5 Mio. Euro betragen. Dieser Ansatz ist letztlich vollständig ausgeschöpft worden, zum Abschluss des Haushaltsjahres 2018 steht ein „Rest“ von null Euro zu Buche:²

Kosten aus Abschreibungen						
		■ kum. Ist 2018	▶ fortg. Plan 2018	▶ Soll 2018	■ Soll 2018 – kum. Ist 2018	■ Ermächtigungsübertrag (UES)
Profit Center	Kontenbereich	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
▶ 26902 PG Infrastruktur	EFIN	-1.619.811	-1.098.000	-1.098.000	521.811	
	EVER	-134.534.529	-56.090.185	-122.757.306	11.777.223	
	KAFA	126.545.848	123.783.245	126.545.848	0	
	KPER	4.066.312	3.420.000	4.097.709	31.397	-31.397
	KSON	16.912.980	8.450.000	23.126.501	6.213.520	-5.013.820
	KTFL	37.795.036	3.018.000	37.840.240	45.204	-45.204
	KVER	171.425.652	166.644.000	204.669.094	33.243.443	-33.243.443

Quelle: SAP/BI, „KAFA“ bezeichnet den Kontenbereich für Kosten aus Abschreibungen

Mit Bezug auf die eingangs dargestellten Grundsätze hätten die Umbuchungen und Abschreibungen gleichwohl erfolgen müssen. Denn: Durch die unterlassenen Umbuchungen und die damit vermiedenen Kosten aus Abschreibungen wird der Jahresabschluss der FHH auf den 31. Dezember 2018 fehlerhaft. Das Vermögen der FHH wird aufgrund der fehlenden Abschreibungen zu hoch ausgewiesen, das Jahresergebnis hätte um den Betrag der Abschreibungen geringer ausfallen müssen.

118. Mit seiner Prüfung des Abschlusses auf den 31. Dezember 2018 hat der Rechnungshof zudem die Einschränkung des Bestätigungsvermerks auf den Bilanzposten „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ erweitert, denn auch in diesem Bereich führten unterlassene Umbuchungen dazu, dass Abschreibungen nicht berücksichtigt wurden. Die fehlenden Umbuchungen in den Bilanzposten „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ betragen per 31. Dezember 2018 rund 160 Mio. Euro.
119. Der Rechnungshof stellt fest, dass die erforderlichen Umbuchungen endeten, als das „Budget“ verbraucht war. Dies legt nahe,

² Die nicht verbrauchten Ermächtigungen (5,3 Mio. Euro) hat die BWVI zuvor im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten am 23. Mai 2019 per Sollübertrag zum Ausgleich „Globaler Minderkosten“ umgebucht.

dass auf die erforderlichen Umbuchungen verzichtet wurde, weil keine ausreichenden Ermächtigungen zur Verfügung standen.

Wie oben ausgeführt liegt jedenfalls ein Verstoß gegen die Bilanzierungsvorschriften vor. Mit Blick auf die Zukunft ist im Übrigen anzumerken: Das Problem wird mit jedem Jahr des Aufschiebens größer, da sich die auf einen Schlag nachzuholenden Abschreibungen kumulieren.

120. Die Finanzbehörde hat hierzu erklärt, dass sie die Annahme des Rechnungshofs, dass die notwendigen Buchungen unterblieben seien, weil den Behörden hierfür erforderliche Ermächtigungen gefehlt hätten, als nicht hinreichend belegt ansieht.
121. Der Rechnungshof sieht keine andere Begründung, die erklären könnte, warum die Umbuchungen nunmehr seit Jahren unterbleiben – zumal auch die Finanzbehörde in ihrer Stellungnahme keine andere Erklärung anbietet.

Rückstellung für negatives Eigenkapital der Elbphilharmonie Bau GmbH & Co. KG

- Rückstellung zu niedrig
122. Die FHH ist über die Behörde für Kultur und Medien (BKM) zu 100 % an der Elbphilharmonie Bau GmbH & Co. KG (Bau KG) beteiligt. Die Bau KG weist zum 31. Dezember 2018 ein negatives Eigenkapital aus: Die Schulden übersteigen das Vermögen in Höhe von 42,8 Mio. Euro (bilanzielle Überschuldung). Gegenüber dem Vorjahr erhöhte sich das negative Eigenkapital um 4,2 Mio. Euro. Die Überschuldung stellt aus Sicht der FHH ein faktisches Haftungsrisiko dar. Für negative Eigenkapitalwerte von unmittelbar verbundenen Beteiligungen ist nach den Bilanzierungsvorschriften im Jahresabschluss der FHH eine Risikovorsorge in Form einer Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten zu bilden. Die bereits bestehende Rückstellung hätte um 4,2 Mio. Euro aufwandswirksam erhöht werden müssen.

Die für die Erstellung des Jahresabschlusses zuständige Finanzbehörde wies die BKM auf die erforderliche Anpassung der Rückstellung hin. Die BKM erkannte die Erforderlichkeit grundsätzlich an. Sie führte auf Nachfrage der Finanzbehörde jedoch aus, dass sie die entsprechende Buchung zwar gerne angeordnet hätte, dafür aber aufgrund fehlender Ermächtigungen und nicht ausreichender Deckungsfähigkeiten keinen Spielraum gesehen habe. Gegenüber dem Rechnungshof berief sich die BKM darauf, dass sie sich in einem noch nicht abgeschlossenen Abstimmungsprozess mit dem Amt 2 der Finanzbehörde befände, weswegen die erforderliche Buchung für den Jahresabschluss 2018 nicht mehr hätte vorgenommen werden können.

Der Jahresabschluss der FHH ist insoweit fehlerhaft. Die Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten und die Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit werden zu gering ausgewiesen.

Bewertung der Finanzanlage CCH Immobilien GmbH & Co. KG

123. Über die BWVI ist die FHH zu 100 % an der CCH Immobilien GmbH & Co. KG (CCH KG) beteiligt. Die Geschäftstätigkeit der CCH KG umfasst insbesondere die Sanierung des Congress Center Hamburg (CCH). Zur Erfüllung dieser Aufgabe erhält die CCH KG Gelder aus dem Haushalt der BWVI. Im Haushaltsjahr 2017 erhielt sie von der BWVI 7,8 Mio. Euro, im Haushaltsjahr 2018 waren es 85,6 Mio. Euro.
124. Ausweislich der Jahresabschlüsse der CCH KG haben die Zahlungen das Eigenkapital der Gesellschaft in den Jahren 2017 und 2018 überwiegend erhöht. Nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode waren die Zahlungen insoweit grundsätzlich als nachträgliche Anschaffungskosten der Beteiligung zu werten und damit investiv zu buchen. Die BWVI hat indes einen Teil davon konsumtiv gebucht. Sie hat erklärt, sie habe 15,5 Mio. Euro für den Rückbau des Vorfahrtbauwerks an die CCH KG gezahlt. Die Kosten für den Rückbau des Vorfahrtbauwerks seien im Einzelplan 7 der BWVI in der Produktgruppe 271.02 „Wirtschaftsförderung“ konsumtiv veranschlagt gewesen.³
125. Für die Bilanzierung des Sachverhalts ist die ursprüngliche Veranschlagung nicht maßgeblich. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, die Bilanzierung daran auszurichten, ob die Zahlungen den inneren Wert der CCH KG nachhaltig erhöht haben, was durch eine weitere Ermittlung des Sachverhalts durch die Behörden aufzuklären ist.
- Investive oder
konsumtive
Verbuchung
ungeklärt

Gesamtbewertung

126. Der Rechnungshof misst dem Thema unter zwei Aspekten grundsätzliche Bedeutung bei:

Fehlerhafte Ist-Buchungen konterkarieren die mit der Einführung der Doppik verbundenen Ziele: Sinnvolle Informationen für die Steuerung gibt der Jahresabschluss nur, wenn er unter Beachtung der Rechnungslegungsvorschriften ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt und nicht das ursprünglich bei der Haushaltsplanung gewollte Bild zeigt. Wenn Risiken nicht abgebildet werden, weil diese im Haushaltsplan nicht berücksichtigt waren, werden die Ziele der Einführung der Doppik verfehlt.

Weiterhin erfordert es die Entscheidung über die Entlastung des Senats, dass sämtliche Geschäftsvorfälle vollständig und richtig in der Ist-Bewirtschaftung gebucht werden.

³ Für diese Kosten hatte die BWVI bereits mit der Drucksache 20/13678 vom 18. November 2014 eine konsumtive Verpflichtungsermächtigung eingeworben.

Einzelfeststellungen aus der Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses

Finanzbehörde

Neben für den Bestätigungsvermerk relevanten Prüfungsergebnissen hat der Rechnungshof festgestellt, dass das SAP-System Sicherheitsmängel hat, Forderungen aus Transferleistungen aus der Gewährung von Sozialhilfedarlehen fehlerhaft ermittelt und Rückstellungen im Personalbereich unzulässig saldiert wurden.

127. Der Rechnungshof hat den Jahres- und den Konzernabschluss sowie den Lagebericht für das Haushaltsjahr 2018 der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) mit Einschränkungen bestätigt. Über die für die Einschränkungen des Bestätigungsvermerks ursächlichen Mängel hinaus hat der Rechnungshof weitere Feststellungen getroffen, die für die Rechnungslegung der FHH bedeutsam sind, aber nicht dazu führen, dass die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der FHH beeinträchtigt ist.

Sicherheit des SAP-Systems

128. Die IT-Systemprüfung ist Bestandteil der Prüfung des Jahresabschlusses der FHH. Die Finanzbehörde hat Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR)⁴ für
- die Gewährleistung der Kassensicherheit der eingesetzten IT-Verfahren und
 - die Konkretisierung der Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD)
- erlassen. Diese waren insbesondere Maßstab für die Prüfung.
129. Die im Vorjahr festgestellten Mängel zur Sicherheit des SAP-Systems bestanden im Haushaltsjahr 2018 weiter. So waren
- nicht alle Funktionsaufrufe in „entfernte Systeme“ (RFC-Verbindungen) ausreichend gesichert und

⁴ VV-ZBR – Anlage 10 – Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR), in der Fassung vom 1. Juni 2013.

- einige SAP-Standardnutzer mit Initialpasswörtern gesichert, die nicht der Passwortrichtlinie entsprechen.

Standardnutzer mit unsicheren Passwörtern

Beim Betrieb der rund 960 selbst erstellten Anwendungen im SAP-System RVP (Z-Programme) wurden in rund 70 Fällen sicherheitskritische Befehle verwendet und in rund 850 Fällen die Zugriffsberechtigungen nicht ausreichend geprüft.

Inventur zum Jahresabschluss 2018

130. Zum Jahresabschluss auf den 31. Dezember 2018 hatte die Finanzbehörde u. a. die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung, die Behörde für Kultur und Medien sowie die Behörde für Umwelt und Energie zur turnusmäßigen Inventur aufgefordert. Für unbewegliche Gegenstände des Sachanlagevermögens und Vermögensgegenstände, „die einer physischen Erfassung ihrem Wesen nach nicht zugänglich sind“, war eine Buchinventur zulässig. Hierbei wurde anhand von Datenbanken wie INEZ, ARCHIKART oder SAGis Web und anderen Verzeichnissen überprüft, ob die in der Anlagenbuchhaltung der FHH aufgeführten Vermögensgegenstände noch vorhanden waren. Die umgekehrte Prüfung, ob also die in den Datenbanken und Verzeichnissen geführten Anlagen auch vollständig in der Anlagenbuchhaltung der FHH enthalten sind, wurde nicht in dem erforderlichen Umfang vorgenommen. Vermögensgegenstände im Eigentum der FHH, bei denen bisher die notwendige Bilanzierung unterblieben ist, konnten somit nicht identifiziert werden. Die Vollständigkeit des Inventars bzw. der Anlagenbuchhaltung war so nicht sichergestellt.

Inventur nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt

Grundstücksübertragungen innerhalb des Konzerns FHH

131. Bei Grundstücksübertragungen zwischen der Kernverwaltung und verschiedenen Tochterorganisationen kam es in den Vorjahren zu Abstimmungsschwierigkeiten, die zu Differenzen in der Anlagenbuchhaltung der FHH führten.⁵ Durch die hilfsweise Bilanzierung dieser Differenzen in einer Sammelanlage sollte sichergestellt werden, dass das Anlagevermögen der FHH zumindest in der Höhe zutreffend ausgewiesen wird. Diese Bilanzierung widerspricht dem Grundsatz der Einzelbewertung.
132. Im Geschäftsjahr 2018 wurde der Prozess der Grundstücksübertragungen geändert, sodass keine neuen Differenzen entstanden. Die Finanzbehörde hat bei den bis 2017 entstandenen Differenzen zum Teil bereits auf eine Aufklärung durch die hierfür zuständigen Behörden hingewirkt. Zum Jahresabschluss 2018 verblieb auf der Sammelanlage ein noch aufzuklärender Saldo in Höhe von -1,2 Mio. Euro.

Differenzen in der Anlagenbuchhaltung bei Grundstücksübertragungen

⁵ Vgl. auch Jahresbericht 2017, „II. Ergänzende Prüfungsergebnisse zum Jahres- und Konzernabschluss“, Tz. 44.

Forderungen aus Transferleistungen

- Forderungen aus Sozialhilfedarlehen zu hoch oder zu niedrig bilanziert
133. Im Bilanzposten „Forderungen gegen Dritte“ sind Forderungen aus Transferleistungen aus der Gewährung von Sozialhilfedarlehen der Behörde für Arbeit, Familie und Integration (BASFI) in Höhe von rund 35 Mio. Euro enthalten. Die Forderungen wurden manuell ermittelt und gebucht. Über mehrere Zwischenschritte wurden dazu Daten vorgelagerter IT-Verfahren ausgewertet. Diese manuelle Auswertung enthält Fehler. Ob die Forderungen aus der Gewährung von Sozialhilfedarlehen im Ergebnis zu hoch oder zu niedrig ausgewiesen sind, war im Rahmen der Prüfung nicht eindeutig feststellbar.

Rückstellungen für Pensionen bei Dienstherrnwechsel

- Ansprüche und Verpflichtungen unzulässig saldiert
134. Für zur FHH gewechselte Beamtinnen und Beamte hat die FHH einen Anspruch gegenüber dem vorherigen Dienstherrn. Für Kräfte, die die FHH verlassen haben, gibt es eine Verpflichtung gegenüber dem neuen Dienstherrn. In der Rückstellung für Pensionen bei Dienstherrnwechsel (144 Mio. Euro) werden die Ansprüche und Verpflichtungen der FHH für Altfälle, die nicht dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag⁶ unterfallen, zusammengefasst. Der zugrunde liegende Sachverhalt und die Saldierung bedürfen einer Überprüfung im Hinblick auf ihre Ordnungsmäßigkeit. Denn: Posten der Aktivseite dürfen grundsätzlich nicht mit Posten der Passivseite verrechnet werden.

Forderung und Stellungnahme der Verwaltung

135. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, die vorstehend aufgeführten Feststellungen zur Sicherheit des SAP-Systems, zur Inventur, zur Bilanzierung von Grundstücksübertragungen innerhalb des Konzerns FHH sowie zur Bilanzierung von Forderungen aus Transferleistungen und der Rückstellung für Ansprüche aufgrund von Dienstherrnwechsel bei der weiteren Bilanzierung zu berücksichtigen und die Mängel abzustellen bzw. bei den jeweils zuständigen Behörden hierauf hinzuwirken.

Die Finanzbehörde hat zugesagt,

- auf die Behebung der Sicherheitsrisiken im SAP-System hinzuwirken,
- das jährliche Inventurrundschreiben um die Klarstellung zu ergänzen, dass bei Buchinventuren auch zu prüfen ist, ob die in den Datenbanken und Verzeichnissen geführten Anlagen auch in der SAP-Anlagenbuchhaltung enthalten sind,

⁶ Gesetz zum Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln – Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag vom 8. Juni 2010 (HmbGVBl. Nr. 22, S. 425).

- auf die Aufklärung der hinter den auf der Sammelanlage für Grundstücksübertragungen ausgewiesenen Beträgen stehenden Sachverhalte durch die zuständigen Behörden hinzuwirken,
- dahingehend auf die BASFI einzuwirken, dass zukünftig die Forderungen aus Transferleistungen vollständig und richtig im Jahresabschluss der FHH ausgewiesen werden,
- den Ausweis der für Dienstherrnwechsel gebildeten Rückstellungen zu überprüfen.

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Jugend und Soziales

Entgeltvereinbarungen in der Jugendhilfe

Behörde für Arbeit, Soziales,
Familie und Integration

Seit 2017 wurden fast alle der geprüften Entgeltvereinbarungen nicht wie vorgeschrieben für einen zukünftigen Zeitraum abgeschlossen.

Die Behörde hat beim Abschluss von Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen mit den Trägern der Einrichtungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet.

Bundesrechtlich vorgeschriebene Meldepflichten überwacht die Behörde nur unzureichend.

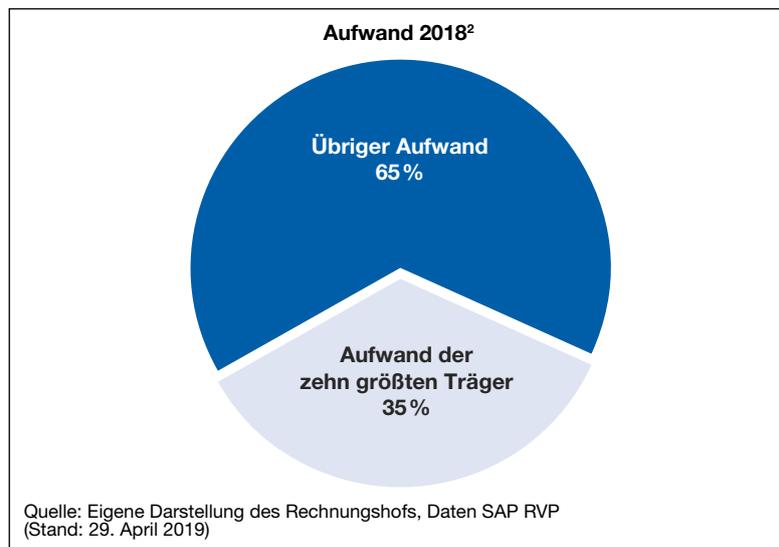
136. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) als Trägerin der öffentlichen Jugendhilfe und die Träger der Einrichtungen der Jugendhilfe sind gesetzlich verpflichtet, Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote und die entsprechenden Entgelte für die Gewährung von teilstationären und stationären Hilfen abzuschließen. Die allgemeinen Grundlagen für diese Vereinbarungen sind nach § 78f SGB VIII mit den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe in einem Rahmenvertrag festzulegen. Eine Verpflichtung der Behörde zur Übernahme des Leistungsentgelts besteht ohne entsprechende Vereinbarungen grundsätzlich nicht, da die Vereinbarung die Grundlage für das zu entrichtende Entgelt bildet.

Auch für ambulante Hilfen wurde ein Rahmenvertrag geschlossen, auf dessen Grundlage die Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen für diese Leistungsart abgeschlossen werden.

Die BASFI hat mit insgesamt 168 unterschiedlichen Trägern der freien Jugendhilfe 497 Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.¹

¹ Qualitätsvereinbarungen werden getrennt nach teilstationären und stationären Hilfen sowie nach ambulanten Hilfen abgeschlossen.

137. Mit knapp 120 Mio. Euro für das Jahr 2018 beträgt der Anteil der zehn größten Träger der Einrichtungen 35 % des Gesamtaufwands in Höhe von über 346 Mio. Euro.



Vereinbarungszeitraum

138. Nach § 78d SGB VIII sind Vereinbarungen für einen zukünftigen Zeitraum (Vereinbarungszeitraum) abzuschließen. Nachträgliche Ausgleichs sind nicht zulässig. Der Vereinbarungszeitraum beginnt frühestens, sobald beide Vertragspartner die Vereinbarung unterzeichnet haben.
139. Der Rechnungshof hat alle 55 Entgeltvereinbarungen für Hilfen nach § 19 SGB VIII (Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder), die die BASFI für die Jahre 2017 bis 2019 mit den Trägern der Einrichtungen abgeschlossen hat, geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass 53 Vereinbarungen nicht für einen zukünftigen Zeitraum abgeschlossen worden sind. Dies ging auf eine BASFI-interne nicht gesetzeskonforme Anweisung zum Abschluss von Entgeltvereinbarungen zurück, die nicht auf das Datum der individuellen Vereinbarungsunterzeichnung, sondern – in fehlerhafter Anwendung des § 78d SGB VIII – auf das Datum des Abschlusses der Verhandlungen mit den Trägern abstellte.
140. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BASFI aufgefordert, künftig alle Entgeltvereinbarungen für einen zukünftigen Zeitraum abzuschließen und die oben genannte Anweisung nicht mehr anzuwenden.

Entgeltvereinbarungen nicht für zukünftige Zeiträume abgeschlossen

² Gesamtaufwand 2018 aus dem Fachverfahren JUS-IT Programmteil JA (Jugendhilfe Ausgaben). Dieser besteht zum größten Teil aus Aufwand für Träger und zu einem kleinen Teil zum Beispiel aus Aufwand für Krankenhilfe und für Pflegefamilien.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

141. Nach § 7 Absatz 1 Satz 1 LHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Da der BASFI gemäß § 79 SGB VIII in Verbindung mit den Zuständigkeitsbestimmungen die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII obliegt, bedeutet dies, dass sie für den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Ressourcen Sorge zu tragen hat. Zahlungen an die Träger müssen der tatsächlichen Leistungserbringung entsprechen.

Die Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen sind nach § 78b Absatz 2 Satz 1 SGB VIII mit den Trägern abzuschließen, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind.

142. Um die Einhaltung der Wirtschaftlichkeitsgrundsätze zu prüfen, hat der Rechnungshof nachstehende Bereiche bei vier Trägern, davon drei der zehn größten Träger (Tz. 137), untersucht. Dabei hat er festgestellt, dass vertragliche Spielräume beim Ansatz der Personalkosten, beim Personaleinsatz und beim Auslastungsgrad von den Trägern in Anspruch genommen werden.

Ansatz der Personalkosten

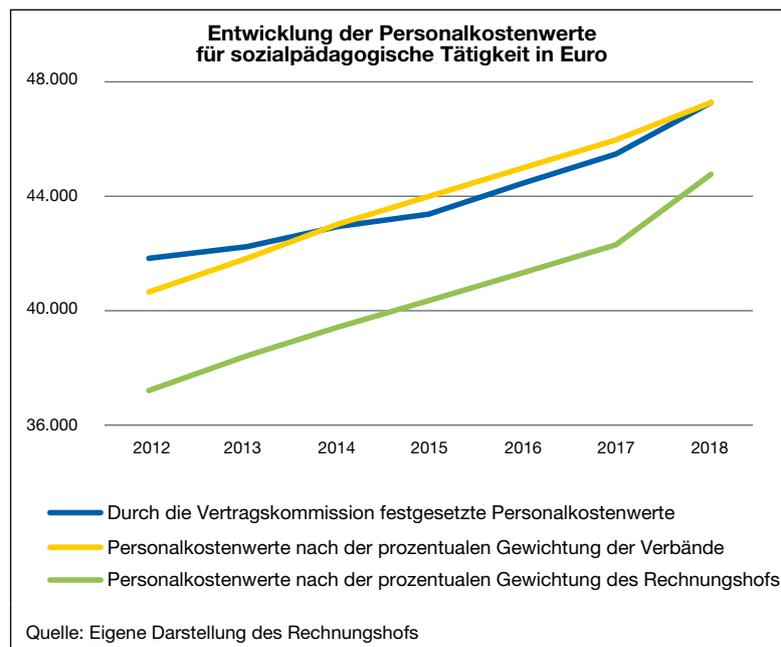
143. Das Entgelt für Hilfen nach dem SGB VIII setzt sich jeweils aus den Entgelten für Personalaufwand, Sachkosten und Aufwendungen für Investitionen zusammen. Der Anteil des Personalaufwands am Entgelt liegt bei den stationären Hilfen zwischen 63 % und 80 % und bei den ambulanten Hilfen regelhaft bei über 80 %. Im Rahmenvertrag 2008 wurde vereinbart, dass die Personalkosten anhand der von der Vertragskommission³ festgelegten einheitlichen Personalkostenwerte kalkuliert werden, sodass für alle Träger der Einrichtungen dieselben Personalkostenwerte zugrunde gelegt werden. Deren Höhe ist nach Funktionen differenziert und wird jährlich neu verhandelt. Der Verfahrensablauf der Entgelt-Vertragsverhandlungen stellt sich vereinfacht wie folgt dar:

- Angebot der Verbände,
- Verhandlungen mit den Verbänden,
- Einigung auf eine gemeinsame Vorlage für die Vertragskommission,
- Beschluss der Vertragskommission,
- Zustimmung der Finanzbehörde.

³ Die Vertragskommission ist u. a. für die Beschlussfassung über die Rahmendaten der Entgeltvereinbarungen zuständig. Hierzu gehören auch die Personalkostenwerte. Sie setzt sich aus Vertretern der BASFI, der Jugendämter, der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und dem Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V. zusammen.

144. Dem Angebot der Verbände für das Jahr 2018 liegt hinsichtlich der Kalkulation der Personalkostenwerte für „sozialpädagogische Tätigkeiten“ die Annahme zugrunde, dass sich der größte Teil des Trägerpersonals in den höheren Erfahrungsstufen befindet. Dementsprechend haben die Verbände eine prozentuale Gewichtung zulasten niedrigerer Erfahrungsstufen vorgenommen.⁴
145. Der Rechnungshof hat bei einem der größten Träger festgestellt⁵, dass sich dort eingesetztes Personal überwiegend in niedrigeren Erfahrungsstufen befindet. Er hat auf dieser Grundlage eine gleichmäßige prozentuale Gewichtung⁶ vorgenommen. Der Rechnungshof hat dann unter Zugrundelegung der prozentualen Gewichtung des Jahres 2018 verglichen, wie hoch die Personalkostenwerte für sozialpädagogische Tätigkeit nach der Gewichtung der Verbände (gelbe Linie) und bei einer gleichmäßigen prozentualen Gewichtung durch den Rechnungshof (grüne Linie) seit 2012 gewesen wären. Die blaue Linie kennzeichnet die von der Vertragskommission beschlossenen Werte.

Näheres zeigt nachfolgende Grafik:



146. Im Ergebnis hat der Rechnungshof festgestellt, dass die tatsächlich durch die Vertragskommission festgesetzten Personalkostenwerte in etwa der Gewichtung der Verbände entsprachen. Bei Zugrundelegung der Gewichtung des Rechnungshofs wären die Personalkostenwerte erheblich geringer ausgefallen.

⁴ Gewichtung Stufe 1 (5 %), 2 (10 %), 3 (15 %), 4 (20 %), 5 und 6 (50 %) der Entgeltstufe E9 TV-L.

⁵ Ein Träger hat aufgrund von Umstrukturierung den gesamten Personalbestand freiwillig an die BASFI gemeldet.

⁶ Gewichtung E9 Stufe 1 bis 5 je 20 %, für 2018: Gewichtung E9 Stufe 1 bis 6 je 16,67 %.

147. Für einen anderen großen Träger hat der Rechnungshof bei den stationären Hilfen 2017 die Unterschiede in den Personalkostenansätzen in die Entgeltkalkulationen übernommen und den sich daraus rechnerisch ergebenden finanziellen Spielraum ermittelt. Allein für diesen Träger beträgt nur für das Jahr 2017 die Differenz zwischen den durch die Vertragskommission festgesetzten Personalkostenwerten und den Personalkostenwerten nach der prozentualen Gewichtung des Rechnungshofs rund 0,8 Mio. Euro.
- Hohe finanzielle Spielräume beim Ansatz der Personalkosten

Qualifikation des einzusetzenden Personals

148. Für stationäre Hilfen sind in den Muster-Leistungsvereinbarungen für die Träger finanzielle Spielräume beim Personaleinsatz enthalten. So wird die sozialpädagogische Tätigkeit in vier nach Qualifikation unterschiedene Kategorien (c.1 bis c.4) eingeteilt. Unabhängig davon, wie der Betreuungsschlüssel in der Leistungsvereinbarung vereinbart ist, kann pädagogisches Betreuungspersonal mit der geringsten Qualifikation nach c.4 eingesetzt werden. Der Personaleinsatz des pädagogischen Betreuungspersonals in den ersten drei Qualifikationsstufen (c.1 bis c.3) muss in den Einrichtungen jedoch größer als 50 % sein. Die Entgelte werden nach dem vereinbarten Betreuungsschlüssel und unabhängig vom tatsächlichen Personaleinsatz gezahlt.
- Hohe finanzielle Spielräume auch beim Personaleinsatz
149. Da die BASFI keine Personalbestandslisten führt, ist ihr eine Überprüfung des Personaleinsatzes regelhaft nicht möglich. Auch prüft die BASFI nicht, ob das Personal tatsächlich in der für die Leistungs- und Entgeltfestsetzung anerkannten Qualität und Quantität vorhanden ist.
150. Der Rechnungshof hat bei einem großen Träger (Tz. 145) festgestellt, dass die vertraglich eingeräumten Spielräume auch genutzt wurden. Exemplarisch hat der Rechnungshof für diesen und weitere drei Träger für das Jahr 2018 ermittelt, wie hoch die Beträge der finanziellen Spielräume für stationäre Hilfen⁷ wären, sofern die Träger diese voll ausschöpften. Er ermittelte allein für diese vier Träger einen Betrag von über 1,3 Mio. Euro.

Finanzielle Spielräume „Personaleinsatz“	
Name	Rechnerisch ermittelter finanzieller Spielraum bei den stationären Angeboten in Euro
Träger A	813.490
Träger B	285.668
Träger C	115.953
Träger D	90.323
Summe	1.305.434
Quelle: Eigene Berechnungen des Rechnungshofs	

⁷ Hilfen nach §§ 19, 30, 34 und 35 SGB VIII.

Auslastungsgrad

151. Die BASFI kalkuliert regelhaft bei allen ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen mit einem pauschalen Auslastungsgrad von 95 %. Auch hieraus ergeben sich rechnerisch finanzielle Spielräume.
152. Der Rechnungshof hat exemplarisch bei drei ambulanten Hilfen⁸ einen Auslastungsgrad von 100 % angesetzt und den finanziellen Spielraum für das Jahr 2018 für alle Träger, die diese ambulanten Hilfen angeboten haben, errechnet. Rechnerisch ergab dies einen finanziellen Spielraum in Höhe von über 3 Mio. Euro.

Hohe finanzielle Spielräume beim Auslastungsgrad

Für die stationären Hilfen⁹ hat der Rechnungshof diesen Spielraum bei den vier Trägern (Tz. 150) errechnet. Es ergab sich für das Jahr 2018 ein Betrag in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro.

Finanzielle Spielräume „Auslastung stationärer Hilfen“	
Name	Rechnerisch ermittelter finanzieller Spielraum bei den stationären Angeboten in Euro
Träger A	775.779
Träger B	291.602
Träger C	119.173
Träger D	93.949
Summe	1.280.503
Quelle: Eigene Berechnungen des Rechnungshofs	

Wirtschaftliche Situation der Träger

153. Der Rechnungshof hat für einen der zehn größten Träger der Einrichtungen festgestellt, dass dieser Rücklagen in nennenswertem Umfang erwirtschaftet hat. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass diese außerhalb der Jugendhilfe erwirtschaftet wurden. Der Rechnungshof geht daher davon aus, dass die Rücklagen überwiegend im Zusammenhang mit den Erlösen aus den Hilfen nach dem SGB VIII stehen. Relevante Informationen hierzu können für einige Träger aus dem Bundesanzeiger, in dem u. a. bestimmte publikationspflichtige Jahresabschlüsse von Unternehmen enthalten sind, abgerufen werden. Die BASFI hat den Bundesanzeiger bislang nicht genutzt. Die bisherige rechtliche Ausgestaltung der Hilfen durch die Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen gestattet der BASFI nicht per se, einen Einblick in die wirtschaftliche Situation der Vertragspartner (Träger der Einrichtungen) zu nehmen und auf diesem Wege die Angemessenheit der Entgelthöhe zu überprüfen.

Angemessenheit der Entgelte fraglich

Der BASFI bleibt es aber unbenommen, dieses vertraglich mit den Trägern zu vereinbaren.

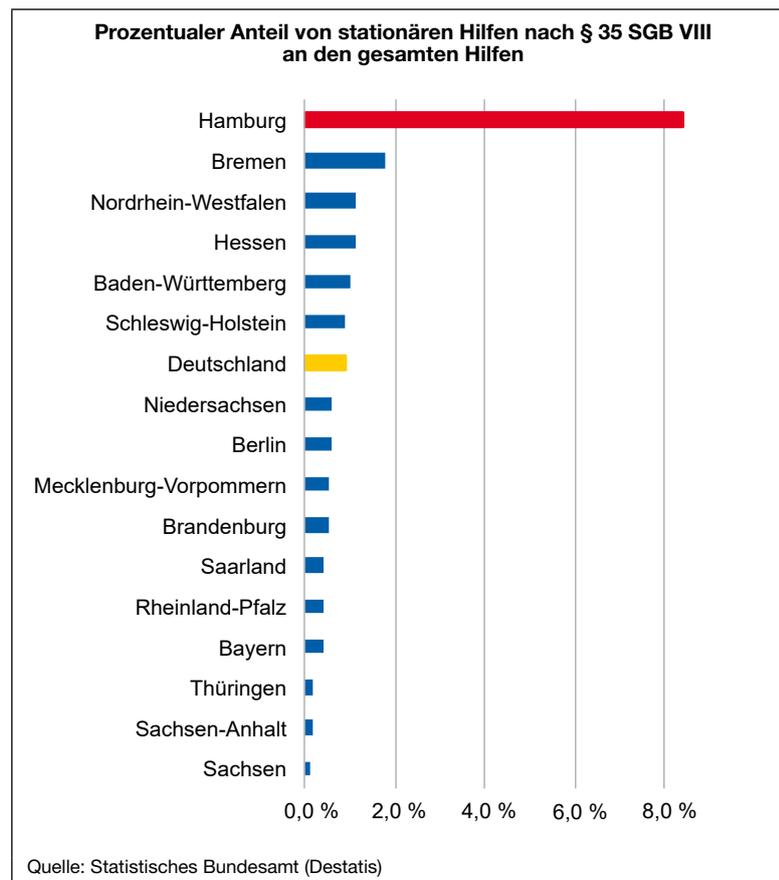
⁸ Es handelt sich um Hilfen nach den §§ 28 (Erziehungsberatung), 30 (Erziehungsbeistand) und 31 (Sozialpädagogische Familienhilfe) SGB VIII.

⁹ Hilfen nach §§ 19, 30, 34 und 35 SGB VIII.

Bedarfsgerechte Angebote

154. Ambulante Angebote fehlen

Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass teilweise bedarfsgerechte Angebote fehlen. Weil kostengünstigere ambulante Angebote nach § 30 SGB VIII fehlten, wurden betreuungsintensivere stationäre Hilfen nach § 35 SGB VIII belegt. Deren Kosten sind – berechnet für das Jahr 2018 – um mindestens 56 % höher als ambulante Angebote. Die nachstehende Grafik macht deutlich, dass die Entwicklung der stationären Hilfsangebote nach § 35 SGB VIII in Hamburg deutlich von der Entwicklung in den anderen Ländern abweicht.



Gesamtbewertung Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

155. Die vorstehenden Feststellungen zeigen, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur unzureichend beachtet wurden. Die BASFI hat keine Kenntnis über den aktuellen Personalbestand und die Personalkosten der Träger, den sich daraus ergebenden Personaleinsatz sowie über die aktuelle Belegung der jeweiligen Angebote und den aktuellen Auslastungsgrad.
156. Der Rechnungshof hat die Nichtbeachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet. Er hat die BASFI aufgefordert, insgesamt weniger finanzielle Spielräume zuzulassen und

- die Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen bzw. den Rahmenvertrag mit dem Ziel (neu) zu verhandeln, rechtliche Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Träger der Einrichtungen – zumindest ab einer bestimmten Größenordnung – verpflichtet werden, ihre Jahresabschlüsse offenzulegen bzw. ihre wirtschaftlichen Verhältnisse durch die Behörde begutachten zu lassen, um die Angemessenheit der Leistungsentgelte überprüfen und gegebenenfalls die Höhe der Entgelte nachsteuern oder die Leistungsmerkmale anheben zu können,
- ihre Gesamtverantwortung auch hinsichtlich der Überwachung der Leistungserbringung der an der Erfüllung der Aufgaben beteiligten Träger der freien Jugendhilfe (Prüfungsrecht) umfassend wahrzunehmen und in den Verhandlungen darauf hinzuwirken, dass Regelungen zum Prüfungsrecht in den Rahmenvertrag aufgenommen werden. Sofern keine Verankerung des Prüfungsrechts im Rahmenvertrag möglich ist, sollte sich die BASFI auf Bundesebene für eine Änderung der gesetzlichen Vorgaben einsetzen,
- für bedarfsgerechte Angebote Sorge zu tragen.

Meldepflichten

157. Der Träger einer nach § 45 SGB VIII erlaubnispflichtigen Einrichtung hat der zuständigen Behörde unverzüglich die Betriebsaufnahme unter Angabe von Name und Anschrift des Trägers, Art und Standort der Einrichtung, der Zahl der verfügbaren Plätze sowie der Namen und der beruflichen Ausbildung des Leiters und der Betreuungskräfte anzuzeigen.

Änderungen dieser Angaben sind der Behörde unverzüglich und die Zahl der belegten Plätze einmal jährlich zu melden (§ 47 Satz 2 SGB VIII).

158. Im Unterschied zu anderen Bundesländern gibt es in Hamburg keine Vorgaben zur Darstellung der jährlichen Belegungsmeldung wie beispielsweise eine Aufschlüsselung nach Standorten, eine Gliederung nach Altersgruppen oder Aussagen zur jahresdurchschnittlichen Belegung. Die gewählte Darstellung liegt mangels Vorgabe im Ermessen der Träger der Einrichtungen. Auch werden in der BASFI keine Personalbestandslisten zu den Erst- und Änderungsmeldungen der Träger der Einrichtungen geführt.

159. Die BASFI hat durch fehlende Vorgaben der jährlichen Belegungsmeldungen, nicht strukturierte Erfassung und fehlende Auswertung keine Kenntnisse über den aktuellen Personalbestand der Träger der Einrichtungen. So kann sie zum Beispiel nicht feststellen, ob die Meldungen zur Personalausstattung vollständig abgegeben wurden. Ohne Bestandslisten kann die BASFI keine Personaldefizite feststellen, die Betreuungssituation der Träger der Einrichtungen nicht beurteilen und damit ihre Aufsichtspflicht nicht ausüben.

Aussagekraft der Meldepflichten durch umfangreichere Auswertungen erhöhen

160. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BASFI die bundesrechtlich vorgeschriebenen Meldepflichten nur unzureichend überwacht und Vorgaben für eine aussagefähige Form der jährlichen Belegungsmeldungen fehlen.
161. Er hat die BASFI aufgefordert, die Meldungen strukturiert aufzubereiten und auszuwerten und zu prüfen, wie die Aussagekraft der jährlichen Belegungsmeldungen durch differenzierte Vorgaben erhöht werden kann.

Stellungnahme der Verwaltung

162. Die BASFI hat die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen nachzukommen.

Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche

Behörde für Arbeit, Soziales,
Familie und Integration /
Bezirksämter /
Finanzbehörde – Bezirksangelegenheiten

Die Kosten und Fallzahlen der Eingliederungshilfe für behinderte Kinder und Jugendliche weisen seit dem Jahr 2013 auffällige Steigerungen auf. Deren Ursachen ist nachzugehen.

Die Verwaltungspraxis zur Erstellung von Gesamtplänen bedarf der Anpassung an das Bundesteilhabegesetz.

Im Erstattungsverfahren mit den gesetzlichen Krankenkassen gab es Einnahmeverluste, weil Forderungen verspätet oder in zu geringer Höhe geltend gemacht wurden.

Die Sozialbehörde hat eine Dienstvorschrift erlassen, um den seit Jahren bestehenden Mängeln der elektronischen Aktenhaltung entgegenzuwirken.

163. Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern, oder die von einer derartigen Behinderung bedroht sind, erhalten Leistungen zur Eingliederungshilfe.¹
164. Kinder und Jugendliche mit einer ausschließlich seelischen Behinderung erhalten im Rahmen der Jugendhilfe gemäß § 35a SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) Eingliederungshilfe. In allen anderen Fällen erfolgt die Eingliederungshilfe ab dem 1. Januar 2020 in Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) nach dem SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – (SGB IX); bis zum 31. Dezember 2019 geschah dies nach dem SGB XII – Sozialhilfe – (SGB XII).
165. Die Verwaltungsverfahren und die Fachaufsicht folgen in Hamburg der Kostenträgerschaft. Deshalb gibt es unterschiedliche Zuständigkeiten:
- Für die Leistungen nach dem SGB VIII ist in der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) ministeriell das Amt für Familie zuständig. Die Leistungsgewährung obliegt den Jugendämtern der Bezirksämter.

¹ § 2 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Satz 1 SGB IX.

- Für die Leistungen nach dem SGB IX bzw. XII ist in der BASFI ministeriell das Amt für Soziales zuständig. Die Leistungsgewährung nimmt nunmehr zentral das Fachamt Eingliederungshilfe des Bezirksamts Wandsbek wahr. Bis zum 31. Dezember 2019 waren dezentral noch die Grundsicherungs- und Sozialdienststellen der Bezirksämter zuständig.

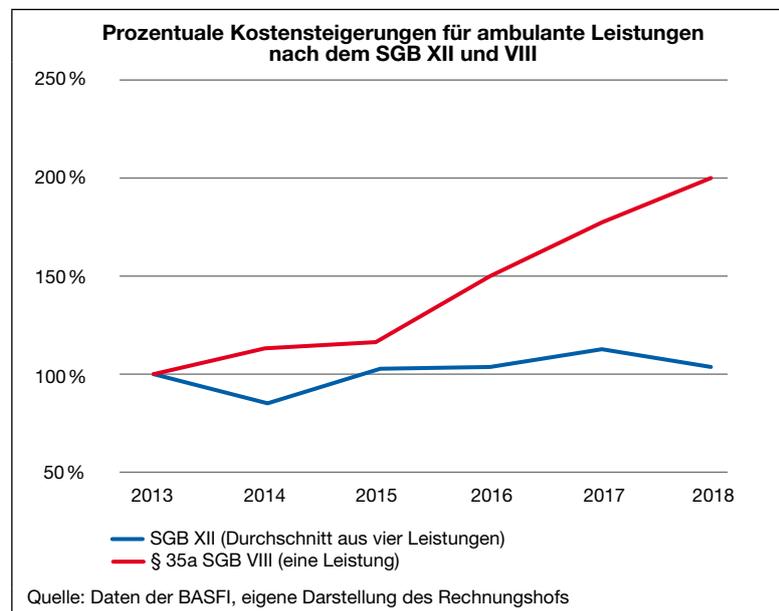
Trotz Zentralisierung der Eingliederungshilfe im Bezirksamt Wandsbek bleiben nach wie vor zwei Dienststellen für die Gewährung von Eingliederungshilfen an Kinder und Jugendliche in den Bezirksämtern zuständig.

Kostenentwicklung und Berichtswesen

Auffällige
Kosten-
steigerungen:
Verdoppelung
seit 2013

166. Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Kosten und Fallzahlen in der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2013 bis 2018 untersucht. Die Kostensteigerungen betragen für ambulante Leistungen nach dem SGB XII² im Durchschnitt maximal 3 % pro Jahr und lagen damit im Rahmen jährlicher Preissteigerungsraten für Personal- und Energiekosten.

Die jährlichen Kostensteigerungen für ambulante Leistungen seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher nach § 35a SGB VIII ragen dagegen mit durchschnittlich rund 20 % pro Jahr in dem betrachteten Zeitraum weit darüber hinaus:

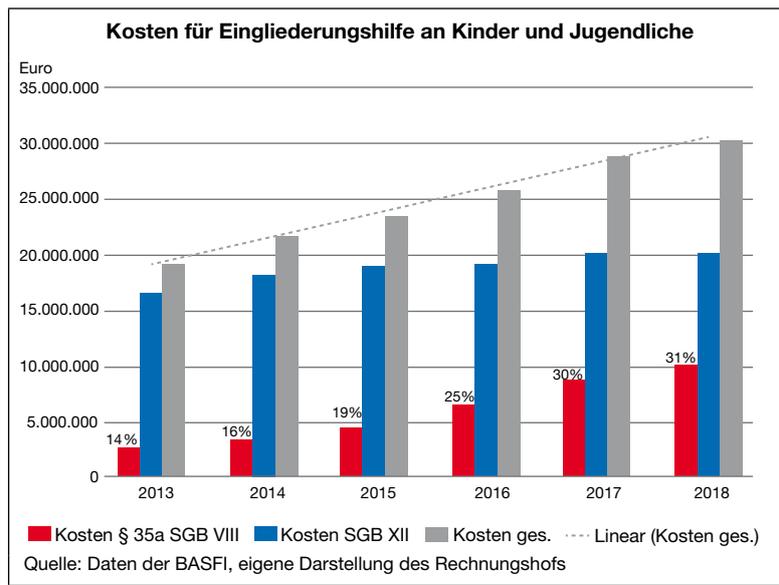


167. Die BASFI hat eingeräumt, bei den aus Mitteln der Jugendhilfe finanzierten Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche im Vergleich zu den stark steigenden Leistungen der Hilfen zur Erziehung das Controlling in geringerem Maße

² Hilfen für Familien mit behinderten Kindern, Interdisziplinäre Frühförderung, Heilpädagogische Leistungen, Leistungen bei Autismus.

durchgeführt zu haben. Mit jährlich rund 10 Mio. Euro machten die Eingliederungshilfeleistungen für Kinder und Jugendliche nur einen geringen Anteil (2,4 %) an den Kosten für Jugendhilfeleistungen von insgesamt 410 Mio. Euro³ aus.

168. Der Rechnungshof hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass sich diese Kosten in der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen zu einem mittlerweile erheblichen Anteil von rund 30 % entwickelt haben:



169. Auch eine vergleichende Betrachtung sämtlicher aus dem Haushalt der BASFI finanzierten Kosten der Eingliederungshilfe wurde bisher nicht vorgenommen.

Keine Gesamtbetrachtung der Kostenentwicklung

Dies ist zum Teil auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten zurückzuführen (Tz. 165) mit der Folge, dass neben der Fallbearbeitung auch die Auswertung von Kennzahlen für das Berichtswesen aus unterschiedlichen Fachverfahren heraus vorgenommen wird.

170. Die BASFI will entsprechend der Anregung des Rechnungshofs den Ursachen der Steigerungsraten nachgehen und dazu künftig verstärkt auch Kennzahlen zu Leistungen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach dem SGB VIII darstellen.

Sie hat weiter zugesagt, die aus den Fachverfahren generierten Daten zu einer Gesamtdarstellung zusammenzuführen. Künftig soll bei vierteljährlich stattfindenden Controllinggesprächen der Behörde auch eine Gesamtbetrachtung aller Leistungen der Eingliederungshilfe der BASFI vorgenommen werden.

³ Ist 2017: 408 Mio. Euro, Ist 2018: 410 Mio. Euro.

Verbindliche Gesamtplanung

- Gesetzliche Verpflichtung nicht erfüllt
171. Die Bezirksämter haben die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtplans bei Leistungen der Eingliederungshilfe noch immer nicht in allen Fällen erfüllt. Der Rechnungshof hatte schon vor Jahren kritisiert, dass die Bezirksämter auf Basis einer Kooperationsvereinbarung Ausnahmen vom verbindlichen Gesamtplanverfahren praktizierten.⁴ Mit Inkrafttreten des BTHG zum 1. Januar 2018 wurden die gesetzlichen Vorgaben zur Teilhabe- und Gesamtplanerstellung noch weiter konkretisiert. Anpassungen der Kooperationsvereinbarung bzw. des Verwaltungshandelns haben die Behörden dennoch nicht vorgenommen.
172. Die BASFI hat sich darauf berufen, dass weder sie noch das Fachamt Eingliederungshilfe im Bezirksamt Wandsbek angesichts der mit dem Inkrafttreten des BTHG und der Ablösung des Fachverfahrens PROSA durch PROSOZ verbundenen Aufgaben über personelle Ressourcen für die Gesamtplan-Thematik verfügt hätten. Durch das im Fachamt des Bezirksamts Wandsbek vorhandene Fallmanagement sei Hamburg im Vergleich zu anderen Ländern jedoch gut auf durch das BTHG veranlasste Neuerungen vorbereitet.
173. Der Rechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, dass die Verbindlichkeit des Gesamtplanverfahrens nicht neu ist, und gegenüber der BASFI und dem Bezirksamt Wandsbek die Erwartung geäußert, dass unverzüglich eine gesetzeskonforme Teilhabe- und Gesamtplanung sichergestellt wird.
174. Die BASFI und das Bezirksamt Wandsbek haben dies zugesagt und wollen die Kooperationsvereinbarung der Bezirksämter anpassen.

Abrechnungsmängel in Erstattungsverfahren

- Säumnis und Berechnungsfehler führen zu Einnahmeausfällen
175. Die zwischen der BASFI und den gesetzlichen Krankenkassen seit 2006 vereinbarte Erstattung der Kosten für den medizinisch verursachten Anteil an Integrativer Frühförderung wurde nicht verlässlich realisiert. Ursächlich hierfür waren Bearbeitungsmängel in den Grundsicherungs- und Sozialdienststellen der Bezirksämter. Den Sachbearbeitungen unterliefen Berechnungsfehler bei der Betragsermittlung im einzelnen Leistungsfall. Die Fristen, innerhalb derer die Erstattungen vereinbarungsgemäß geltend zu machen sind, wurden nicht eingehalten. In der Folge haben die Krankenkassen Erstattungen verweigert.
176. Der Rechnungshof hat gefordert, künftig eine fristgerechte und vollständige Einnahmeerhebung sicherzustellen. Er hat weiterhin kritisiert, dass das in Einführung befindliche EDV-Verfahren PROSOZ wie auch schon das abzulösende Verfahren PROSA keine Automationsunterstützung für die Dienststellen bei der Berechnung und Geltendmachung der Forderungen vorsieht.

⁴ Jahresbericht 2016, Tz. 267 ff.

177. Die BASFI und die Bezirksämter haben zugesagt, künftig Erstattungsforderungen fristgerecht geltend zu machen. Die BASFI hat inzwischen einen einheitlichen Abrechnungsvordruck installiert und strebt weitere automatisierte Verfahrenserleichterungen an.

Elektronische Aktenführung

178. Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit gegenüber der BASFI wiederholt in seinen Prüfungen die unzureichende Dokumentation von Vorgängen in ELDORADO⁵ beanstandet.

Die BASFI hatte die Feststellungen des Rechnungshofs stets anerkannt und Abhilfe zugesagt.⁶

179. Im Zuge dieser Prüfung hat der Rechnungshof erneut entsprechende Mängel vorgefunden. So wurden Dokumente

Trotz elektronischer Aktenhaltung fortbestehende Mängel

- nicht zeitnah digitalisiert, in einigen Fällen geschah dies erst, nachdem der Rechnungshof um Akteneinsicht gebeten hatte,
- überwiegend ohne Aktenzeichen abgelegt,
- über Jahre hinweg mit dem gleichen Titel eingestellt, sodass der differenzierte Inhalt bei Recherchen nicht sofort erkennbar war,
- in mehreren Überarbeitungsfassungen digitalisiert, ohne die unterzeichnete Endfassung kenntlich zu machen; in einem Fall fehlte diese ganz,
- für Folgejahre in andere Aktenzeichen verfügt, ohne dies in der bisher verwendeten Akte zu notieren.

Außerdem wurden Aktenschließungen nicht vermerkt.

180. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, eine den Dienstvorschriften entsprechende Aktenführung herzustellen.

181. Angesichts der Erfolglosigkeit der bisher zur Verbesserung der Aktenführung ergriffenen Maßnahmen hat die BASFI als neues Instrument zum 1. Januar 2019 die „Dienstvorschrift zur Aktenvollständigkeitskontrolle“ erlassen. Damit wurde erstmals ein Verfahren zur regelmäßigen Kontrolle der Akten auf vollständige und rechtzeitige Dokumentation des Verwaltungshandelns eingerichtet. Die Kontrolle erfolgt durch die Vorgesetzten mit Berichterstattung an die Behördenleitung.

182. Der Erfolg bei der Beseitigung der Mängel in der Aktenführung bleibt abzuwarten.

⁵ ELDORADO (= Elektronische Dokumentenverwaltung mit TeraDoC) ist eine Anwendersoftware zur elektronischen Akten- und Dokumentenverwaltung, mit der die Papieraktenaktenhaltung in der Freien und Hansestadt Hamburg abgelöst wird.

⁶ Zuletzt Jahresbericht 2018, Tz. 100 ff.

Integrationsfonds

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Finanzbehörde / Behörde für Kultur und Medien /
Bezirksamt Bergedorf

Der Senat hat die Bürgerschaft nicht darüber aufgeklärt, unter welchen zeitlichen und inhaltlichen Bedingungen eine ordnungsgemäße Förderung nach Zuwendungsrecht möglich wäre. Stattdessen hat er den Fonds im Haushaltsplan entgegen dem Fälligkeitsgebot abgebildet.

Das Ziel der Bürgerschaft, temporär Projekte zu fördern, die im Anschluss aus eigener Kraft oder mit Regelförderungen wirken, wurde nicht erreicht. Inwieweit die geförderten Maßnahmen nachhaltig zur Integration beigetragen haben, ist nicht feststellbar.

183. Auf ein im Juli 2016 beschlossenes Ersuchen der Bürgerschaft¹ wurde im September 2016 der Integrationsfonds mit Mitteln in Höhe von 7 Mio. Euro konsumtiv und 3 Mio. Euro investiv eingerichtet.² Zur Finanzierung wurden die Allgemeine Zentrale Reserve und die Zentrale Investitionsreserve – die zu diesem Zeitpunkt absehbar nicht benötigt wurden – abgesenkt.
184. Mit den zu fördernden Projekten, ihren Trägern und den konkreten Fördersummen hat sich die Bürgerschaft jeweils in einzelnen Ersuchen nach Artikel 31 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg an den Senat befasst. Die Mittel sollten als Zuwendungen vergeben werden. Erklärtes Ziel der Bürgerschaft war es, nachhaltige Projekte zur Integration Geflüchteter zu finanzieren, die im Anschluss aus eigener Kraft oder in Regelförderprogrammen fortgesetzt werden können.³

Veranschlagung

185. Die Abbildung des Integrationsfonds im Haushaltsplan erfolgte auf der Grundlage einer Beschlussvorlage des Senats⁴ entgegen dem Fälligkeitsgebot (§ 12 Absätze 1, 2 Nummer 3 LHO, Artikel 66 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) bereits im laufenden Haushaltsjahr 2016, obwohl absehbar war, dass die Mittel erst in den Folgejahren benötigt werden würden. Im Zuge des Resteverfahrens wurden sie auf das folgende Haushaltsjahr übertragen. Auch für die Weiterfinanzierung einzel-
- Fälligkeitsgebot nicht eingehalten

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/5237 vom 12. Juli 2016.

² Bürgerschaftsdrucksache 21/5860 vom 6. September 2019.

³ Bürgerschaftsdrucksache 21/5237 vom 12. Juli 2016, S. 2.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/5860 vom 6. September 2019.

ner Projekte im Jahr 2018 erfolgte keine reguläre Veranschlagung im Rahmen des Doppelhaushalts 2019/2020.

186. Die Finanzbehörde hat die Abbildung im Haushaltsplan 2016 damit begründet, dass die Bürgerschaft eine Veranschlagung in 2016 gewollt habe und dabei von einer rechtzeitigen Gewährung der zuwendungsgebenden Stellen ausgegangen sei.
187. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet und darauf hingewiesen, dass es in der Verantwortung des Senats und der Fachbehörden liegt, die Umsetzbarkeit von Ersuchen der Bürgerschaft zu prüfen, die Bürgerschaft gegebenenfalls auf das realistisch Machbare hinzuweisen, die Mittel im Haushaltsplan entsprechend darzustellen und zu bewirtschaften.
188. Die Finanzbehörde will dafür Sorge tragen, dass Zuwendungsmittel zukünftig im Haushaltsplan des Haushaltsjahres abgebildet werden, in dem die Ausgaben tatsächlich bewirkt werden sollen.

Bedarf, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

189. Die Verwaltung ging davon aus, dass es Wunsch der Bürgerschaft war, schnell über die Gewährung der Mittel für die empfohlenen Projekte zu entscheiden. Zudem hielt sie angesichts der bürgerschaftlichen Ersuchen zu den einzelnen Projekten die Ausübung eigenen Ermessens, zum Beispiel zum Bedarf, zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie zum Einsatz von Eigenmitteln, für entbehrlich. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI), die die Umsetzung des Fonds durch die Fachbehörden koordinierte, verfasste und empfahl mit Zustimmung der Finanzbehörde auch den anderen Fachbehörden Regelungen über ein „vereinfachtes Zuwendungsverfahren“. Dieses sah Abweichungen von den zur LHO erlassenen Verwaltungs- sowie behördenspezifischen Dienstvorschriften vor. Sonderregelungen geschaffen
190. In keinem anderen Politikfeld sind die Ausgaben in den letzten Jahren in gleichem Maße gestiegen wie bei der Versorgung und Integration von Flüchtlingen und Zuwanderern.⁵ Der Senat gründet seine vielfältigen Programme und Maßnahmen seit dem Jahr 2013 auf eine Gesamtstrategie (Integrationskonzept), die es ermöglichen soll, den Mitteleinsatz spezialisiert, bedarfsgerecht und sparsam zu steuern.⁶ Kommt der Senat zu der Auffassung, dass seine Gesamtstrategie qualitativ oder finanziell nicht ausreichend ist, wäre er gehalten, andere Maßnahmen passgenau in sein Konzept zu integrieren und gegebenenfalls bei der Bürgerschaft sachlich begründete höhere Mittel einzuwerben.
191. Bei der Realisierung der einzelnen Maßnahmen des Integrationsfonds ist eine systematische Einbeziehung in die Gesamtstrategie Keine Einbindung in Gesamtstrategie

⁵ Jahresbericht 2019, Tz. 115.

⁶ Zuletzt fortgeschriebenes Hamburger Integrationskonzept „Wir in Hamburg! Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt“, Bürgerschaftsdrucksache 21/10281 vom 5. September 2017.

unterblieben. Stattdessen ist zusätzlich eine Vielzahl von Vorhaben ohne Berücksichtigung von vorhandenen oder alternativen Angeboten umgesetzt worden.

192. Zuwendungen sind Auszahlungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Sie dürfen nur gewährt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) an der Erfüllung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 46 Absatz 1 Sätze 1 und 2 LHO). Anlass einer Mittelgewährung im Zuwendungsverfahren ist somit die zu erfüllende konkrete Aufgabe, die ein erhebliches Interesse der FHH befriedigen soll (§ 46 Absatz 1 LHO).
193. Eine Prüfung des erheblichen Interesses der FHH an der Zweckerfüllung und des Bedarfs hat die Verwaltung nicht vorgenommen. Die Ersuchen der Bürgerschaft als solche, auf die sich die Verwaltung berufen hat, enthielten keine Begründungen für das erhebliche Interesse der FHH oder für den spezifischen Bedarf an einem Projekt. Die generelle Sinnhaftigkeit von Integration macht Feststellungen hierzu nicht entbehrlich. Im Übrigen war den Ersuchen der Bürgerschaft meist nicht zu entnehmen, inwieweit es trotz vorhandener Angebote einen Bedarf an weiterer Förderung gibt.
194. Beispielsweise gibt es – finanziert durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die FHH und das Jobcenter team.arbeit.hamburg – zahlreiche Sprachförderungsangebote. Dessen ungeachtet wurde durch die BASFI ein zusätzliches Sprachförderangebot in lediglich einer von über hundert Unterbringungseinrichtungen finanziert, ohne zu begründen, weshalb es überhaupt und gerade an diesem Standort notwendig war. In einem anderen von der BASFI geförderten Projekt zur Gewinnung von IT-Fachkräften wurden der Bedarf weit überschätzt und mangels Nachfrage die Projektziele nicht einmal ansatzweise erreicht. Letztlich hat das Projekt seine Tätigkeit auf die allgemeine Arbeitsmarktberatung umgestellt.
195. Angesichts der Begrenztheit staatlicher Fördermittel ist die zuwendungsgewährende Stelle verpflichtet, eine Zuwendung so zu bemessen, dass der beabsichtigte Zweck mit möglichst geringen Haushaltsmitteln erreicht wird. Deshalb dürfen Zuwendungen gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität nur unter Berücksichtigung der eigenen Leistungsfähigkeit des Empfängers gewährt werden.
196. Die BASFI hielt ein erhebliches Interesse der FHH an zu fördernden Maßnahmen angesichts der Ersuchen der Bürgerschaft für offensichtlich. Hieraus leitete sie ab, dass eine Prüfung der Eigenmittel des Trägers entbehrlich sei (Tz. 189). Lediglich im Rahmen realisierter Projekte erzielte Einnahmen sollten eingesetzt werden müssen. So mussten selbst große Träger, die sowohl die finanziellen Möglichkeiten als auch ein Eigeninteresse an der Projektdurchführung hatten, weder vorhandenes Personal noch Räume einbringen. Außerdem wurde durch die BASFI eine Vermittlungsplattform für gewerblich tätige Mediatoren und Moderatoren finanziert, ohne zu berücksichtigen, dass diese in erheblichem Maße von den Aufträgen profitieren und daher einen Beitrag hätten leisten können.

Bedarf von
Programm und
Projekten nicht
dargetan

Vorhandene
Eigenmittel
nicht berücksichtig

197. Die BASFI hat das abweichende Verfahren mit der Eilbedürftigkeit durch die Erwartungen der Bürgerschaft und dem Respekt gegenüber dem Gesetzgeber begründet.
198. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es Aufgabe des Senats ist, der Bürgerschaft die Bedeutung, die Folgen und die Grenzen des politisch Gewollten zu erläutern. Gemäß der verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgabenverteilung obliegt es dem Senat, nach Maßgabe der haushalts- und zuwendungsrechtlichen Normen über Förderprogramme zu befinden.
199. Die BASFI hat zugesagt, die Feststellungen des Rechnungshofs zukünftig bei vergleichbaren Förderprogrammen zu berücksichtigen.

Erfolg

200. Ein Teil der Projekte wurde nach Auslaufen der Förderung aus dem Integrationsfonds weder von der FHH noch durch Dritte weiterfinanziert. Damit hat der Integrationsfonds den gewünschten nachhaltigen Effekt nicht im erwarteten Umfang (Tz. 184) erzielt. Zukunftsfähigkeit der Projekte nicht erreicht
201. Angesichts der Aufgabe der Integration von Geflüchteten mit Bleibeperspektive müssen die begrenzten staatlichen Mittel dort eingesetzt werden, wo sie den größtmöglichen Nutzen stiften. Das zu beurteilen setzt eine Definition realistischer Erfolgskriterien voraus. Dies wäre Aufgabe der zuwendungsgewährenden Stellen gewesen. Seitens der Behörden sind allerdings nur für einen Teil der Projekte konkrete Zielvorgaben gemacht worden. Die Ersuchen der Bürgerschaft definieren in vielen Fällen keine messbaren Ziele, wie zum Beispiel bei einer Vermittlungsplattform für Mediatoren (BASFI), bei einem Patenschaftsprojekt (Bezirksamt Bergedorf) oder geförderten Kulturprojekten (Behörde für Kultur und Medien). Bei Letzterem hätten Zielvorgaben, etwa die Anzahl an Teilnehmenden oder Zuschauern, getroffen werden können. Weil eine nachträgliche Erhebung nicht möglich war, konnten die Zielerreichung und der Projekterfolg nicht ausreichend bewertet werden. Das vollständige Auskehren der Mittel oder die Zufriedenheit aller Akteure, auf die sich die Behörde berufen hat, sind keine Kriterien im Sinne des Zuwendungsrechts. Der Rechnungshof hat daher die fehlende Zielkonkretisierung bemängelt. Keine Kriterien zur Erfolgsmessung
202. Die BASFI hat zugesagt, zukünftig in vergleichbaren Förderprogrammen die Messbarkeit von Zielerreichung und Erfolg sicherzustellen.

Träger- und Projektauswahl

203. Der transparente, chancengleiche Zugang zu Zuwendungsmitteln ist eine wesentliche Grundlage wirtschaftlicher Haushaltsführung. Sowohl die Bürgerschaft als auch der Senat haben bisher großen Wert auf eine nachvollziehbare Gewährung von Zuwendungen gelegt. Dies gilt insbesondere für die BASFI, auch veranlasst durch Chancengleichheit nicht gegeben

Erkenntnisse parlamentarischer Untersuchungsausschüsse und Prüfungen des Rechnungshofs.⁷

204. Diese Transparenz haben die Zuwendungsverfahren zur Umsetzung des Integrationsfonds nicht hergestellt. Aus welchen Gründen die von der Bürgerschaft benannten Träger und ihre Projekte ausgewählt und nach welchen Maßgaben die Höhe der Fördermittel festgelegt wurden, ist den bürgerschaftlichen Ersuchen nicht zu entnehmen.⁸ Die BASFI hat bis auf wenige Ausnahmen, in denen sie die ersuchte Fördersumme unter Berücksichtigung der geförderten Maßnahme absenkte oder selbst ein Projekt integrationsgerecht spezifizierte, die bürgerschaftlichen Festlegungen nicht hinterfragt.
205. Der Rechnungshof wertet auch dies als Respekt vor der Bürgerschaft. Er sieht es aber als notwendig an, zur chancengleichen Anwendung des Zuwendungsrechts zurückzukehren. Es liegt in der Verantwortung des Senats, das Verfahren und die Auswahl der Empfänger von Zuwendungen zu bestimmen.
206. Der Rechnungshof hat für zukünftige, vergleichbare, von der Bürgerschaft ersuchte Zuwendungsprogramme empfohlen, dass die Verwaltung die Gewährung der Mittel in eigener Verantwortung, zum Beispiel nach Maßgabe einer Förderrichtlinie, unter Berücksichtigung von der Bürgerschaft vorgegebener Ziele verantwortet.
- Auswahl nach Förderrichtlinie empfehlenswert
207. Die Verwaltung will dies zukünftig anstreben.

⁷ Bürgerschaftsdrucksache 16/5992 vom 8. Mai 2001, Jahresbericht 2018, „Auswahl von Trägern im Sozialbereich“, Tz. 95 ff.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/15795 vom 15. Januar 2019.

Sicherung von Wohnraum

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

Das Hilfesystem zur Wohnraumsicherung ist nicht in dem Maße nachhaltig, wie es die Verwaltung annimmt. Sie wertet Fälle, in denen die Fachstellen wiederholt aufgrund drohender Wohnungslosigkeit tätig werden mussten, über einen zu kurzen Zeitraum aus. Hierbei bleiben Maßnahmen, die zur Sicherung der Versorgung mit Wasser, Strom oder Gas erforderlich sind, unberücksichtigt.

Die Verwaltung benötigt mehr Informationen, um Hilfen erfolgreich und ressourcensparend zu steuern.

208. Drohende oder eingetretene Wohnungslosigkeit wirkt sich regelmäßig existenzgefährdend auf die Betroffenen aus. Eine vergleichbare Notlage liegt vor, wenn die Versorgung des Wohnraums mit Wasser, Strom oder Gas wegen Zahlungsverzugs gefährdet ist oder durch Absperrung ausbleibt. Um der Existenzgefährdung und ihren Folgen entgegenzuwirken, sehen das SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) und das SGB XII – Sozialhilfe – (SGB XII) Regelungen vor, die die Sicherung des Wohnraums bzw. die Behebung von vergleichbaren Notlagen ermöglichen.
209. In der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sind die bezirklichen Fachstellen für Wohnungsnotfälle der Grundsicherungs- und Sozialämter für die Bewilligung von Leistungen zur Sicherung von Wohnraum in allen Fällen und damit rechtskreisübergreifend zuständig.
- Für vergleichbare Notlagen ist die Zuständigkeit dahingehend geregelt, dass für Anspruchsberechtigte nach dem SGB II das Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.) und für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII die bezirklichen Grundsicherungs- und Sozialämter Leistungen bewilligen.
- Die ministeriellen Zuständigkeiten zur Sicherung des Wohnraums und zur Behebung von vergleichbaren Notlagen liegen – abgesehen von der Bundeszuständigkeit für Stromschulden im SGB II – bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI).
210. Staatliche Hilfen zur wohnungsbezogenen Notlagenbeseitigung müssen – abgesehen von der Abwendung der akuten Gefahr – darauf ausgerichtet sein, Hilfebedürftigen auf Dauer zum Erhalt

von Wohnung und Versorgungsleistungen zu verhelfen. Wiederholt auftretende Notlagen sind deshalb ein Indiz dafür, dass die bisher gewählten Maßnahmen nicht hinreichend für eine dauerhafte Behebung der Notlage geeignet waren.

Datengrundlagen und Controlling

211. Das im Fachverfahren PROSA für die Fachstellen für Wohnungsnotfälle hinterlegte Dokumentationssystem soll der BASFI die Möglichkeit geben, Auswertungen – auch zur Messung von Erfolg und Nachhaltigkeit – vorzunehmen.
- Keine Dokumentation nach einheitlichen Kriterien
212. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bisher keine einheitliche Dokumentation gewährleistet war, da trotz fachlicher Änderungen die für das Dokumentationssystem vorgesehene Anleitung nicht aktualisiert wurde. So war Beschäftigten in einer Fachstelle zum Beispiel nicht bekannt, unter welchen Bedingungen von einer „Eigensicherung durch den Mieter“ oder von einem „unbekannten Fallausgang“ auszugehen war. Im Ergebnis wurde auch bei einem unbekanntem Fallausgang immer von einer Eigensicherung durch den Mieter ausgegangen und dies als Erfolg der Fachstelle verbucht. Zudem waren notwendige Falldaten nicht immer vollständig und korrekt erfasst.
213. Die BASFI wertet die aus PROSA und dem Dokumentationssystem gewonnenen Daten aus. Sie gibt diese Daten quartalsweise an die bezirklichen Grundsicherungs- und Sozialämter, damit diese ebenfalls Steuerungsnotwendigkeiten für sich ableiten können. Eine gemeinsame Bewertung der Daten, die die Grundlage für weitergehende steuernde Entscheidungen liefern könnte, hat bis zum Abschluss des Prüfungsverfahrens nicht stattgefunden.
214. Die BASFI hat zugesagt, die Kritik des Rechnungshofs aufzugreifen. Sie hat inzwischen Vorgaben für die notwendige Klarstellung zu den Eingaben im Dokumentationssystem erstellt und will im neuen Fachverfahren PROSOZ, das PROSA ablösen wird, ein nach einheitlichen Kriterien auswertbares verlässliches Dokumentationssystem vorsehen. Sie strebt einen zukünftig zweimal jährlich stattfindenden Austausch mit den Bezirksämtern zur Analyse der Controllingdaten an und hat erklärt, hiermit Ende Juni 2019 begonnen zu haben.
- t.a.h. kann wesentliche Daten nicht liefern
215. t.a.h. arbeitet mit Fachverfahren des Bundes. Trotz mehrjähriger Anstrengungen ist es der BASFI bisher nicht gelungen, die für das Hamburger Hilfesystem relevanten Daten vom t.a.h. zu erhalten, obwohl diese zwingend für Steuerungszwecke benötigt werden. Die BASFI hat – wie auch andere kommunale Träger – die noch fehlenden technischen Voraussetzungen für die erforderlichen Datenabfragen wiederholt angemahnt.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass in 11 % der von ihm geprüften Fälle beim t.a.h. die Akten nicht auffindbar bzw. unvollständig waren. Entgegen der eigenen Handlungsanweisung waren Fallausgänge nicht nachvollziehbar dokumentiert

und gesundheitsrelevante Dokumente (ärztliche bzw. psychologische Gutachten oder Krankenhausberichte) ungesichert abgeheftet.

216. Die BASFI will weiterhin mit Nachdruck ihre Auswertungsanliegen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe bei der Bundesagentur für Arbeit verfolgen.

t.a.h. hat zugesagt, seine Beschäftigten auf die Einhaltung der Dokumentationsregeln hinzuweisen, und geht davon aus, dass mit Einführung der elektronischen Akte Aktenverluste und Vertraulichkeitsverstöße ausgeschlossen sein werden.

Wiederholungsfälle

217. Um die Nachhaltigkeit der zur Wohnungssicherung getroffenen Maßnahmen zu messen, wertet die BASFI die Daten auch dahingehend aus, ob wiederholt Wohnraumverluste drohten. Hierbei legt sie einen Betrachtungszeitraum von 24 Monaten zugrunde. In einer internen Auswertung (rund 13.200 Fälle im Zeitraum 2016 bis 2017) hat sie ermittelt, dass die Anzahl der Wiederholungsfälle durchschnittlich ca. 11 % betrug. Die BASFI bewertet diese Größe als „relativ gering“, sodass derzeit keine besonderen Handlungsschritte erforderlich seien. Im sog. Benchmarking der großen Großstädte Deutschlands, an dem die BASFI sich beteiligt, zeige sich, dass andere Städte einen deutlich höheren Anteil an Wiederholungsfällen hätten.

218. Der Rechnungshof hat mittels einer Stichprobe für denselben Zeitraum zu Vergleichszwecken eine eigene Auswertung durchgeführt. Unter Zugrundelegung eines 24-monatigen Zeitraums ergab sich für 27 % der Fälle, dass wiederholt Maßnahmen zum Erhalt des Mietverhältnisses erforderlich waren. Bei einer Betrachtung von 48 Monaten erwiesen sich 40 % der Stichprobe als Wiederholungsfall. Bezieht man die Fälle ein, in denen eine dem Wohnraumverlust vergleichbare Notlage wegen Versorgungsmängeln vorlag, kam es in 54 % der Fälle zu einem erneuten Handlungsbedarf.

Tatsächliche Zahl wiederholter Notlagen deutlich höher

219. Dieses Ergebnis erachtet der Rechnungshof nicht als Beleg für die Nachhaltigkeit der ergriffenen Maßnahmen. Er hält eine Zeitspanne von zwei Jahren für zu kurz, um von einer nachhaltigen Sicherung auszugehen. Angesichts der meist multiplen sozialen Probleme, die ursächlich für die entstandene Notlage sind, entsteht eine solide Festigung der Versorgungs- und Wohnungssituation erst über einen längeren Zeitraum.

220. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, zusätzlich zum Benchmarking der Großstädte eine gesonderte Auswertung für die FHH vorzunehmen, die einen zurückliegenden Betrachtungszeitraum von mindestens 48 Monaten zum jeweiligen Auswertungsstichtag umfasst und möglichst sämtliche auf den Wohnraum bezogene Notlagen berücksichtigt, damit ein Wiederholungsfall aussagekräftig und ganzheitlich abgebildet wird.

221. Die BASFI hat angekündigt, die Umstellung auf PROSOZ zu nutzen, um Auswertungen für einen rückwärtigen Zeitraum von 48 Monaten zu ermöglichen. Zudem will sie unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben und fachlicher Ziele prüfen, inwieweit die Einbeziehung vergleichbarer Notlagen/Versorgungsschulden zweckmäßig und möglich ist.

Zahlungsüberwachung

- Zahlungen bei
teilleistungs-
fähigen
Betroffenen
überwachen
222. Zur Vermeidung erneuter Schulden zahlen t.a.h. bzw. die Grundsicherungs- und Sozialämter bei Transferleistungsempfängern die Mieten bzw. die monatlichen Abschläge direkt an die Vermieter bzw. Versorgungsunternehmen. Soweit die Transferleistungen wegen anderer Einkünfte jedoch geringer als die Miete oder Abschläge sind, muss der Transferleistungsempfänger die Zahlungen selbst veranlassen. Eine Kontrolle dieser Zahlungen durch t.a.h. bzw. die Grundsicherungs- und Sozialämter ist nicht vorgesehen. In der Praxis kommt es in diesen Fällen häufig zu neuen Zahlungsrückständen, die bei einer regelhaften Kontrolle vermeidbar gewesen wären.
223. Der Rechnungshof hat gefordert, Lösungen für eine Sicherstellung der vollständigen Mietzahlung zu erarbeiten.
224. Die BASFI will Lösungsmöglichkeiten prüfen, um künftig entsprechende Verschuldungslagen zu vermeiden.

Weitergehende Beratung

225. Die BASFI finanziert Soziale Beratungsstellen privater gemeinnütziger Träger bisher über Zuwendungen. Die bezirklichen Fachstellen für Wohnungsnotfälle beauftragen diese mit der weitergehenden Betreuung ihrer Kunden, damit diesen bei der Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nachhaltig geholfen wird.
- Erfahrungen
der bezirklichen
Fachstellen
nicht abgefragt
226. Durch die enge Zusammenarbeit mit den Sozialen Beratungsstellen verfügen die Fachstellen über fundierte Erfahrungen und Erkenntnisse auch im Hinblick auf notwendige Veränderungen im Leistungsportfolio der Beratungsstellen. Die zuwendungsgebende BASFI macht sich diese jedoch für Steuerungszwecke bisher nicht zu eigen.
227. Die BASFI hat erklärt, zukünftig auf Basis eines Landesrahmenvertrages Leistungsvereinbarungen mit den Trägern der Sozialen Beratungsstellen abzuschließen, deren Anforderungen sich nach §§ 67 ff. SGB XII richten. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Sozialen Beratungsstellen will sie einen Fachaustausch mit den Leitungen der bezirklichen Fachstellen für Wohnungsnotfälle bzw. der Grundsicherungs- und Sozialämter durchführen.
228. Der Rechnungshof hat zudem in Einzelfällen festgestellt, dass Kunden, die in Wohnungsnot geraten sind und von t.a.h. betreut

werden, nicht an die zuständigen Fachstellen verwiesen wurden. t.a.h. hat hier die Regulierung der Schulden entgegen der Zuständigkeitsregelung selbst vorgenommen. In der Folge unterblieb die notwendige weitergehende Betreuung durch die Sozialen Beratungsstellen.

Bezirkliche Fachstellen und Soziale Beratungsstellen nicht eingebunden

229. t.a.h. hat zugesagt, seine Beschäftigten auf die Einhaltung der Zuständigkeitsregelung hinzuweisen.

Bezirksvergleiche

230. Aus den gegenüber der Bürgerschaft erklärten Daten der bezirklichen Fachstellen¹ hat der Rechnungshof ermittelt, dass es zwischen den Bezirksämtern erhebliche Unterschiede im Output gibt. In den Jahren 2015 bis 2017 kam es regelhaft zu Diskrepanzen zwischen den einzelnen Fachstellen von bis zu 57,2 gesicherten Wohnungen je Vollzeitäquivalent und Jahr.² Auch die Auswahl der Maßnahmen, mit denen Notlagen behoben wurden, variierte mit hoher Kontinuität. Während einige Bezirksämter überwiegend mit finanziellen Mitteln Notlagen abwendeten – Beihilfen/Darlehen wurden in maximal 58 % der Fälle gewährt –, wählten andere Bezirksämter grundsätzlich andere Maßnahmen und setzen Geldmittel eher selten ein (19 % im Minimum).

Unterschiede in der Leistungsbeurteilung aufklären und bewerten

231. Der Rechnungshof hat die BASFI und die Bezirksämter aufgefordert, zukünftig ein Benchmarking durchzuführen und aus den Ergebnissen im Sinne von Best Practice gemeinsam Handlungsschritte abzuleiten.
232. Die BASFI und die Bezirksämter haben zugesagt, ein entsprechendes Benchmarking durchführen zu wollen.

¹ Bürgerschaftsdrucksachen 21/8389 vom 20. März 2017 und 21/12004 vom 13. Februar 2018, Angaben zu Vollzeitäquivalenten, Zahl der abgeschlossenen Fälle, gesicherte Wohnungen, Maßnahmen der Wohnungssicherungen.

² Der Höchstwert lag bei 93,9 (Harburg) der niedrigste Wert bei 36,7 (Altona).

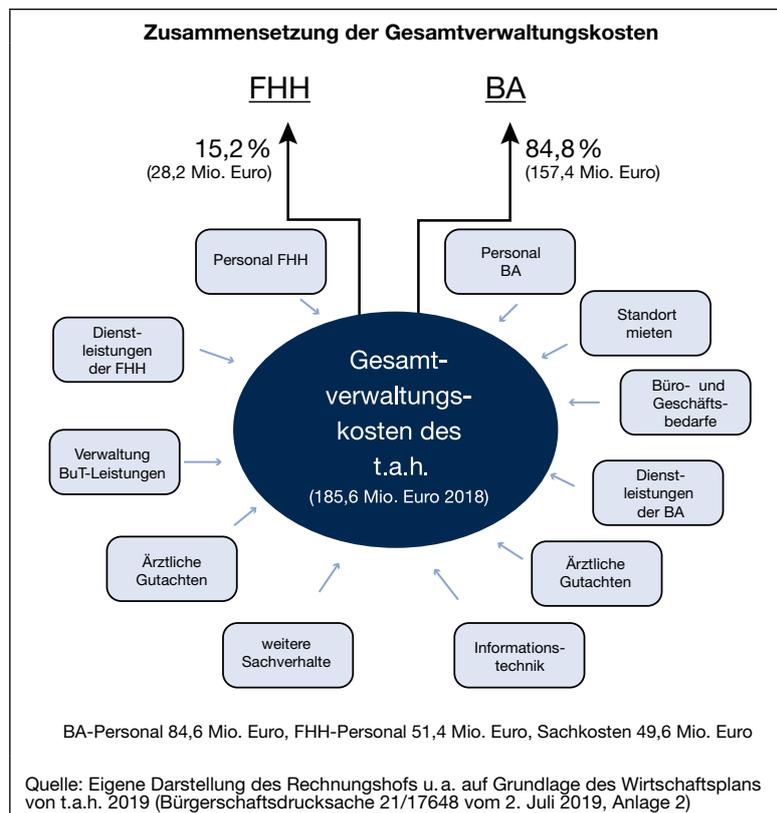
Verwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtung Jobcenter t.a.h.

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

Die überwiegend durch den Bund zu tragenden Verwaltungskosten des Jobcenter t.a.h. enthalten nicht alle zu berücksichtigenden kommunalen Kosten der Stadt. Hamburg entstand bisher ein finanzieller Nachteil von ca. 5,5 Mio. Euro.

Die Information der Bürgerschaft sowie der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der gemeinsamen Einrichtung ist verbesserungsbedürftig.

233. Seit 2011 betreiben die Bundesagentur für Arbeit (BA) und – als kommunaler Träger – die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) das Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.) als eine gemeinsame Einrichtung nach dem SGB II – Grundsicherung für Arbeitslose – (SGB II). Deren Verwaltungskosten werden vom Bund zu 84,8 % und von der FHH zu 15,2 % getragen. Im Jahr 2018 sind Gesamtverwaltungskosten von 185,6 Mio. Euro entstanden. Diese setzen sich nach einheitlichen Maßstäben der Verwaltungskostenfeststellungsverordnung des Bundes aus einer Vielzahl von Kostenarten zusammen:



234. t.a.h. hat eine Trägerversammlung, die durch beide Träger paritätisch besetzt ist. Die FHH wird durch die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) vertreten. Die Trägerversammlung entscheidet u.a. über organisatorische und personalwirtschaftliche Angelegenheiten und beeinflusst damit die Gesamtverwaltungskosten und letztlich den von Hamburg zu tragenden Finanzierungsanteil.

Vertrag zum Nachteil der FHH

235. Im März 2011 beschloss die Trägerversammlung, bestimmte Bildungs- und Teilhabeleistungen (BuT), wie die gemeinsame Mittagverpflegung in Schulen, die Lernförderung und die Schülerbeförderung, aus der Zuständigkeit des t.a.h. für Berechtigte nach dem SGB II auf die FHH – Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) – zu übertragen. Durch die Aufgabenübertragung sollten die schulischen BuT nunmehr für alle Kinder aus einer Hand erbracht werden. Der BSB sollten die durch diese Aufgabenübertragung zusätzlich entstehenden Kosten von t.a.h. erstattet werden.
236. Der hierfür maßgeblichen Kostenkalkulation – die bis heute gilt – fehlt es insbesondere an Stellenbedarfen für zentrale Aufgaben in der BSB, den Verwaltungsgemeinkostenzuschlägen und den Bildschirmarbeitsplatzpauschalen. Nach Berechnung des Rechnungshofs hat t.a.h. deshalb der BSB seit 2011 ca. 6,5 Mio. Euro weniger Verwaltungskosten erstattet, als dort entstanden sind. Damit ist in Höhe der unberücksichtigten Kosten auch eine Bundesbeteiligung in Höhe von 84,8 % ausgeblieben (ca. 5,5 Mio. Euro).
237. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BASFI und die BSB mit t.a.h. eine vertragliche Regelung getroffen haben, die für die FHH bis heute nachteilig ist.
238. Der Entscheidung über die BuT-Aufgabenübertragung war keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorangegangen. Die ministerielle für BuT zuständige BASFI hat erklärt, dass es zum Zeitpunkt der Einführung der BuT im Jahre 2011 aufgrund der engen Fristen und einer neuen politischen Ausrichtung keine Möglichkeit für die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegeben habe. Vielmehr habe man die rückwirkende Einführung der neuen BuT gewährleisten und die dafür notwendigen Verfahrensabläufe innerhalb weniger Wochen entwickeln müssen. In der Folgezeit hätten die beteiligten Akteure keine Notwendigkeit für die nachträgliche Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gesehen, da die gewählten Verfahrensabläufe, insbesondere im Vergleich mit anderen Großstädten, grundsätzlich eine kostengünstige Lösung darstellten.
239. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BASFI die Entscheidung der Trägerversammlung über die Aufgabenübertragung initiiert hat, ohne die entscheidungsrelevanten Informationen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt und bewertet zu haben. Auch bei zeitlicher Enge ist nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen eine solche Untersuchung erforderlich und in einem an-

Unvollständige
Kostenkalkulation

Finanzieller
Nachteil der FHH
von 5,5 Mio. Euro

Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor und nach der Entscheidung

gemessenen Umfang möglich. Er hält die im Vergleich mit anderen Großstädten als positiv empfundene BuT-Aufgabenwahrnehmung in Hamburger Schulen allein nicht für geeignet, die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme zu belegen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellt insbesondere auf einen Kostenvergleich von Alternativen ab. Dieser hat jedoch nicht stattgefunden.

240. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die BSB und die BASFI die vollen Kosten für die BuT-Aufgabenerfüllung gegenüber dem t.a.h. geltend machen. Er hat die BASFI zudem aufgefordert, zukünftig in der Trägerversammlung darauf hinzuwirken, dass Entscheidungen unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit getroffen werden.
241. Die BASFI und die BSB haben die Umsetzung der Forderungen zugesagt.

Informationen über die Geschäftstätigkeit

242. Die Trägerversammlung (Tz. 234) hat sich eine Geschäftsordnung gegeben und in dieser Vertraulichkeit für ihre Beratungen vereinbart.

Die Frage eines Abgeordneten der Bürgerschaft, mit welchen Themen sich die Trägerversammlung auf den einzelnen Sitzungen in den Jahren 2014 bis 2016 befasst habe¹, beantwortete der Senat in der Sache nicht. Er verwies auf die Vertraulichkeit der Themendetails der Trägerversammlung und im Übrigen auf § 44c SGB II. Diese Norm bestimmt allgemein die Themenfelder, die generell in die Beschlusskompetenz der Trägerversammlung fallen.

243. Bei der parlamentarischen Anfrage hat es sich um eine einfache Sachfrage aus dem Verantwortungsbereich des Senats gehandelt, zu der die BASFI auch Sachkenntnis hatte. Eine parlamentarische Kontrolle muss auch für die Angelegenheiten der Trägerversammlung möglich sein, da deren Entscheidungen Auswirkungen auf den hamburgischen Haushalt haben. Eine freiwillig zwischen den Trägern vereinbarte Vertraulichkeit vermag die Informationspflicht gegenüber Parlamentariern nicht außer Kraft zu setzen.
244. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert dafür zu sorgen, dass der Senat künftig seiner Antwortpflicht in gebotener Umfang nachkommen kann. Auch wenn für t.a.h. das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes gilt und damit keine rechtliche Verpflichtung zur Veröffentlichung besteht, hat der Rechnungshof angeregt, zumindest den Wirtschaftsplan und den Geschäftsbericht der gemeinsamen Einrichtung zu veröffentlichen, um allgemeinen Informationsbedarfen nachzukommen.

Anspruch auf
Sachinformation
erfüllen und
Transparenz
herstellen

245. Die BASFI hat zugesagt sicherzustellen, dass Fragen von Abgeordneten gemäß Artikel 25 der Verfassung der Freien und Hanse-

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/4655 vom 19. Juni 2016, Frage 10.

stadt Hamburg in jedem Einzelfall geprüft werden und nicht mit einem pauschalen Verweis auf die Vertraulichkeit der Themen der Trägerversammlung unbeantwortet bleiben. Sie will prüfen, ob eine Klarstellung in der Geschäftsordnung der Trägerversammlung vorgesehen werden sollte, dass parlamentarische Auskunftsrechte unangetastet bleiben. Die BASFI hat zudem zugesagt zu prüfen, welche Veröffentlichungen des t.a.h. im Hinblick auf das Ziel einer transparenten Verwaltung sinnvoll sind, sowie bei der BA eine Veröffentlichung auf freiwilliger Basis anzuregen.

Schule und Hochschule

Finanzausstattung des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung

Behörde für Schule und Berufsbildung /
Hamburger Institut für Berufliche Bildung

Die Behörde hat die Zuführungen an das Hamburger Institut für Berufliche Bildung zu hoch veranschlagt. Die dort seit vielen Jahren vorhandenen freien liquiden Mittel in vielfacher Millionenhöhe wurden nicht wie erforderlich berücksichtigt.

Für Aufgaben, die von der Behörde zum Hamburger Institut für Berufliche Bildung verlagert wurden, werden noch immer Sachkosten und Erlöse im Kernhaushalt veranschlagt und bewirtschaftet.

246. Die Schulverwaltung und Schulaufsicht der staatlichen beruflichen Schulen erfolgt durch das Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB), das zum 1. Januar 2007 als Landesbetrieb gegründet wurde. Im Schuljahr 2018/2019 gab es 32 berufsbildende Schulen, die von 49.806 Schülerinnen und Schülern besucht wurden. Im Zuständigkeitsbereich des HIBB sind rund 3.000 Personen beschäftigt.
247. Das HIBB erhält seine finanziellen Mittel von der Freien und Hansestadt Hamburg über die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB). Im Jahr 2018 betragen die Zuführungen 339,9 Mio. Euro. Sie sind in der Produktgruppe „Schulische Berufliche Bildung“ im Einzelplan 3.1 der BSB veranschlagt und werden dem HIBB aus dem Kontenbereich *Kosten aus Transferleistungen* zugeführt.

Finanzausstattung des HIBB

248. Das HIBB hat als Landesbetrieb einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der als Anlage dem Einzelplan 3.1 der BSB beigefügt wird.

Seit neun Jahren stets Jahresfehlbeträge geplant, tatsächlich aber Jahresüberschüsse erzielt

Seit der Gründung des HIBB wurde für jedes Geschäftsjahr im Wirtschaftsplan ein Jahresfehlbetrag eingeplant. Tatsächlich hat das HIBB aber seit neun Jahren Jahresüberschüsse erzielt. Für die einzelnen Geschäftsjahre stellt sich dies wie folgt dar:

Wesentliche Haushaltsdaten des HIBB in Tsd. Euro				
Jahr	Geplanter Jahresfehlbetrag	Ablieferung an den Haushalt	Tatsächl. Jahresergebnis	Aufwachsende Gewinnrücklage
2009	-2.500		-1.860	2.894
2010	-2.500		3.107	1.034
2011	-5.000		3.903	4.142
2012	-5.500		6.505	8.044
2013	-5.600		8.423	14.549
2014	-5.600		9.108	22.972
2015	-13.000		9.273	32.080
2016	-13.000	9.001	3.479	41.353
2017	-10.000	6.505	8.603	44.832
2018	-10.000	17.592	4.986	53.435

Quelle: Wirtschaftspläne der jeweiligen Jahre sowie Prüfungsberichte der Abschlussprüfer

Das HIBB hat in den Jahren von 2016 bis 2018 Ablieferungen an den Kernhaushalt geleistet; es hat selbst nach diesen Ablieferungen positive Jahresergebnisse erwirtschaftet.

Seit 2011 ist die Gewinnrücklage kontinuierlich gestiegen. Zum Stichtag 31. Dezember 2018 betrug sie 53,4 Mio. Euro.

249. Als Landesbetrieb ist das HIBB u. a. verpflichtet, eine Bilanz aufzustellen. Die Aktivseite der Bilanz setzt sich insbesondere aus dem Anlage- und Umlaufvermögen zusammen. Das Anlagevermögen ist dazu bestimmt, dauernd dem Geschäftsbetrieb zu dienen. Beim HIBB besteht das Anlagevermögen im Wesentlichen aus den Anlagen und Maschinen für Unterrichtszwecke.
250. Der Anstieg der Gewinnrücklage geht im Wesentlichen mit einer Erhöhung des Umlaufvermögens des HIBB einher. Zum 31. Dezember 2018 bilanzierte das HIBB 80,2 Mio. Euro liquide Mittel sowie kurzfristige Forderungen gegen die BSB. Diesen Posten standen rund 30 Mio. Euro kurzfristige Verbindlichkeiten und Rückstellungen gegenüber. In Höhe der Differenz von rund 50 Mio. Euro handelt es sich um freie liquide Mittel, die nicht zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe „Schulische Berufliche Bildung“ benötigt wurden.
251. Nach § 6 LHO sind bei der Aufstellung des Haushaltsplans nur die Kosten zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendig sind (Grundsatz der Notwendigkeit). Die voraussichtlich entstehenden Kosten sind nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen. Die in erheblicher Größenordnung vorhandenen freien liquiden Mittel im HIBB lassen darauf schließen, dass die Zuführungen an das HIBB zu hoch veranschlagt waren. Die BSB hat bei der Planung der Zuführungen die steigende Entwicklung der freien liquiden Mittel des HIBB nicht wie nach § 6 LHO erforderlich berücksichtigt.

2018 freie liquide Mittel in Höhe von rund 50 Mio. Euro

252. Der Rechnungshof hat dies als Verstoß gegen die Grundsätze der Notwendigkeit und Haushaltswahrheit beanstandet.
253. Darüber hinaus hat der Rechnungshof kritisiert, dass die BSB nicht erkannt hat, dass das HIBB seit neun Jahren durchgehend Jahresfehlbeträge geplant hat, obwohl es im Ergebnis jährlich Überschüsse in mehrfacher Millionenhöhe erwirtschaftet hat. Diese jährlich wiederkehrenden erheblichen Abweichungen hätten zu einer Überprüfung der gesamten Veranschlagung führen müssen.
254. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, bei kommenden Haushaltsplanaufstellungen die mit freien liquiden Mitteln hinterlegten Gewinnrücklagen (Tz. 250) bei der Ermittlung der Zuführungshöhe an das HIBB zu berücksichtigen.
255. Die BSB hat zugesagt, der Forderung des Rechnungshofs nachzukommen.

Veranschlagung und Bewirtschaftung des Bereichs „Außerschulische Berufs- und Weiterbildung“

*Wirtschaftsplan
des HIBB
unvollständig*

256. Die Abteilung „Außerschulische Berufs- und Weiterbildung“ wurde zum 1. Juli 2015 von der BSB zum HIBB verlagert. In dieser neuen Abteilung HI 4 werden insbesondere Maßnahmen der Berufsvorbereitung gefördert und weiterentwickelt.
257. Bis heute wurde diese Umorganisation nicht vollständig bei der Veranschlagung im Haushaltsplan der BSB bzw. im Wirtschaftsplan des HIBB berücksichtigt. Die Veranschlagung und Bewirtschaftung der Sachkosten und Erlöse (2018 rund 19 Mio. Euro) erfolgt nicht im Wirtschaftsplan des HIBB, sondern nach wie vor in der Produktgruppe „Außerschulische Berufs- und Weiterbildung“ im Einzelplan der BSB. Im Vorwort des Aufgabenbereichs 245 findet sich kein Hinweis darauf, dass diese Aufgaben im HIBB wahrgenommen werden.
258. Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit muss der Wirtschaftsplan des HIBB alle Aufwendungen und Erträge enthalten (Nr. 1.2.5 VV zu § 106 LHO).
259. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB hiervon abweichend die Kosten und Erlöse des HIBB teilweise noch im Kernhaushalt veranschlagt und bewirtschaftet.
- Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, die bisherige Veranschlagung und Bewirtschaftung der Sachkosten und Erlöse des Bereichs HI 4 außerhalb des Wirtschaftsplans des HIBB spätestens ab dem Geschäftsjahr 2021 aufzuheben und sicherzustellen, dass der Gewinn- und Verlustplan des HIBB alle Erträge und Aufwendungen enthält.
260. Die BSB hat zugesagt, der Forderung des Rechnungshofs nachzukommen.

Hochschule für Musik und Theater

Hochschule für Musik und Theater

Die Hochschule für Musik und Theater hat über Jahre den Nachweis über die Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht sichergestellt.

Fast alle Lehrbeauftragten erhalten – vielfach ohne vollständig dokumentierten Nachweis der Voraussetzungen – Zahlungen nach der höchsten Honorargruppe. Beschäftigungsverträge wurden häufig erst nach Aufnahme der Tätigkeit schriftlich abgeschlossen.

Die Hochschule hat Einnahmen für die Vermietung und Verpachtung von Hochschulräumen nicht im möglichen Umfang erwirtschaftet.

Lehrverpflichtung

261. Zu den Aufgaben von Professorinnen und Professoren gehört u. a. die Abhaltung von Lehrveranstaltungen.¹ Die Professorinnen und Professoren der Hochschule für Musik und Theater (HfMT) haben eine Regellehrverpflichtung von zwölf Lehrveranstaltungsstunden (LVS)², wobei sechs LVS nicht unter- und 18 LVS nicht überschritten werden dürfen. Die Lehrverpflichtung der wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter richtet sich nach der Ausgestaltung des jeweiligen Dienstverhältnisses und der Funktionsbeschreibung der Stelle.

Nach Ablauf eines Semesters hat jede Lehrperson dem Präsidium gegenüber die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung schriftlich zu bestätigen bzw. die Gründe für eine Nichterfüllung anzugeben (§ 20 Absatz 1 Sätze 1 und 2 Lehrverpflichtungsverordnung – LVVO). Sofern die Durchführung von Lehrveranstaltungen durch ein geregeltes System nachgewiesen wird, kann die Bestätigung entfallen (§ 20 Absatz 1 Satz 3 LVVO).

262. Die HfMT hat ein IT-System zur Planung der Lehrveranstaltungen, das in Bezug auf Einzel- und auch Kleingruppen-Unterricht durch die Rückmeldungen von Studierenden eine relativ verlässliche Feststellung über die Durchführung von Lehre geben kann. Bei Lehrangeboten, denen Studierende nicht namentlich zugeordnet sind, wie beispielsweise Vorlesungen, kann die Erfüllung der Lehrverpflichtung jedoch bislang nicht durch das System nachgewiesen werden.

¹ § 12 Absatz 1 bis 3 Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) vom 18. Juli 2001.

² Eine LVS umfasst ein Lehrangebot von einer Lehrstunde je Woche der Vorlesungszeit des Semesters, die voll auf die Lehrverpflichtung anrechnet wird.

263. *Lehrerfüllung nicht bzw. nicht vollständig nachgewiesen* Zwei von drei Dekanaten der HfMT fordern seit Jahren alle Lehrpersonen einmal im Semester auf, eine unterzeichnete Erklärung über erbrachte Lehrleistungen abzugeben. Ein Dekanat tat dies erstmalig zum Sommersemester 2018.
- Die Abgabe der Erklärungen wird von den Dekanaten jedoch nicht überwacht. Im Wintersemester 2017/18 hatten nur 16 von 167 Lehrpersonen Erklärungen abgegeben. Während der laufenden Erhebungen des Rechnungshofs stieg die Zahl der abgegebenen Erklärungen für das Sommersemester 2018 auf 87.
264. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HfMT den Nachweis über die Erfüllung der Lehrverpflichtung über Jahre nicht vollständig – in einem Dekanat bis einschließlich Wintersemester 2017/18 überhaupt nicht – sichergestellt hat und die HfMT aufgefordert, künftig die LVVO zu beachten.
265. Die HfMT hat zugesagt, die Lehrpersonen künftig ausdrücklich auf die Einhaltung der Verpflichtung hinzuweisen. Sie implementiere zusätzlich ein neues Campusmanagement-System, über das Studierende sich online für die jeweilige Veranstaltung anmelden und Lehrende die Teilnahme ebenfalls online bestätigen könnten. Hierdurch könne künftig die Erfüllung der Lehrverpflichtung im Einzelfall nachgewiesen werden und damit die zusätzliche Bestätigung entfallen. Übergangsweise setze sie ein digitales Verfahren ein, das die Rücklaufkontrolle durch die Dekanate verlässlicher unterstütze.

Lehraufträge

266. Zur Ergänzung und Sicherung des Lehrangebots können Lehraufträge erteilt werden (§ 26 HmbHG). Die HfMT erteilte im Sommersemester 2018 rund 180 und im Wintersemester 2018/19 rund 200 Lehraufträge, für die sie mehr als 1 Mio. Euro an Honoraren aufwendete.
- Die Vergütung wird durch eine Verwaltungsanordnung (VA) der BWFG geregelt. Danach erfolgt sie nach einer von drei Honorargruppen, abhängig von der wahrzunehmenden Lehraufgabe (professorale oder nicht professorale Lehre) und der Qualifikation der Lehrbeauftragten.
267. *Fast alle Lehrbeauftragte in höchster Honorargruppe* Die HfMT hat nahezu alle Lehrbeauftragten der höchstbezahlten Honorargruppe 1 zugeordnet. Ein Nachweis der erforderlichen Voraussetzungen war vielfach nicht dokumentiert. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Hochschule aufgefordert, künftig die Rechtsgrundlagen zu beachten.
268. Die HfMT hat dies zugesagt und will künftig eine nachvollziehbare Dokumentation gewährleisten.
269. *Verträge häufig erst nach Arbeitsaufnahme abgeschlossen* Die für die Vertragserstellung u. a. mit Lehrbeauftragten und nebenberuflichen Professorinnen und Professoren notwendigen Unterlagen gingen der HfMT teils erst deutlich nach deren Arbeitsaufnahme zu. Verträge wurden dementsprechend häufig erst

rückwirkend während des laufenden Semesters nach Aufnahme der Tätigkeit schriftlich abgeschlossen.

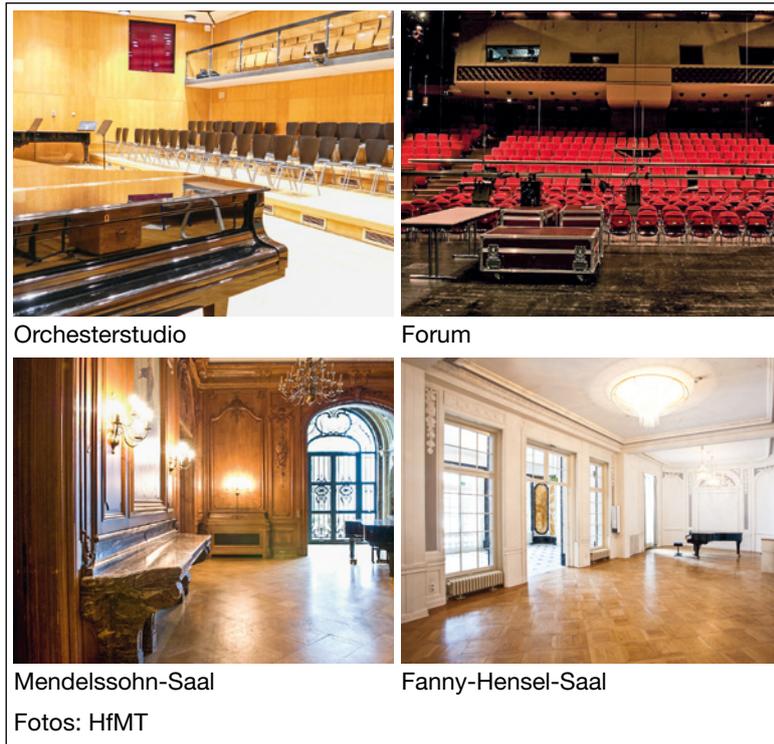
270. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die HfMT aufgefordert, künftig Verträge erst nach Vorliegen aller notwendigen Unterlagen und vor Arbeitsaufnahme abzuschließen.
271. Die HfMT hat dies zugesagt.

Vermietung und Verpachtung von Räumen

272. Der Rechnungshof hatte 2007 die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung von Räumen der HfMT geprüft³ und dabei u. a. beanstandet, dass
- die HfMT zahlreichen Vereinen und Institutionen Räumlichkeiten zu einem ermäßigten Entgelt oder kostenfrei überließ und teilweise auch auf die Erhebung von Nebenkosten verzichtete,
 - Gründe für Entgeltminderungen nicht immer dokumentiert waren und
 - insgesamt die Möglichkeiten zur Vermietung und Verpachtung der teils sehr repräsentativen Räume nicht ausgeschöpft wurden.
273. Die HfMT hatte damals zugesagt, künftig ihre wirtschaftlichen Interessen stärker zu berücksichtigen sowie bei Entgeltminderungen oder -verzicht die Gründe hierfür zu dokumentieren.
274. Die HfMT überarbeitete daraufhin 2007 ihre „Bestimmungen zur Überlassung und Nutzung von Grundstücken und Einrichtungen der Hochschule für Musik und Theater Hamburg (Überlassungsbestimmungen)“. Seither hat sie das Überlassungsentgelt für die Vergabe der Räume nicht mehr angepasst. Die abgebildeten Räumlichkeiten für 70 bis 440 Personen, zum Teil mit professioneller Ton- und Bühnentechnik, zum Teil aufwendig restaurierte historische Räume, wurden zu Stundensätzen zwischen 50 und 75 Euro vermietet bzw. verpachtet. Die Mindestüberlassungsdauer betrug drei Stunden, zusätzliche Auf- und Abbauzeiten wurden zu einem reduzierten Entgelt abgerechnet.

*Überlassungs-
entgelt seit 2007
nicht angepasst*

³ Jahresbericht 2008, „Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung“, Tz. 214 ff.



275. Die HfMT hat
- Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung nicht ausgeschöpft*
- weiterhin zahlreichen Vereinen und Institutionen Räumlichkeiten kostenfrei oder zu einem verminderten Entgelt überlassen und auf die Erhebung der Nebenkosten verzichtet, ohne das Vorliegen der Voraussetzungen nach den Überlassungsbestimmungen zu dokumentieren,
 - Vereinbarungen mit Dritten, die den gegenseitigen Leistungsaustausch konkret regeln, nicht abgeschlossen,
 - ihre Möglichkeiten, durch Vermietung bzw. Verpachtung der Räume zusätzliche Einnahmen zu erzielen, nicht genutzt und
 - das Überlassungsentgelt zwölf Jahre lang nicht angepasst.
276. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die HfMT erneut aufgefordert, künftig die Überlassungsbestimmungen einzuhalten und ihre Möglichkeiten, durch Vermietung bzw. Verpachtung der Räume zusätzliche Einnahmen zu erzielen, zu nutzen.
277. Die HfMT hat die Überlassungsentgelte im April 2019 zunächst um 20 % erhöht und wird prüfen, inwieweit weitere Erhöhungen – auch im Vergleich zu den Preisen anderer Hochschulen und Konzertsäle – möglich sind.

Ressourceneinsatz in den Bildungs- und Beratungszentren

Behörde für Schule und Berufsbildung

Für die Regionalen Bildungs- und Beratungszentren und für das Bildungs- und Beratungszentrum Pädagogik bei Krankheit/Autismus fehlen Regelungen im Hamburgischen Schulgesetz.

Die Organisationsstruktur der Regionalen Bildungs- und Beratungszentren erschwert die Steuerung des Ressourceneinsatzes in deren Bildungs- und Beratungsabteilungen.

Das Bildungs- und Beratungszentrum Pädagogik bei Krankheit/Autismus arbeitet ohne ein überzeugendes Konzept. Geeignete IT-Instrumente für die Planung und Steuerung fehlen.

278. Der Senat führte 2012¹ im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der inklusiven Bildung die Förder- und Sprachheilschulen mit den Regionalen Beratungs- und Unterstützungsstellen (REBUS) zu 13 Regionalen Bildungs- und Beratungszentren (ReBBZ) zusammen.

Die ReBBZ-Bildungsabteilungen übernahmen den Bildungsauftrag der Förder- und Sprachheilschulen. Dort werden Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung (LSE) beschult.

Die ReBBZ-Beratungsabteilungen übernahmen im Wesentlichen die Aufgaben der ehemaligen REBUS. Sie beraten und unterstützen allgemeinbildende Schulen, Schülerinnen und Schüler sowie deren Sorgeberechtigten in allgemeinen Fragen der Bildung und Erziehung sowie in speziellen Fragen zur sonderpädagogischen Förderung und zur inklusiven Bildung. Sie führen darüber hinaus diagnostische Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs in den Bereichen LSE durch.

279. Das Bildungs- und Beratungszentrum Pädagogik bei Krankheit/Autismus (BBZ) wurde im Zuge der Gründung der ReBBZ aus der seit 2005 existierenden REBUS-Dienststelle Haus- und Krankenhausunterricht und der seit 2010 bestehenden Beratungsstelle Autismus gebildet.

¹ Im Rahmen einer Verordnung über Maßnahmen zur Schulorganisation im Schuljahr 2012/2013.

Rechtsgrundlagen

- Gesetzliche Regelungen fehlen*
280. Das Recht auf inklusive Beschulung ist in § 12 Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) ausdrücklich geregelt. Das Recht auf Beschulung in einer Sonderschule ist nicht ausdrücklich geregelt, sondern ergibt sich lediglich als Umkehrschluss daraus, dass eine inklusive Beschulung nicht zwingend vorgeschrieben ist.
281. Weder die ReBBZ noch das BBZ sind im HmbSG geregelt. Im Unterschied zu den anderen im HmbSG geregelten allgemeinbildenden Schulformen und zu anderen Bundesländern beschreibt das HmbSG die Sonderschule ausschließlich anhand von Förderschwerpunkten. Es fehlen genauere Bestimmungen, etwa zu einzelnen Sonderschularten², zum Aufbau und zur inhaltlichen Ausprägung sowie zu den Zielen der Sonderschulen. Da das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes den parlamentarischen Gesetzgeber verpflichten, die wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen, besteht das Risiko, dass die bisherige schulgesetzliche Ausgestaltung verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht wird.
282. Der Rechnungshof hat die lückenhafte Ausgestaltung des HmbSG hinsichtlich der Sonderschulen sowie fehlende schulgesetzliche Regelungen für die ReBBZ und das BBZ kritisiert. Ferner hat er kritisiert, dass sich die Wahlalternative zwischen inklusiver Beschulung in allgemeinen Schulen und nicht-inklusive Beschulung in Sonderschulen nicht zweifelsfrei unmittelbar aus dem HmbSG ergibt.
283. Er hat die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) aufgefordert, die für inklusive Bildung und ihre Wahlalternative einschlägigen Rechtsnormen so zu überarbeiten, dass Sonderschulen einschließlich der ReBBZ sowie das BBZ vollständig und transparent im HmbSG geregelt sind.
284. Die BSB sieht zwar keine verfassungsrechtlichen Risiken, teilt aber die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Rechtsgrundlagen zu verbessern sind. Sie hat daher zugesagt, diese zu überprüfen.

ReBBZ

Ressourceneinsatz

285. Bei den 2012 eingerichteten ReBBZ handelt es sich um Dienststellen der BSB, die aus den Beratungsabteilungen und Sonderschulen (den Bildungsabteilungen) mit jeweils eigenen Leitungen bestehen. Die Leitungskräfte der Abteilungen sind einer ReBBZ-Gesamtleitung unterstellt.

² Förderschule, Sprachheilschule, Schule für Körperbehinderte, Schule für Blinde und Sehbehinderte, Schule für Gehörlose und Hörgeschädigte usw.

286. Diese Struktur führt dazu, dass die Gesamtleitungen den Ressourceneinsatz in den einzelnen ReBBZ nur unter Schwierigkeiten als Ganzes steuern können, da für beide Abteilungen unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen je nach ihrem Charakter als nichtschulische Dienststelle bzw. als Sonderschule bestehen. Dies gilt insbesondere für das Budgetrecht und die Beteiligung der Entscheidungsgremien zur Mittelverwendung:
- Im Unterschied zu den Beratungsabteilungen sind die personellen Ressourcen der Bildungsabteilungen – wie in allen allgemeinbildenden Schulen – von der Schülerzahl abhängig.
 - Sachmittel werden den Abteilungen getrennt zugewiesen und getrennt bewirtschaftet.

Organisationsstruktur der ReBBZ erschwert ihre Steuerung

Außerdem entscheidet in den Bildungsabteilungen (Sonderschulen) nach § 53 Absatz 4 Nr. 9 HmbSG die Lehrer- und Schulkonferenz über die Grundsätze der Verwendung der Personal- und Sachmittel.

287. Durch die gewählte Struktur wird beispielsweise verhindert, dass Personal flexibel sowohl in der Bildungs- als auch in der Beratungsabteilung eingesetzt werden kann und die personellen Ressourcen dadurch effektiver genutzt werden können. Obwohl die ReBBZ-Gesamtleitung im Sinne einer Gesamtbudgetverantwortung jährlich über die Haushaltspläne der Abteilungen Bildung und Beratung entscheidet, sind die Mittel für Bildung und Beratung voneinander getrennt und durch die jeweiligen Leitungen zu bewirtschaften. Für Kooperationsmaßnahmen ist die Zustimmung jeweils beider Abteilungsleitungen erforderlich, eine Entscheidung allein durch die Gesamtleitung ist nicht möglich.
288. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass durch die derzeitige Struktur für die Gesamtleitungen der ReBBZ ein flexibler und sachgerechter Ressourceneinsatz über Abteilungsgrenzen hinweg deutlich erschwert wird.
289. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, für die Aufgaben der ReBBZ einheitliche Rahmenbedingungen für den Ressourceneinsatz der Personal- und Sachmittel zu schaffen.
290. Die BSB hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen.

Klassengrößen in den Bildungsabteilungen

291. Durch die Möglichkeit zur inklusiven Beschulung sank die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit LSE-Förderbedarfen, die in den ReBBZ-Bildungsabteilungen beschult werden,³ von ca. 5.100 (Schuljahr 2009/2010) auf knapp 2.400 (Schuljahr 2018/2019).

³ Bzw. vor Gründung der ReBBZ in einer Förder- oder Sprachheilschule.

292. Zum Zeitpunkt der Prüfung unterschritten zwei ReBBZ-Bildungsabteilungen deutlich die für Klassengrößen in der Sekundarstufe⁴ vorgesehene Basisfrequenz⁵. Eine weitere ReBBZ-Bildungsabteilung führte jahrelang keine Primarstufe und in der Sekundarstufe befanden sich gleichzeitig im Schuljahr 2016/2017 weniger als 100 Schülerinnen und Schüler.
293. In der Bürgerschaftsdrucksache „Inklusive Bildung an Hamburgs Schulen“ wurde ausgeführt, dass Sonderschulen, die durch rückläufige Schülerzahlen auf weniger als 100 Schülerinnen und Schüler abschmelzen, in der Regel keine arbeitsfähige Größe mehr haben und geordnet auslaufen sollen.⁶
- Zu kleine Bildungsabteilungen gegebenenfalls auslaufen lassen*
294. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, die Entwicklung der Schülerzahlen zu prüfen und gegebenenfalls einen Prozess zum geordneten Auslaufen dieser ReBBZ-Bildungsabteilungen einzuleiten.
295. Die BSB hat mitgeteilt, dass das Auslaufen einer Bildungsabteilung bisher noch nicht indiziert gewesen sei, weil trotz geringer Schülerzahl in einer Region dort jeweils eine Bildungsabteilung benötigt werde. Sie werde die geforderte Prüfung weiterhin regelmäßig vornehmen.

BBZ

Struktur, Organisation und Entwicklung

296. Das BBZ ist eine Dienststelle der BSB mit folgenden Aufgaben:
- Krankenhausunterricht für Schülerinnen und Schüler, die in einer kinder- und jugendpsychiatrischen Klinik oder einem pädiatrischen Krankenhaus behandelt werden,
 - mobiler Unterricht für Schülerinnen und Schüler, die aufgrund ihrer Erkrankungen sowie in Genesungszeiten nicht am Unterricht ihrer Stammschule teilnehmen können.
- Zudem umfasst es eine Beratungsstelle für Pädagogik bei Krankheit und eine für Autismus.
297. 2014 erkannte die BSB, dass sie für das BBZ weder eine geeignete konzeptionelle Ausrichtung noch eine aufgabengerechte Struktur entwickelt hatte.

Die BSB beauftragte daraufhin in den Jahren 2015 und 2016 zwei Beratungsunternehmen mit der Optimierung von Prozessen und Aufgaben des BBZ. Die BSB hat dennoch bislang weder ein Zielbild noch ein schlüssiges Aufgabenportfolio entwickelt. Auch Ziel-

⁴ Als Sekundarstufe I werden die 5. bis 10. Klassen bezeichnet.

⁵ Die Basisfrequenz dient der Organisation der Klassengrößen (Primarstufe = 9 Schülerinnen und Schüler, Sekundarstufe = 11 Schülerinnen und Schüler).

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/3641 vom 27. März 2012, Abschnitt II, Ziffer 6.

und Leistungsvereinbarungen (ZLV) hat die BSB mit dem BBZ bisher nicht abgeschlossen.

298. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BSB kein überzeugendes Konzept für das BBZ entwickelt hat. Ohne Konzept und ohne eine klare Definition der Aufgaben und Prozesse kann weder eine Leistungsmessung des BBZ erfolgen noch kann festgestellt werden, ob ein wirtschaftlicher und sparsamer Ressourceneinsatz erfolgt.
299. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, für das BBZ verbindliche Ziele zu definieren und in ZLV umzusetzen.
300. Die BSB hat zugesagt, die Entwicklung von ZLV für das BBZ zu prüfen.

*Überzeugendes
Konzept fehlt*

Ressourceneinsatz und Datenverarbeitung

301. Das BBZ erhält Ressourcen, die von der Schülerzahl abhängig sind. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Anzahl der Schülerinnen und Schüler im BBZ nicht systematisch und nicht immer korrekt erfasst wurde.⁷ Hierzu fehlen dem BBZ geeignete IT-gestützte Instrumente, die eine lückenlose Planung, Steuerung und Dokumentation des Unterrichts sowie des Lehrereinsatzes ermöglichen.
302. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass ressourcenauslösende Daten nicht korrekt erfasst und verarbeitet wurden. Er hat die BSB aufgefordert, die Ausstattung des BBZ mit geeigneten IT-Instrumenten zu prüfen und die Ressourcenausstattung an die mithilfe dieser Instrumente ermittelten Daten zu koppeln.
303. Die BSB hat mitgeteilt, dass bestehende IT-Verfahren den Anforderungen nicht gerecht werden können. Sie hält eine exklusive Datenbank für das BBZ für zu kostenintensiv und will daher weiter „mit Modulen aus allen bestehenden IT-Lösungen“ arbeiten.
304. Der Rechnungshof hält die beim BBZ vorgefundenen – in Excel erstellten – Listen aus den vorgenannten Gründen für nicht ausreichend. Er hält daher an seiner Forderung fest, dass die BSB eine fehlerfreie Datenerfassung sicherstellen muss.

*Ressourcen-
auslösende Daten
wurden unvoll-
ständig und
fehlerhaft erfasst*

⁷ Je nach Erfassungszeitraum (nach Schuljahr oder Kalenderjahr) divergierte die Zahl der erfassten Schülerinnen und Schüler erheblich. Im Jahr 2015 betrug der Unterschied 250 Schülerinnen und Schüler.

Ziel- und Leistungsvereinbarungen als besonderes Instrument der Schulaufsicht

Behörde für Schule und Berufsbildung

Obwohl Ziel- und Leistungsvereinbarungen seit der Schulreform 2006 das gesetzlich hervorgehobene Aufsichtsinstrument der Behörde für Schule und Berufsbildung gegenüber den Schulen sind, gibt es in Bezug auf die allgemeinbildenden Schulen gravierende Lücken.

Die IT weist Mängel auf und wird durch die Schulen und die Schulaufsicht nicht zielgerichtet genutzt.

Grundlagen

305. Nach § 85 Absatz 1 Satz 1 des Hamburgischen Schulgesetzes (HmbSG) „steht das gesamte Schulwesen in der Verantwortung des Staates“. Dies gilt auch für die Inhalte und die Qualität der schulischen Arbeit. § 85 Absatz 1 Satz 2 HmbSG überträgt diese Verantwortung der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB), die dort im Amt für Bildung wahrgenommen wird.

Die BSB beaufsichtigt Schulen durch Maßnahmen der Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht. Dabei bedeuten

- Rechtsaufsicht: die Überwachung der Rechtmäßigkeit des Handelns der Schulen (Einhaltung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften),
 - Fachaufsicht: die Überprüfung der Ergebnisse schulischer Arbeit und
 - Dienstaufsicht: die Überwachung der Erfüllung der dienstlichen Aufgaben der Schulleiterinnen und Schulleiter.
306. Mit der Schulreform in Hamburg¹ erhielten die Schulen erweiterte Handlungsspielräume. Leitidee ist die Verbesserung der Qualität schulischer Arbeit durch größtmögliche Selbstverantwortung der Schulen. Dabei sollen alle Maßnahmen zur Stärkung der Selbstverantwortung der Schulen so gestaltet und aufeinander abgestimmt werden, dass die Legitimation des Staates zur Wahrnehmung seiner Verantwortung und die Rechenschaftslegung gegenüber der Legislative durchgängig sichergestellt bleiben.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/3780 vom 21. Februar 2006.

Die Schulaufsicht über staatliche Schulen erfolgt nach § 85 Absatz 1 Satz 3 HmbSG „insbesondere durch den Abschluss und die Kontrolle von Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Schulleitungen“.²

Instrumente der Schulaufsicht

307. Im Zuge der Schulreform und der hierauf basierenden schulpolitischen Entwicklungen hat die BSB die Aufgaben der Schulaufsicht teilweise neu ausgerichtet. Änderungen waren u. a. erforderlich, weil die fachliche Eigenständigkeit der Schulen zugenommen hat. Die Schulen bestimmen weitgehend selbstständig, wie sie im Rahmen der ihnen zugewiesenen Ressourcen ihre Bildungsziele erreichen. Vollends „selbstständig“ sind sie aber nicht. Vielmehr unterliegen sie nach wie vor der staatlichen Schulaufsicht (Tz. 305 f.).
308. Die BSB entwickelte gemäß den Vorgaben der Schulreform Maßstäbe für Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) und definierte einen Regelungskreislauf zwischen Schule, Schulaufsicht und Schulinspektion³. Dieser besteht insbesondere aus
- ZLV auf Basis der aktuellen Verbesserungspotenziale aus den Berichten der Schulinspektion,
 - dem Berichtswesen der Schulen durch Abschluss- und Jahresberichte sowie
 - einer Prüfung und Auswertung der Berichte durch die Schulaufsicht.

Dabei müssen ZLV lückenlos für jedes Schuljahr vorliegen.

309. Zur Steuerung der Schulen und um schulpolitische Ziele kurzfristiger als über ZLV zu erreichen, nutzt die Schulaufsicht u. a. auch sog. Qualitätsentwicklungsgespräche, die sie mit den Schulleitungen zweimal im Schuljahr führt. Solche schulpolitischen Ziele sind beispielsweise die sog. Mathematikoffensive oder die Sprachförderung.

Lücken und Mängel bei ZLV

310. Der Rechnungshof hat in 20 Schulen⁴ sämtliche ZLV (insgesamt 320) der Schuljahre 2008/2009 bis 2018/2019 untersucht.

² Hierbei haben Schulaufsicht und Schulleitung die Beteiligungs-, Mitwirkungs- und Beschlussrechte der Schulkonferenz gemäß § 52 Absatz 2 Satz 1, § 53 Absatz 4 Satz 2 Nr. 6 HmbSG zu beachten.

³ Die Schulinspektion soll Schulen durch externes Feedback in ihrer Entwicklung unterstützen. Gleichzeitig trägt sie im Sinne einer Kontrollfunktion zur Gewährleistung von schulischer Qualität bei. Sie ist organisatorisch beim Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung angesiedelt. Die Schulinspektion war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

⁴ Der Schulformen Grundschule, Stadtteilschule und Gymnasium.

*Gravierende
Lücken bei den
ZLV*

Er hat u. a. Folgendes festgestellt:

- Lediglich 10 % der Schulen (zwei Schulen der Stichprobe) konnten für diesen Zeitraum ZLV lückenlos vorweisen.
- In 80 % der Schulen (16 Schulen der Stichprobe) gab es über einen Zeitraum von einem Schuljahr bis zu vier Schuljahren keine ZLV.
- In 10 % der untersuchten Schulen gab es für fünf bzw. sechs Schuljahre keine ZLV.

*Maßgebliche
Jahresberichte
für Zielkontrollen
fehlen*

- Von den für die Überprüfung der ZLV maßgeblichen Jahresberichten, die von den Schulen über ihre jährliche Tätigkeit zu erstellen sind, fehlten im Jahr 2010 rund 56 %. In den übrigen zehn Jahren fehlten im Schnitt 14 % der Jahresberichte.

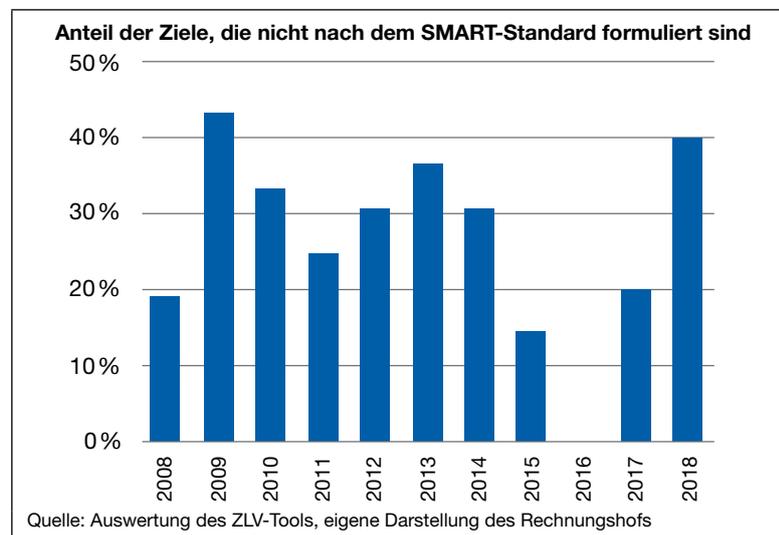
*Erforderlicher
Zusammenhang
zwischen ZLV
und Schul-
inspektion fehlt* 311.

- Bei den 320 geprüften ZLV ist eine Verbindung zu Schulinspektionsberichten (Tz. 309) lediglich an acht Schulen, dort bei insgesamt 15 ZLV, dokumentiert.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass zwischen 38 % und 78 % der Ziele qualitativ zu bemängeln sind. Hierbei ist insbesondere hervorzuheben, dass

*Unpräzise
Zieldefinitionen*

- der SMART-Standard⁵ bei der Definition der Ziele bzw. der Zielindikatoren nicht eingehalten wurde,⁶



⁵ Nach dem SMART-Standard, der gemäß Bürgerschaftsdrucksache 18/3780 vom 21. Februar 2006 (Teil II A 3.2.1) verbindlich ist, müssen Ziele spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert sein.

⁶ Ein Gymnasium formulierte 2009 den Zielindikator „Verschiedene Wettbewerbe haben mit akzeptabler Schülerbeteiligung stattgefunden“. Dabei bleibt sowohl offen, an wie vielen Wettbewerben mindestens teilzunehmen ist, als auch, welche Mindestteilnehmerzahl akzeptabel ist. Der Zielindikator ist unspezifisch und nicht geeignet, eine Messbarkeit der Zielerreichung zu gewährleisten. Eine Grundschule definierte 2008 den Zielindikator „Die Schüler arbeiten selbstständig entsprechend ihrer Begabung und helfen sich gegenseitig“. Auch dieser Zielindikator ist weder spezifisch noch messbar.

- (nahezu) identische, bereits begonnene oder erreichte Ziele wiederholt wurden,⁷
 - Ziele als „erreicht“ bezeichnet wurden, obwohl die Jahresberichte nicht zu jedem Zielindikator eine Aussage treffen oder noch offene Arbeitsschritte bestehen sowie
 - inhaltlich nicht nachvollziehbare Ziele, Zielindikatoren bzw. Ergebnisse beschlossen wurden.⁸
312. Angesichts der Bedeutung von ZLV für die Beaufsichtigung selbstverantworteter Schulen hat der Rechnungshof die Lücken bei ZLV und Jahresberichten sowie die qualitativen Mängel der ZLV beanstandet und die fehlende Dokumentation des Regelungskreislaufes zur Schulinspektion kritisiert.
313. Aus den festgestellten quantitativen und qualitativen Defiziten folgt, dass die BSB bzw. die Schulaufsicht das Potenzial, das ZLV zur Qualitätsentwicklung der allgemeinbildenden Schulen bieten, bislang nicht gezielt genug nutzt. Dies hat der Rechnungshof kritisiert.
314. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, dafür zu sorgen, dass im HmbSG getroffene Regelungen zu ZLV und die hierzu ergänzend behördlich vorgesehenen Bestimmungen künftig eingehalten werden.
- Er hat die BSB zudem aufgefordert, ZLV für die Qualitätsentwicklung der Schulen gezielter zu nutzen und hierbei auch die Ergebnisse der Schulinspektion systematisch einzubeziehen und dies zu dokumentieren.
315. Die BSB hat dies zugesagt.

*Wiederholung
identischer, bereits
begonnener oder
erreichter Ziele*

*ZLV-Potenzial nicht
gezielt genutzt*

ZLV-Tool

316. Die den ZLV-Prozess unterstützende IT-Anwendung (das sog. ZLV-Tool) weist Mängel auf:
- Das Tool ist an Kalenderjahren, nicht wie die Ziele an Schuljahren, orientiert. Der Überblick über Anzahl, Laufzeit und Gültigkeit der Ziele für ein Schuljahr ist dadurch unnötig erschwert.
 - Die im Tool möglichen Wertungen der Zielerreichung „teilweise erreicht“ oder „keine Aussage möglich“ sind unspezifisch.

*Vielfältige Mängel
der Software*

⁷ Eine Grundschule hat von 2011 bis 2015 jährlich wiederkehrend jeweils mehrjährige Ziele zum Thema „schuleigenes Curriculum“ abgeschlossen. Ebenso hat ein Gymnasium von 2008 bis 2011 jährlich immer wieder bis zu vier inhaltsgleiche oder ähnliche Ziele abgeschlossen. Eine Stadtteilschule hat 2014 für das Ziel „Kriterien und Methoden der äußeren Leistungsdifferenzierung“ und für das Ziel „Temporäre Lerngruppen“ identische Zielindikatoren definiert.

⁸ Eine Grundschule hat im Rahmen des Ziels „Ganztagsbetreuung“ einen Schlaf- und Ruheraum für Erwachsene eingerichtet.

Es fehlen Angaben, welche Ziele oder Teilziele „teilweise“ nicht erreicht wurden und warum zur Zielerreichung „keine Angabe möglich“ ist.

- Unzureichende Filterfunktionen sowie eine fehlende Stichwort- oder Volltextsuche erschweren behördliche Auswertungen und gegebenenfalls daraus resultierende Aufsichtsmaßnahmen.
- Das Tool ist nicht revisionssicher. Die Ziele und das zugehörige Berichtswesen können nachträglich geändert, überschrieben oder gelöscht werden, ohne dass hierfür eine erneute Genehmigung durch die Schulaufsicht erfolgen muss.

Nicht zuletzt infolge solcher Mängel wird das ZLV-Tool in den Schulen und durch die Schulaufsicht nicht zielgerichtet genutzt.

317. Der Rechnungshof hat die Mängel des ZLV-Tools beanstandet und die BSB aufgefordert, das ZLV-Tool zu überarbeiten.
318. Die BSB hat dies zugesagt.

Baumaßnahmen und Bauverwaltung

Neuorganisation Schulbau

Behörde für Schule und Berufsbildung /
Hamburger Institut für Berufliche Bildung /
Finanzbehörde / Sondervermögen Schulimmobilien /
Landesbetrieb Immobilienmanagement und
Grundvermögen / Landesbetrieb SBH | Schulbau Hamburg /
GMH | Gebäudemanagement Hamburg GmbH

Das Mieter-Vermieter-Modell Schulbau ist durch das zugrunde liegende Pauschalpreissystem budget- und nicht kostenorientiert ausgestaltet. Eine vollständige Transparenz über die tatsächlichen Kosten der Bauleistungen für Schulbauten besteht nicht.

Die städtischen Dienstleister konnten die Angemessenheit ihrer Pauschalpreise, insbesondere ihres eigenen Honorars für die Erbringung der Bauleistungen, nicht nachweisen.

Fragen der Bürgerschaft nach den Kosten von Bauleistungen und der Wirtschaftlichkeit des Modells wurden nur unzureichend beantwortet.

Die erforderlichen Steuerungsinstrumente zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit des Mieter-Vermieter-Modells Schulbau sind noch nicht ausreichend eingeführt.

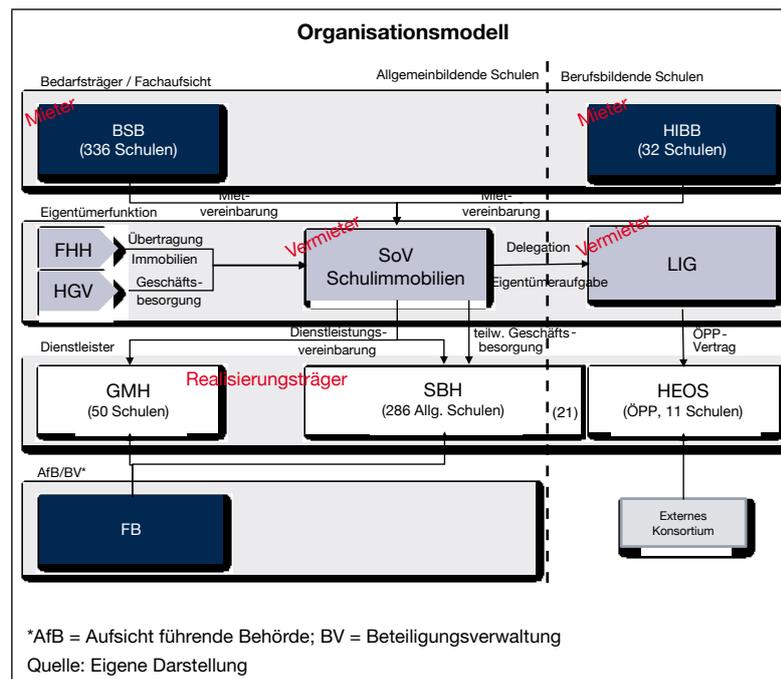
319. Bau und Bewirtschaftung der staatlichen Schulimmobilien wurden im Jahr 2009 durch die Gründung eines Sondervermögens und die Einführung eines Mieter-Vermieter-Modells neu organisiert¹ und 2012 mit den Zielen einer effizienteren Wahrnehmung der immobilienbezogenen Bau- und Bewirtschaftungsaufgaben und dem effektiveren Einsatz öffentlicher Mittel weiterentwickelt.²

Das Budget für den Schulbau beträgt seit der Neuorganisation ca. 400 bis 500 Mio. Euro pro Jahr. Im Mieter-Vermieter-Modell Schulbau ist das Sondervermögen Schulimmobilien (SoV) wirtschaftlicher Eigentümer der staatlichen Schulimmobilien und vermietet

¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 „Gründung Sondervermögen“ vom 29. September 2009. Das „Mieter-Vermieter-Modell Schulbau“ ist nicht identisch mit dem Mieter-Vermieter-Modell gemäß Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 „Optimierung des Immobilienmanagements“ vom 27. Januar 2015.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/5317 „Neuausrichtung von Bau und Bewirtschaftung der staatlichen Schulimmobilien“ vom 18. September 2012.

diese an die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) bzw. das Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB). Es lässt die Bau- und Bewirtschaftungsleistungen für 336 allgemeinbildende und 21 berufsbildende Schulen³ durch zwei städtische Realisierungsträger – den Landesbetrieb SBH | Schulbau Hamburg (SBH) und die GMH | Gebäudemanagement Hamburg GmbH (GMH) – als Dienstleister erbringen. Die Bau- und Bewirtschaftungsleistungen an elf weiteren berufsbildenden Schulen⁴ werden im Rahmen einer vom Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) betreuten Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) durch den privaten Dienstleister HEOS⁵ erbracht.



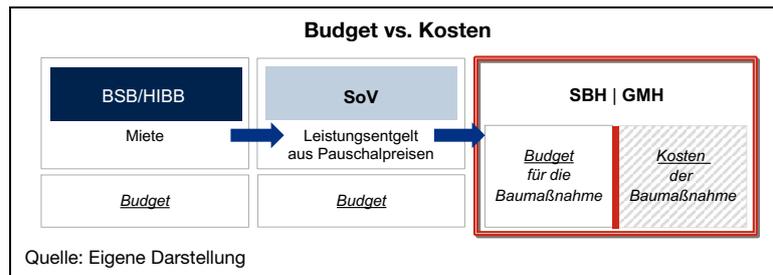
Die Leistungsentgelte, die das SoV für die rein städtisch bewirtschafteten Schulen an die Dienstleister SBH und GMH zahlt, sind die Grundlage der Kalkulation der Miete, die das SoV der BSB bzw. dem HIBB in Rechnung stellt.

Das Leistungsentgelt für die Bauleistungen errechnet sich aus Pauschalpreisen pro m² je Gebäudeklasse. Es bildet das Budget, das den Dienstleistern – unabhängig von den tatsächlich entstehenden Kosten – zur Verfügung steht, um die jeweiligen Baumaßnahmen umzusetzen.

³ Schuljahresstatistik 2018/2019, Allgemeinbildende Schulen ohne Regionale Bildungs- und Beratungszentren und Schulen der Erwachsenenbildung.

⁴ Stand 2018/2019.

⁵ HEOS Berufsschulen Hamburg GmbH & Co KG.



320. Ein Pauschalpreissystem hat für die Abwicklung eines so umfassenden Bauprogramms wie das des Mieter-Vermieter-Modells Schulbau nachvollziehbare Vorteile, insbesondere die zügige Umsetzung des Investitionsprogramms. Es gilt bei einem solchen Pauschalpreissystem jedoch sicherzustellen, dass die über Budgets zur Verfügung gestellten Mittel im Wesentlichen in die Produkte „Immobilien“ fließen und der Mitteleinsatz bei den städtischen Dienstleistern effizient ist. In einem Pauschalpreissystem ist die Kostentransparenz und die Durchführung von Benchmarking von besonderer Bedeutung, insbesondere bei Pauschalpreisen, die – wie im städtischen Schulbausystem – nicht im Wettbewerb entstanden sind.
321. Der Rechnungshof hat die Neuorganisation des Schulbaus hinsichtlich der Erfüllung der vom Senat formulierten Anforderungen an Kostentransparenz sowie an -effizienz geprüft.⁶ Er hat untersucht, ob die Angemessenheit der Pauschalpreise nachgewiesen ist, gesamtstädtische Vorgaben⁷ beachtet wurden, das Informationsbedürfnis der Bürgerschaft erfüllt wurde sowie die erforderlichen Steuerungsinstrumente eingeführt worden sind.

Kostentransparenz bei SBH und GMH

322. Die Transparenz, die das Modell aktuell bietet, bezieht sich ausschließlich auf die bereitgestellten Budgets (Miete und Leistungsentgelte/Pauschalpreise). Eine Kostentransparenz über die tatsächlichen Kosten der stadteigenen Dienstleister SBH und GMH besteht weder projektspezifisch noch projektübergreifend.

Projektspezifische Kostentransparenz

323. Für die einzelnen Baumaßnahmen besteht keine Transparenz der projektspezifischen Kosten, weil SBH und GMH nur Fremdkosten (externe Planungs- und Baukosten) kostengruppengerecht⁸ und projektspezifisch erfassen, aber nicht ihre Eigenkosten.

Keine Kostentransparenz mangels Erfassung der projektbezogenen Eigenkosten

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/5317 „Neuorientierung von Bau und Bewirtschaftung der staatlichen Schulimmobilien“ vom 18. September 2012.

⁷ Bürgerschaftsdrucksache „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ vom 4. Dezember 2012 und Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 „Optimierung des Immobilienmanagements“ vom 27. Januar 2015.

⁸ Kostengruppen im Hochbau gemäß DIN 276 Kosten im Bauwesen.

Die nach den Verwaltungsvorschriften für Landesbetriebe⁹ erforderliche Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) hat SBH nicht eingeführt. Eine KLR ist jedoch Hauptinformationsquelle zur Überwachung des Budgets und zur internen Steuerung und Grundlage eines zukunftsorientierten Kostenmanagements.

324. Mangels projektbezogener Erfassung von Eigenkosten sind SBH und GMH nicht in der Lage, entsprechend den Vorgaben des gesamtstädtischen Baumanagements (Kostenstabiles Bauen¹⁰ und VV-Bau) zum Zwecke der Effizienzmessung ihrem Honorar die tatsächlich angefallenen projektspezifischen Eigenkosten gegenüberzustellen.

*Bürgerschaft
unzutreffend
unterrichtet*

Der Bürgerschaft wurden im März 2016 auf die Frage, welche Kosten für bestimmte Neu- bzw. Zubaumaßnahmen jeweils eingeplant waren und welche Kosten tatsächlich bei Fertigstellung festgestellt wurden, nur die für die Baumaßnahme zur Verfügung stehenden Budgets benannt und nicht die tatsächlich angefallenen Kosten.¹¹

Projektübergreifende Kostentransparenz

*Notwendige
Daten für Steuerungs- und
Benchmarkzwecke nicht
verfügbar*

325. SBH und GMH erfassen die Eigenkosten nicht projektspezifisch und weisen die Fremdkosten von Schulbaumaßnahmen zu Auswertungszwecken¹² nicht projektübergreifend aus. Daher können SBH und GMH die notwendigen Daten für gesamtstädtische Steuerungs- und Benchmarkzwecke nicht zur Verfügung stellen, während HEOS diese Daten bereitstellt.
326. SBH und GMH liefern dem gesamtstädtischen Portfoliomanagement der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH)¹³ regelmäßig keine Angaben über tatsächliche Baukosten, sondern nur Pauschalpreise abgerechneter Baumaßnahmen. Die Empfehlungen der Portfoliomanagementberichte der Jahre 2016, 2017 und 2018, die Baukosten zukünftig so differenziert zu erheben, dass ein Benchmark und insbesondere ein Vergleich mit HEOS durch die Darstellung der tatsächlichen Gesamtbaukosten und Bauwerkskosten möglich wird, sind nicht umgesetzt worden. Auch dem vom Senat installierten Baukosten-Monitoring¹⁴ liefern SBH und GMH keine Informationen über die realen Kosten der Baumaßnahmen des Schulbauprogramms, sondern nur über die abgerechneten Leistungsentgelte, also ihr Budget.¹⁵

⁹ Nr. 1.5 VV zu § 106 LHO.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen“ vom 4. Dezember 2012, S. 27.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/3490, Große Anfrage „SBH-/GMH-Schulbau bis 2019: Sanierungskriterien, -konzept und -verfahren“ vom 29. März 2016, Nr. 2 e.

¹² Zum Beispiel Gesamtbaukosten (Kostengruppen 200 bis 700), Bauwerkskosten (Kostengruppen 300 und 400).

¹³ Das Portfoliomanagement wird gemäß Drucksache „Optima“ von der HGV wahrgenommen; die HGV erstellt hierzu jährlich interne Berichte.

¹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/15693, Berichtswesen Bau-Monitoring 2018.

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/15693, Berichtswesen Bau-Monitoring 2018, Anlage 2, S. 64.

Fazit

327. Der Rechnungshof hat die fehlende projektspezifische und die fehlende projektübergreifende Transparenz bei SBH und GMH beanstandet und sie aufgefordert, die geforderte und vom Senat angekündigte Kostentransparenz im Schulbau herzustellen und dazu ein Auswertungssystem zu implementieren, das kontinuierlich die tatsächlichen Kosten abgerechneter Neubaumaßnahmen differenziert nach Kostengruppen erfasst.

Weiter hat der Rechnungshof die fehlende KLR beim Landesbetrieb SBH beanstandet und SBH aufgefordert, die Eigenkosten mittels einer KLR zu erfassen.

328. SBH und GMH haben zugesagt, die entsprechende Transparenz für den Portfoliomanagementbericht herzustellen und die erforderliche KLR zu installieren.

Nachweis angemessener Preise

329. Die Höhe des Budgets, das die städtischen Dienstleister SBH und GMH vom SoV pro umgesetzte Maßnahme erhalten, ergibt sich aus dem Leistungsentgelt, das sich aus dem Pauschalpreis (m²-Preis je Gebäudeklasse) in Verbindung mit dem maßnahmenbezogenen Flächenbedarf errechnet.

330. Mangels Kostentransparenz (Tz. 323) können SBH und GMH den Nachweis der Angemessenheit ihres Budgets nicht durch die differenzierte Gegenüberstellung der tatsächlichen Kosten der Baumaßnahme zum Leistungsentgelt erbringen.

*Angemessenheit
des Leistungs-
entgelts nicht
nachgewiesen*

Auch konnten die geprüften Stellen die ursprüngliche Kalkulation der seit 2012 geltenden und 2017 fortgeschriebenen Pauschalpreise nicht vorlegen. Es ist nicht nachvollziehbar, wie die Pauschalpreise zustande gekommen sind.

331. SBH und GMH haben ihren im Vergleich zu den Preisen des privaten Dienstleisters HEOS um 20 % höheren m²-Preis¹⁶ für Bauleistungen mit Unterschieden im Leistungsbild, insbesondere mit zusätzlichen Leistungen wie Gremienarbeit und Kosten für Vergaben begründet. Die zusätzlichen Leistungen konnten SBH und GMH jedoch nicht monetär beziffern, weil sie weder den projektspezifischen Zeitaufwand noch die damit verbundenen Kosten erfassen bzw. im Rahmen einer KLR kalkulatorisch bewerten.

332. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass SBH und GMH die Angemessenheit der von ihnen erhobenen Pauschalpreise und damit den effektiven und sparsamen Ressourceneinsatz öffentlicher Mittel nicht nachweisen können.

¹⁶ Diese Differenz des Pauschalangebotspreises bei SBH und GMH wurde im Vergleich zum Mittelwert der Jahre 2014 bis 2016 bei HEOS im Portfoliomanagementbericht 2017 beziffert.

333. Er hat SBH und GMH aufgefordert, bei der nächsten Anpassung des Pauschalpreises den Nachweis der Angemessenheit anhand von tatsächlichen, kostengruppenspezifischen Kosten, insbesondere der tatsächlich erfassten Eigenkosten, zu erbringen.
334. SBH und GMH haben erklärt, dass die Auskömmlichkeit der Pauschalpreise durch das Unternehmensergebnis nachgewiesen werde. Im Übrigen würden interne Kalkulationen auf Basis des Musterkostenrahmens durchgeführt und die Kalkulation der Eigenkosten würde im Rahmen der Kalkulation unfertiger Erzeugnisse geprüft. Weiterhin würden auch private Anbieter ihre Kalkulationen nicht offenlegen und auch der Markt sei kein Garant für die Angemessenheit der Preise.
335. Die Argumentation überzeugt nicht. Die Auskömmlichkeit des Pauschalpreises belegt nicht seine Angemessenheit. Vielmehr kann sie sogar ein Indiz für einen überhöhten Preis sein. In einem Pauschalpreissystem ohne Wettbewerbspreise lassen sich nur aus der Transparenz der tatsächlichen Kosten Schlüsse über die Auskömmlichkeit und Angemessenheit der Budgets und die Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungen von SBH und GMH ziehen. Erbringt der Dienstleister Leistungen nicht auskömmlich, so verbleiben die erwirtschafteten Verluste bei der Stadt. Unterschreiten die tatsächlichen Baukosten die Pauschalpreise, so erwirtschaftet er Gewinne, die aus dem Haushalt der FHH finanziert werden. Die im Haushalt veranschlagten Mieten sind dann zu hoch.
- Aber auch im Falle eines ausgeglichenen Jahresergebnisses kann eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung nicht nachgeprüft werden, ohne dass tatsächliche Fremd- und Eigenkosten transparent gemacht werden.
336. Darüber hinaus ist der interne „Musterkostenrahmen“ von SBH und GMH für den Schulbau ebenfalls nicht kosten-, sondern budgetbasiert¹⁷ und im Rahmen des Jahresabschlusses werden kalkulatorische und nicht die tatsächlichen Kosten testiert. Auch das Argument hinsichtlich der Preise externer Dritter greift nicht, da es sich dort um Wettbewerbspreise handelt.

Honorar von SBH und GMH

337. Die Pauschalpreise beinhalten neben dem Budget für Fremdleistungen auch das projektbezogene Honorar, das SBH und GMH für die Erbringung eigener Leistungen erhalten (Eigenanteil). SBH und GMH beziffern ihre eigenen Leistungen mit rund 18 % des Budgets. Dabei entfallen ca. 5 % auf Projektmanagementleistungen der Dienstleister im weiteren Sinne¹⁸, ca. 7 % auf einen sog.

¹⁷ Die „Musterkosten“ werden aus dem verfügbaren Budget, nicht aus den tatsächlichen Kosten zum Beispiel früherer Projekte entwickelt. Sie resultieren aus einer Rückrechnung/Verteilung des Pauschalpreises auf Kostengruppen und Eigenkosten/Deckungsbeitrag.

¹⁸ Projektsteuerungsleistungen, Bauherrenkernleistungen sowie geringe Anteile aus Planungsleistungen.

Deckungsbeitrag für Intendanzleistungen/Overhead-Kosten und Querschnittsleistungen der Dienstleister¹⁹ und ca. 6 % auf einen Risikopuffer für „Wagnis und Gewinn“.

338. Den mit rund 18 % budgetierten Eigenanteil haben SBH und GMH nicht anhand des einschlägigen Regelwerkes AHO Nr. 9²⁰ kalkuliert, obwohl Realisierungsträger dieses nach den gesamtstädtischen Vorgaben für das Baumanagement bei der Kalkulation projektbezogener Honorare zugrunde zu legen haben (Tz. 323). Es handelt sich lediglich um eine pauschale Schätzung. Auch in einem Pauschalpreissystem können jedoch die Honorare für Eigenleistungen unter Berücksichtigung anerkannter Regelwerke für Honorare ermittelt werden. Dies zeigt schon die zu Bilanzierungszwecken intern von SBH und GMH entwickelte Eigenhonorarkalkulation für unfertige Leistungen, die für die Ermittlung des eigenen Honorars jedoch extern nicht angewandt wird.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass SBH und GMH regelmäßig ein eigenes Honorar in Höhe von 18 % des Gesamtbudgets einplanen. Dies übersteigt die prozentualen Honoraransätze nach der AHO Nr. 9 um das Doppelte bis Vierfache.²¹

Eigenhonorar von 18 % bis zu viermal so hoch wie Honorar nach Regelwerken

339. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die in den Pauschalpreisen enthaltenen Honorare von SBH und GMH nicht transparent sind und nicht den gesamtstädtischen Vorgaben des Baumanagements entsprechen.

Er hat SBH und GMH aufgefordert, zukünftig bei einer Neufestsetzung den Anteil für Eigenhonorare gemäß den gesamtstädtischen Vorgaben des Baumanagements (Kostenstabiles Bauen und VV-Bau) an den einschlägigen Regelwerken (hier der AHO Nr. 9) auszurichten.

340. SBH und GMH haben die Beanstandungen anerkannt und wollen die Forderungen umsetzen.

Bericht gegenüber der Bürgerschaft

341. 2012 ersuchte die Bürgerschaft den Senat, in einer Evaluierung der verschiedenen Schulbaumodelle über die gesammelten Erkenntnisse und Erfahrungen aus den drei Schulbaumodellen²² unter Darlegung der Stärken und Schwächen zu berichten.²³

Ersuchen der Bürgerschaft zur Evaluierung der Schulbaumodelle materiell nicht erfüllt

¹⁹ Leitungsaufgaben, zum Beispiel Drucksachenvorbereitungen, Beantwortung Schriftlicher Kleiner Anfragen, Ba monitoringberichte, Rechnungshofsprüfungen etc.

²⁰ AHO Nr. 9, Schriftenreihe des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V. zum Thema „Projektsteuerung/Projektmanagement“.

²¹ Bei Maßnahmen bis 500.000 Euro Gesamtkosten um das Doppelte und bei Maßnahmen mit zum Beispiel 5.000.000 Euro Gesamtkosten um das Vierfache.

²² Modell Hamburg Süd mit der GMH, die ÖPP mit dem privaten Dienstleister HEOS und die Erbringung der Bau- und Bewirtschaftungsleistungen durch die städtischen Dienstleister SBH und GMH.

²³ Bürgerschaftsdrucksache 20/4471 „Schulbau in Hamburg – verschiedene Modelle evaluieren und bewerten“ vom 13. Juni 2012.

342. In der Antwort auf die Schriftliche Kleine Anfrage (21/396) vom 12. Mai 2015 hat der Senat das Ersuchen unter Hinweis auf die Drucksachen „Neuausrichtung“ und „Optima“²⁴ für beantwortet erklärt. Auch laut Parlamentsdatenbank hat der Senat das Ersuchen mit diesen beiden Drucksachen beantwortet.
343. Weder die Drucksache „Neuausrichtung“ noch die Drucksache „Optima“ enthalten jedoch den damals mit dem Ersuchen erbetenen Vergleich der drei Schulbaumodelle.
- Sie konnten diesen Vergleich auch nicht enthalten, weil das Benchmarkgutachten aller drei Schulbaumodelle erst im März 2015 in Auftrag gegeben und der Berichtsentwurf erst im November 2015 vorgelegt worden war.
344. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Bürgerschaftliche Ersuchen in der Sache nicht beantwortet wurde.
345. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass die Bürgerschaft eine materielle Beantwortung bisher nicht eingefordert habe.
- Sie hat erklärt, dass die weitere Bewertung der Modelle im Rahmen des zukünftigen Portfoliomanagements erfolgen werde. Nach Einführung der KLR könnten die Kostenentwicklung sowie der Vergleich Ist-Kosten zu Soll-Kosten transparent nachvollzogen und die grundsätzlich als Portfolioansatz konzipierte kennzahlenorientierte Steuerung ergänzt werden.

Steuerungsinstrument Kennzahlen

346. Das erstmals im Jahr 2017 in Form eines Kennzahlenhefts festgelegte Berichtswesen von SBH und GMH ist für Steuerungszwecke nicht ausreichend, da es
- Berichtswesen von SBH und GMH für Steuerungszwecke nicht ausreichend*
- die dargestellten Mittelabflüsse für investive Maßnahmen für Neubau und Sanierung/Ersatzbau nicht aus tatsächlichen Baukosten, sondern aus dem zur Verfügung stehenden Budget generiert,
 - die durch das gesamtstädtische Immobilienmanagement vorgegebenen immobilienbezogenen Kennzahlen²⁵ des Portfoliomanagements nicht integriert und
 - keine Abstimmung und Weiterentwicklung aller vorgegebenen Ziele und Kennzahlen in einem einheitlichen Ziel- und Kennzahlensystem enthält, wie von der Bürgerschaftsdrucksache 20/5317 „Neuausrichtung von Bau und Bewirtschaftung der

²⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/5317 „Neuausrichtung von Bau und Bewirtschaftung der staatlichen Schulimmobilien“ vom 18. September 2012, Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 „Optimierung des Immobilienmanagements“ vom 27. Januar 2015.

²⁵ Gemäß Bürgerschaftsdrucksache „Optimierung des Immobilienmanagements“ muss ein strategisches und operatives Controlling auf allen Managementebenen auf Basis eines einheitlichen Controllingsystems stattfinden.

staatlichen Schulimmobilien“ vom 18. September 2012 (Drucksache „Neuausrichtung“) gefordert.

347. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die geprüften Stellen bisher kein abgestimmtes Ziel- und Kennzahlensystem entwickelt haben.
348. Er hat SBH und GMH sowie das SoV aufgefordert, das bestehende Kennzahlensystem zu einem einheitlichen kennzahlenbasierten Controllingsystem weiterzuentwickeln, das sämtliche vorgegebenen Kennzahlen integriert und durch IST-kostenorientierte Kennzahlen als Instrument zur Verfolgung der Ziele Kostenoptimierung und Kosteneffizienz eingesetzt werden kann.
349. SBH und GMH haben zugesagt, das Kennzahlensystem entsprechend weiterzuentwickeln.

Unterkünfte Perspektive Wohnen

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / Finanzbehörde / Bezirksämter / Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen / Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung / fördern & wohnen AöR / Hamburgische Investitions- und Förderbank

Der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen hat städtische Grundstücke unterhalb ihres Verkehrswertes veräußert, ohne dass dieses von der Bürgerschaft legitimiert war.

Für die Bebauung der Grundstücke Mittlerer Landweg und Ohkamp hat der LIG dem Investor Abschläge von dem vom Gutachterausschuss beim Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung ermittelten Verkehrswert gewährt, ohne dazu befugt gewesen zu sein und ohne hinreichend geprüft zu haben, ob sie erforderlich sind.

fördern & wohnen AöR hat im Rahmen der Mietzahlungen Baukostenzuschüsse gewährt, ohne jeweils die Erforderlichkeit hinreichend geprüft zu haben.

Der LIG hat bei der Veräußerung der städtischen Grundstücke zwecks Bebauung mit Flüchtlingsunterkünften das Vergaberecht nicht hinreichend beachtet.

350. Mit der Bürgerschaftsdrucksache 21/1838 „Flüchtlingsunterkünfte mit der Perspektive Wohnen (...)“ vom 3. November 2015 stellte der Senat der Bürgerschaft das Modell zum Bau von Flüchtlingsunterkünften mit der Perspektive Wohnen (UPW) vor. Im Rahmen dieses Modells sollten unter der Koordination der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) private Investoren bis Ende 2016 Wohnungen im Standard des öffentlich geförderten Wohnungsbaus errichten. Auf der Grundlage der bundesrechtlich für den Bau von Flüchtlingsunterkünften neu eingeführten planungsrechtlichen Erleichterungen sollten die Unterkünfte errichtet und zunächst für 15 Jahre als Flüchtlingsunterkünfte genutzt und von fördern & wohnen AöR (f & w) angemietet und betrieben werden. Mit der Bereitstellung von Unterkünften für Geflüchtete in Gebäuden im Standard des öffentlich geförderten Wohnungsbaus sollte ein Beitrag geleistet werden zur Unterbringung einer hohen Anzahl der Geflüchteten des Jahres 2015 und zugleich mittelfristig zur Schaffung von regulärem Wohnraum. Mit der Schaffung des noch erforderlichen Bauplanungsrechts für Wohnen sollten die Wohn-

einheiten anschließend als reguläre Wohnungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus mit Mietpreis- und Belegungsbindung von den Investoren vermietet werden.

351. Im Wesentlichen sollten die Flüchtlingsunterkünfte auf städtischen Flächen gebaut werden. Der Rechnungshof hat acht UPW-Standorte in fünf Bezirken geprüft. Drei der Standorte wurden von privaten Investoren entwickelt,¹ vier von einer Tochtergesellschaft der Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg (SAGA)² und einer von f & w.³
352. Der Verkauf der städtischen Grundstücke an die Investoren erfolgte durch den Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) ohne Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens. Die Investoren wurden mittels direkter Ansprache ausgewählt.

In den Kaufverträgen sind mit den Investoren Rücktrittsregelungen für die Fälle vereinbart worden, dass keine Flüchtlingsunterkünfte errichtet werden können oder dass diese nach 15 Jahren aufgrund weiterhin entgegenstehendem Planungsrecht nicht in reguläre Wohnungen überführt werden können.

Für die Errichtung der Flüchtlingsunterkünfte als Wohnungen im geförderten Wohnungsbau hat die Hamburgische Investitions- und Förderbank (IFB) den Investoren in der Regel eine Förderung des ersten Förderwegs nach der Förderrichtlinie „Neubau von Mietwohnungen 1. Förderweg“ zugesagt.

Mit einigen Investoren hat f & w darüber hinaus im Mietvertrag vereinbart, dass zusätzlich zu der nach der Förderrichtlinie höchstzulässigen Nettokaltmiete ein weiterer Mietanteil als Baukostenzuschuss gezahlt wird.

Grundstücksveräußerungen unterhalb des Verkehrswertes

353. Für den Verkauf von Grundstücken ist der LIG zuständig. Dieser setzte bei einigen für den geförderten Wohnungsbau vorgesehenen städtischen Grundstücken den Verkaufspreis auf den Betrag fest, der im Rahmen der Förderung durch die IFB als Höchstförderung berücksichtigt werden kann und der zum Veräußerungszeitpunkt bei 600 Euro pro m² Wohnfläche (Wfl.)⁴ lag. Weiterhin holte der LIG für einige dieser Grundstücke kein Verkehrswertgutachten vom hierfür zuständigen Gutachterausschuss beim Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung (LGV) ein.

¹ Mittlerer Landweg (Bezirk Bergedorf), Hörgensweg (Bezirk Eimsbüttel), Ohkamp (Bezirk Hamburg-Nord).

² Elfsaal (Bezirk Wandsbek), Duvenacker (Bezirk Eimsbüttel), östliche Haferblöcken (Bezirk Hamburg-Mitte), Rehagen (Bezirk Wandsbek).

³ Poppenbütteler Berg (Bezirk Wandsbek).

⁴ Der Betrag liegt unverändert bei 600 Euro pro m² Wohnfläche.

354. Gemäß § 64 Absatz 2 LHO ist vor der Veräußerung städtischer Grundstücke deren Verkehrswert zu ermitteln. Hintergrund hierfür ist, dass nach § 63 Absatz 3 LHO Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert, d.h. zum Verkehrswert veräußert werden dürfen. Ausnahmen können mittels Haushaltsplan, durch oder aufgrund eines Gesetzes oder im Einzelfall mit Zustimmung der Bürgerschaft zugelassen werden.
355. Zum Teil hat der LIG städtische Grundstücke zu einem Verkaufspreis unterhalb des Verkehrswertes veräußert. Zum Teil hat er kein Verkehrswertgutachten eingeholt, sodass unklar blieb, ob eine Veräußerung unterhalb des Verkehrswertes erfolgte. Eine rechtfertigende Ausnahme nach der LHO lag hierfür nicht vor.
- Unzulässige Veräußerung unterhalb des Verkehrswertes oder ohne Verkehrswertgutachten* 356. Der LIG hat erklärt, dass der Verkehrswert von städtischen Grundstücken, die zum Zwecke des sozialen Wohnungsbaus veräußert werden sollen, bei 600 Euro pro m² Wfl. liege. Dieses habe die Bürgerschaft auf Grundlage der Bürgerschaftsdrucksache 20/5418⁵ beschlossen.⁶ Der Senat habe mit seiner „Mitteilung an die Bürgerschaft (Drucksache 20/14365) vom Januar 2015“ über den Stand der Umsetzung berichtet. Damit sei der für die Veräußerung der Grundstücke maßgebliche Verkehrswert festgelegt worden. Die Einholung eines Verkehrswertgutachtens sei in diesen Fällen entbehrlich. Auch bestünde mit § 3 Nr. 3 Hamburgisches Wohnraumförderungsgesetz (HmbWoFG)⁷ eine gesetzliche Regelung, die eine Ausnahme für den Verkauf unterhalb des Verkehrswertes begründe.
357. Der Rechnungshof teilt diese Argumente des LIG nicht. Nach § 63 LHO ist es erforderlich, Veräußerungen von Grundstücken zu einem Verkaufspreis unterhalb des Verkehrswertes durch die Bürgerschaft legitimieren zu lassen.

Der vom LIG festgesetzte Verkaufspreis stellt nicht, wie vom LIG behauptet, den Verkehrswert des Grundstücks dar. Zudem liegt hier keine Ausnahme vom Verkehrswertgebot durch den Haushaltsplan, ein Gesetz oder eine Einzelfallzustimmung der Bürgerschaft vor. Auch der Beschluss der Bürgerschaft in der Drucksache 20/5418 kann die erforderliche Einzelfallentscheidung der Bürgerschaft für ein konkretes Grundstück im Sinne des § 63 Absatz 3 Satz 2 LHO nicht ersetzen. Der Beschluss beinhaltet lediglich ein Ersuchen an den Senat und bezieht sich darüber hinaus nicht konkret auf bestimmte Grundstücke. In der später erfolgten Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft kommt der Senat nur seiner diesbezüglichen Berichtspflicht nach. Eine Verkehrswertfestlegung erfolgte damit nicht.

⁵ Bericht des Haushaltsausschusses über die Drucksache 20/3012: Vergabe von Wohnungsbaugrundstücken sozial neu ausrichten! (GAL-Antrag), Bürgerschaftsdrucksache vom 27. September 2012.

⁶ Plenarprotokoll 20/43 vom 25. Oktober 2012.

⁷ Nach § 3 Nr. 3 HmbWoFG kann die Wohnraumförderung durch die Bereitstellung von verbilligtem Bauland erfolgen.

Eine gesetzliche Ausnahmeregelung kann auch nicht aus § 3 Nr. 3 HmbWoFG hergeleitet werden, da es der Regelung dafür an der erforderlichen Bestimmtheit mangelt. Dort ist nicht geregelt, wie konkrete (Einzel-)Fälle zu handhaben sind.

358. Der Rechnungshof hat die fehlende Ermächtigung des LIG für die Festlegung von Verkaufspreisen unterhalb des Verkehrswertes beanstandet. Auch hat er beanstandet, dass der LIG davon abgesehen hat, Verkehrswertgutachten einzuholen. Er hat den LIG aufgefordert, zukünftig die Vorgaben aus § 63 Absatz 3 LHO und § 64 Absatz 2 LHO zu beachten.
359. Der Senat hat die Prüfung durch den Rechnungshof zum Anlass genommen, nunmehr mit der Bürgerschaftsdrucksache 21/18514 vom 1. Oktober 2019 eine Änderung des Artikels 15 des Haushaltsbeschlusses 2019/2020 zu beantragen. Danach wird die Bürgerschaft gebeten, folgenden Beschluss zu fassen: „Es wird zugelassen, dass im Rahmen von Direktvergaben und Konzeptausschreibungen für den Anteil öffentlich geförderter Wohnungen der Grundstückskaufpreis oder der der Erbbauzinsberechnung zugrunde liegende Bodenwert auf 600 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche begrenzt wird.“

Mit Beschlussfassung der Bürgerschaft über die Änderung des Haushaltsbeschlusses am 18. Dezember 2019 wird den Anforderungen des § 63 Absatz 3 LHO für die Überlassung oder Veräußerung von Grundstücken unter Wert bis zum Ende dieses Doppelhaushalts Genüge getan.

Abzug grundstücksbedingter Mehrkosten

360. Zur Ermittlung des endgültigen Kaufpreises vereinbarte der LIG in einigen Grundstückskaufverträgen mit den Investoren den Abzug sog. „grundstücksbedingter Mehrkosten“ von dem vom Gutachterausschuss beim LGV ermittelten Verkehrswert bzw. von dem festgesetzten Verkaufspreis von 600 Euro pro m² Wohnfläche. Als „grundstücksbedingte Mehrkosten“ im Sinne der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) gelten Kosten, die aufgrund der besonderen Beschaffenheit des Grundstücks anfallen.
361. Beim Standort Mittlerer Landweg beispielsweise führte der Abzug durch den LIG dazu, dass der vom Gutachterausschuss beim LGV ermittelte Verkehrswert von 10,8 Mio. Euro auf einen Kaufpreis von rund 2,3 Mio. Euro reduziert wurde.

*Eigenmächtiger
Abzug grund-
stücksbedingter
Mehrkosten durch
den LIG*

Verkehrswert vs. Kaufpreis (Mittlerer Landweg)		
Standort	Einheit	Mittlerer Landweg
Grundstücksgröße gem. Wertbeurteilung	m ²	79.240
Verkehrswert pro m ² Grundstücksfläche	Euro/m ²	246
Nettobaulandwert	Euro	19.500.000
Vom LGV in Wertbeurteilung in Abzug gebrachte Kosten (Erschließungskosten, Lärmschutzkosten u. a.)	Euro	8.708.000
Verkehrswert (gerundet)	Euro	10.800.000
Vom LIG im Kaufvertrag in Abzug gebrachte Grundstücksbedingte Mehrkosten	Euro	8.491.007
Kaufpreis	Euro	2.308.933
Wohnfläche gem. Wertbeurteilung	m ²	47.595
Verkaufspreis pro m ² Wohnfläche	Euro/m ²	49
Quelle: Kaufverträge und Wertbeurteilungen		

362. Gemäß § 64 Absatz 2 LHO in Verbindung mit Nr. 8.1 VV⁸ zu § 64 LHO fällt die Ermittlung des Verkehrswertes eines städtischen Grundstücks in den Aufgaben- und Kompetenzbereich des Gutachterausschusses beim LGV, der seine Aufgaben eigenständig und unabhängig erfüllt.⁹ Sinn und Zweck der Regelung in Nr. 8.1 VV zu § 64 LHO ist es, dass eine vom Verkäufer und potenziellen Käufer unabhängige Stelle den Verkehrswert eines Grundstücks vor dessen Veräußerung in einem objektiven Verfahren auf sachverständiger Basis ermittelt. Der LIG ist deshalb – als am Grundstücksgeschäft Beteiligter – nicht befugt, eigenständig einen vom unabhängigen Gutachterausschuss ermittelten Verkehrswert zu verändern und einen neuen Verkehrswert zu bestimmen. Der LIG hätte daher Abweichungen einzelner Grundstücksmerkmale im Sinne der ImmoWertV dem Gutachterausschuss mitteilen müssen, damit dieser den Verkehrswert des betroffenen Grundstücks auf Grundlage der neuen Erkenntnisse nach den Regelungen der ImmoWertV und entsprechend der ihm zugewiesenen Aufgabe nochmals bewertet.
363. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der LIG nach Abschluss der Verkehrswertermittlung durch den Gutachterausschuss beim LGV weitere Kosten in Bezug auf Grundstücksmerkmale zur Festlegung des Verkaufspreises abgezogen hat. Er hat den LIG aufgefordert, zukünftig bei neuen Erkenntnissen zu Tatbeständen, die für die Ermittlung des Verkehrswertes eines Grundstücks relevant sind, diese dem Gutachterausschuss beim LGV zwecks Neubewertung des Verkehrswertes vorzulegen.
364. Der LIG hat die Beanstandungen des Rechnungshofs nunmehr aufgegriffen und neue, vom LIG zu beachtende Verfahrensschritte in Bezug auf die Beteiligung des Gutachterausschusses beim LGV bei der Veräußerung von Grundstücken implementiert:

⁸ Nr. 8.1 VV zu § 64 LHO regelt u. a., dass die Wertermittlung in der Regel durch den Gutachterausschuss für Grundstückswerte beim LGV erfolgt.

⁹ § 192 Absatz 1 und 3 BauGB und § 1 Absatz 1 der Verordnung über den Gutachterausschuss für Grundstückswerte.

Zur Wertermittlung im Zuge des Verkaufs städtischer Grundstücke werde nun immer zuerst entweder der Gutachterausschuss für Grundstückswerte (Regelfall) oder ein öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger (in begründeten Einzelfällen) damit beauftragt festzustellen, ob vom Käufer geltend gemachte Kosten dem Grunde nach als grundstücksbedingte Mehrkosten anerkannt werden können. Auch die Anerkennung von im weiteren Verfahren vom Käufer vorgebrachten Kostenpositionen sei – je nachdem, wer für das ursprüngliche Wertgutachten beauftragt worden sei und es erstellt habe – vom Gutachterausschuss oder dem anerkannten Sachverständigen abschließend zu beurteilen.

Pauschaler Abzug grundstücksbedingter Mehrkosten

365. Zur Stärkung seiner Argumentation im Hinblick auf die Reduzierung des Kaufpreises hat der private Investor beim Vorhaben Mittlerer Landweg eine Kostenschätzung vom 24. November 2015 vorgelegt, die ihm entstehende sog. „grundstücksbedingte Mehrkosten“ belegen sollen.
366. Der LIG vereinbarte im Januar 2016 mit dem privaten Investor im Kaufvertrag über den Standort Mittlerer Landweg, dass zur Festsetzung des Kaufpreises sog. grundstücksbedingte Mehrkosten vom Verkehrswert des Grundstücks pauschal abgezogen werden. Es wurde vereinbart, dass keine Anpassung des Verkaufspreises stattfindet, wenn einzelne Kostenpositionen sich als „unrichtig herausstellen“ bzw. höher oder geringer ausfallen, als im Kaufvertrag angenommen. Letztlich fielen im Kaufvertrag berücksichtigte Kostenpositionen gar nicht an¹⁰ und andere Kostenpositionen fielen deutlich geringer aus, als angenommen.¹¹ Insgesamt wurden so mehr als 3,4 Mio. Euro tatsächlich nicht angefallener Kosten vom Verkehrswert des Grundstücks abgezogen.
367. Der LIG hat durch den pauschalen Abzug der Kosten – ohne Anspruch auf Anpassung des Verkaufspreises – gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 LHO verstoßen. Zum Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses hatte der LIG noch nicht hinreichend ermittelt, welche Kosten dem Investor in welcher Höhe tatsächlich entstehen. Der Abzug grundstücksbedingter Mehrkosten hätte im Rahmen einer Spitzabrechnung erfolgen müssen.
368. Der Rechnungshof hat das Vorgehen des LIG beanstandet und den LIG aufgefordert, Rückforderungsmöglichkeiten zu prüfen.
369. Der LIG hat eine entsprechende Prüfung zugesagt.

*Abzug nicht
entstandener
Kosten*

¹⁰ Zum Beispiel Position „Rohrhülsen für 3.200 Pfähle“; die zuvor geschätzten Kosten in Höhe von rund 2,6 Mio. Euro fielen tatsächlich nicht an.

¹¹ Position „Schmutzwassersiel auf dem Kaufgegenstand inklusive Ertüchtigung“; die zuvor geschätzten Kosten in Höhe von rund 1,7 Mio. Euro fielen tatsächlich um rund 0,8 Mio. Euro niedriger an.

Vereinbarung eines verlorenen Baukostenzuschusses durch f & w (Mittlerer Landweg und Hörgensweg)

370. f & w hat mit dem privaten Investor für die UPW-Standorte Mittlerer Landweg und Hörgensweg im Mietvertrag – neben der Zahlung einer an die IFB-Förderung angepassten Miete in Höhe von 6,20 bzw. 6,30 Euro pro m² Nettowohnfläche (NWfl.) – zusätzlich die Zahlung einer Miete in Form eines sog. „verlorenen Baukostenzuschusses“ in Höhe von 2,50 Euro pro m² NWfl. vereinbart. Dieser Baukostenzuschuss beläuft sich bei einer vereinbarten 15-jährigen Laufzeit des Mietvertrages für den Standort Mittlerer Landweg auf rund 21 Mio. Euro, d.h. 450 Euro pro m² NWfl., und für den Standort Hörgensweg auf rund 11 Mio. Euro und ebenfalls 450 Euro pro m² NWfl.

Baukostenzuschüsse an den privaten Investor zu den Standorten Mittlerer Landweg und Hörgensweg						
Standort	Wohnfläche Mietvertrag	Miete	Höhe Baukosten- zuschuss pro m ²	Höhe Zuschuss gesamt pro Monat	Höhe Zuschuss gesamt (15 Jahre)	Höhe Zuschuss gesamt über 15 Jahre pro m ²
Einheit	m ²	Euro/m ² / Monat	Euro/m ² / Monat	Euro/Monat	Euro (15 Jahre)	
Mittlerer Landweg	46.978,36	6,20	2,50	117.445,90	21.140.262,00	450,00
Hörgens- weg	25.242,00	6,30	2,50	63.105,00	11.358.900,00	450,00
Quelle: Kaufverträge, eigene Darstellung						

371. Der Senat hatte zur Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage¹² in Bezug auf beide Standorte hinsichtlich des Baukostenzuschusses aufgeführt, dass die Gebäude aufgrund der dichteren Belegung als Flüchtlingsunterkünfte mit zusätzlichen Fluchtwegen ausgestattet und Schallschutzmaßnahmen zur Verringerung der Lärmbelästigung umgesetzt würden. Weiterhin gäbe es nutzungsbedingte und standortsbezogene Mehrkosten, wie zum Beispiel aufwendige Gründungsarbeiten.
372. Die BSW und die BASFI haben im Prüfverfahren angegeben, dass der Baukostenzuschuss nicht umfassend durch anzurechnende Baukosten hergeleitet worden sei, sondern in erster Linie eine unumstößliche Bedingung des Verhandlungspartners für die Durchführung des Vorhabens gewesen sei. Das gewählte Vorgehen entspreche dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im Gegensatz zu anderen möglichen Vorgehensweisen bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften, wie zum Beispiel die Nutzung von angemieteten Wohncontainern.
373. Die geprüften Stellen haben gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 Absatz 1 Satz 1 LHO verstoßen, indem sie nicht

¹² Drucksache 21/8872 vom 2. Mai 2017.

geprüft haben, ob die vom Investor behaupteten Kosten eine realistische Grundlage haben. Exemplarisch bezogen auf den Standort Mittlerer Landweg hätten die geprüften Stellen berücksichtigen müssen, dass vor Abschluss des Kaufvertrages entschieden worden war, dass keine zweiten Rettungswege in Form von zusätzlichen Treppenhäusern oder Sicherheitstreppehäusern mehr errichtet werden sollten, sodass dem Investor hierfür auch keine zusätzlichen Kosten entstehen konnten. Ebenfalls hätte bedacht werden müssen, dass im Mietvertrag mit f & w darüber hinaus geregelt war, dass f & w als Mieterin die Kosten für Brandschutz, die sich aus der spezifischen Nutzung des Mietgegenstandes als Flüchtlingsunterkunft ergeben, der Vermieterin auf Nachweis zu erstatten hatte. Die seitens des Investors geltend gemachten Kosten für Lärmschutz hatte der Gutachterausschuss beim LGV bereits bei der Ermittlung des Verkehrswertes des Grundstücks Mittlerer Landweg in Höhe von 3.000.000 Euro berücksichtigt. Eine Lärmschutzwand zu den Bahngleisen errichtet die FHH auf eigene Kosten.

374. Die Ausführung der geprüften Stellen, dass der Bau der UPW wirtschaftlicher gewesen sei als andere Maßnahmen, wie zum Beispiel die Nutzung angemieteter Wohncontainer zur Flüchtlingsunterbringung, überzeugt nicht. Mit der Entscheidung für den Bau der UPW ist die haushaltsrechtliche Pflicht verbunden, diese Entscheidung auch in sich wirtschaftlich umzusetzen. Deshalb ist es u. a. notwendig, sämtliche Kostenpositionen des Projekts auf ihre Erforderlichkeit zu überprüfen.
375. Der Rechnungshof hat die mangelnde Prüfung der Notwendigkeit der Kosten durch die geprüften Stellen beanstandet.
376. Die geprüften Stellen haben ergänzend darauf hingewiesen, dass f & w im Februar 2016 noch einmal geprüft und bestätigt habe, dass eine Miethöhe von 8,70 Euro für den Standort Mittlerer Landweg im Vergleich zu den Kosten für andere Unterbringungsarten wirtschaftlicher gewesen sei.
377. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine Miethöhe von 8,70 Euro nicht allein schon dadurch wirtschaftlich ist, weil es noch teurere Lösungen gibt.

Mehrfache Berücksichtigung von Kosten

378. Im Verlauf der Verhandlungen über den Verkauf des Grundstücks Mittlerer Landweg argumentierte der private Investor im Rahmen seiner Kostenschätzungen mit Sonderkosten bzw. grundstücksbedingten Mehrkosten bei der Umsetzung des Projekts.
379. Der Gutachterausschuss beim LGV nahm im Rahmen seiner Wertbeurteilung Abzüge bei der Ermittlung des Verkehrswertes des Grundstückes Mittlerer Landweg in Höhe von rund 8,7 Mio. Euro vor. Darüber hinaus führte er in seiner Wertbeurteilung vom 30. November 2015 aus, dass die vom Investor angeführten grundstücksbedingten Mehrkosten (Leitungskosten, Geländeaufhöhung und Pfahlgründungen) Kosten seien, die zum einen

regelmäßig bei Neubebauungen auftreten, zum anderen eventuelle Mehrkosten aufgrund der Bodenbeschaffenheit schon in den Bodenrichtwerten abgebildet seien.

- Mehrfacher Ausgleich derselben Kosten des Investors*
380. Der LIG brachte zur Festsetzung des Kaufpreises im Kaufvertrag „grundstücksbedingte Mehrkosten“ in Höhe von rund 8,5 Mio. Euro von dem vom Gutachterausschuss beim LGV ermittelten Verkehrswert in Abzug. U.a. wurden hier Kosten für den Abtrag von Oberboden und Geländeaufhöhung sowie für Rohrhülsen für 3.200 Pfähle und die Ertüchtigung des Schmutzwassersiels genannt.
381. Insgesamt kam es zur mehrfachen Berücksichtigung von Kosten des Investors und zwar durch folgende Entscheidungen:
- Berücksichtigung von Kosten in der Wertbeurteilung durch den LGV (Tz. 379),
 - Abzug von grundstücksbedingten Mehrkosten im Kaufvertrag durch den LIG (Tz. 380) und
 - Gewährung eines sog. verlorenen Baukostenzuschuss durch f & w (Tz. 370 ff.).

Mehrfachberücksichtigung von Kosten			
	Wertbeurteilung Gutachterausschuss vom 30. November 2015 (netto)	Abzug grundstücksbedingter Mehrkosten im Kaufvertrag vom 22. Januar 2016 (brutto)	Begründung Baukostenzuschuss in Vorlage für Aufsichtsrat f & w vom 16. Dezember 2015
Geländeaufhöhung (z. T. inklusive Abtrag von Oberboden)	x	x	x
Flächenflies lt. Gründungsgutachten	x	x	
Vertikaldrainage	x	x	
Schmutzwassersiel	x	x	
Pfahlgründung (u. a. zzgl. Rohrhülsen)	x	x	x
Schallschutzwand auf dem Grundstück inklusive Erhöhung um 3 m	x		x
Externe Planungskosten	x	x	
Quelle: Gutachterausschuss, Wertbeurteilung, 30. November 2015; Kaufvertrag über Grundstück Mittlerer Landweg, 22. Januar 2016; Aufsichtsratsvorlage f & w, 16. Dezember 2015			

382. Der LIG und f & w haben gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 Absatz 1 Satz 1 LHO verstoßen. Sie haben bei der Entscheidung, Abzüge im Kaufvertrag vorzunehmen bzw. einen Baukostenzuschuss zu gewähren nicht hinreichend berücksichtigt, ob die seitens des Investors jeweils geltend gemachten „grundstücksbedingten Mehrkosten“/„Sonderkosten“ schon auf anderem Wege, insbesondere über die Verkehrswertermittlung durch den Gutachterausschuss beim LGV ausgeglichen oder berücksichtigt wurden.

383. Die geprüften Stellen haben angegeben, dass der ausgewählte Investor seine Kosten mit verschiedenen von ihm zu tragenden Aufwendungen unterlegt habe, die den Regelfall überstiegen hätten.
- Sie haben erklärt, dass es zu keiner doppelten Berücksichtigung von Kosten des Investors gekommen sei. Die Ausgestaltung der Förderung durch die IFB bedinge, dass der gewährte Baukostenzuschuss allein der Finanzierung der ausgewiesenen grundstücksbezogenen Sonderkosten diene, die durch den externen Sachverständigen geprüft worden seien. Eine Überkompensation sei ausgeschlossen, da bei der Ermittlung der Höhe des Darlehens abschließend nur die Kosten des Investors berücksichtigt würden, die diesem tatsächlich entstanden seien.
384. Durch ihre Ausführungen konnten die geprüften Stellen gegenüber dem Rechnungshof nicht belegen, dass die in Tz. 380 aufgeführten Kostenpositionen des Investors nicht mehrfach berücksichtigt wurden. Sie haben selber ausgeführt, dass der Baukostenzuschuss nicht aufgrund von dargestellten anzurechnenden Baukosten des Investors hergeleitet sei. Die Überprüfung der Sonderkosten durch den Sachverständigen auf Veranlassung der IFB zeigt lediglich, dass bestimmte Kosten tatsächlich angefallen sind, nicht aber, wie häufig sie durch die FHH ausgeglichen wurden.
385. Der Rechnungshof hat die mehrfache Berücksichtigung von Kosten des Investors beanstandet. Die Verwaltung wurde aufgefordert, rechtliche Möglichkeiten zu prüfen, die an den Investor geleisteten Zahlungen zurückzufordern.
386. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.
387. Die Investoren, die die Flüchtlingsunterkünfte errichteten, erhielten auch bei anderen Standorten von unterschiedlichen Stellen der FHH unmittelbar oder mittelbar finanzielle Mittel, wie zum Beispiel die Wohnungsbauförderung der IFB, die Gewährung von Mietzuschüssen durch f & w, die kaufvertragliche Risikoübernahme durch die FHH¹³ sowie durch den Verkauf einiger städtischer Grundstücke zu einem Verkaufspreis unterhalb des Verkehrswertes.
388. Der Rechnungshof hat in den Akten keine Unterlagen gefunden, in denen dokumentiert ist, dass sich die geprüften Stellen im Zusammenhang mit den UPW-Vorhaben im Vorfeld behördenübergreifend mit dem EU-Beihilferecht auseinandergesetzt haben.
389. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass – insbesondere mit Blick auf die Vielzahl der beteiligten Stellen – im Vorfeld keine behördenübergreifende Befassung mit dem EU-Beihilferecht stattgefunden hat. Insbesondere der Verkauf der städtischen Grundstücke an ausgewählte Investoren hätte umfassend beihilfenrechtlich geprüft und berücksichtigt werden müssen.

¹³ Risikoübernahme bei fehlender Bebaubarkeit der Grundstücke mit Flüchtlingsunterkünften und der fehlenden Nutzbarkeit zu Wohnzwecken.

Der Rechnungshof hat die geprüften Stellen aufgefordert, zukünftig im Vorfeld einer Maßnahme sicherzustellen, dass den Anforderungen des EU-Beihilferechts vollumfänglich nachgekommen wird.

390. Die geprüften Stellen gehen weiterhin davon aus, dass sie EU-Beihilfen konform gehandelt hätten. Sie haben allerdings mitgeteilt, die Hinweise des Rechnungshofs aufzunehmen.

Sie wollen für die gleichzeitige Anwendung mehrerer Förderinstrumente eine eindeutiger, transparentere und zentrale Zuschreibung von Zuständigkeiten schaffen.

Vergaberecht bei Immobiliengeschäften

391. Die städtischen Grundstücke, auf denen die Investoren Flüchtlingsunterkünfte im Standard des sozialen Wohnungsbaus errichten sollen, wurden nicht im Rahmen eines Vergabeverfahrens an die Investoren veräußert. Die Unternehmen, die die UPW-Vorhaben umsetzen sollten, wurden direkt von der FHH angesprochen.

Keine hinreichende Prüfung des Vergaberechts

Die vergaberechtliche Relevanz aller Grundstücksveräußerungen wurde auf Grundlage eines zweiseitigen Vermerks der BSW zum Standort Mittlerer Landweg vom September 2015 verneint. Es wurde unter Hinweis auf die EuGH-Rechtsprechung zum Thema „Grundstückverkauf und Vergaberecht“ insbesondere darauf hingewiesen, dass es aufgrund der gewählten vertraglichen Konstruktionen an einer einklagbaren direkten Bauverpflichtung fehlen dürfte. Auf Grundlage dieses Vermerks wurden im Rahmen der UPW-Maßnahmen weitere städtische Grundstücke ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens veräußert. Besondere vergaberechtliche Einschätzungen, die sich konkret auf die einzelnen Standorte und ihre Anforderungen beziehen, konnten dem Rechnungshof nicht vorgelegt werden.

392. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) fordert, öffentliche Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren nach den Regelungen des Vergaberechts zu vergeben. Es ist im Einzelfall zu prüfen und zu entscheiden, ob für bestimmte Maßnahmen Ausnahmen vom Vergaberecht zur Anwendung kommen.

Grundstücksverkäufe der öffentlichen Hand, die einem Investor eine einklagbare Bauverpflichtung auferlegen, unterliegen grundsätzlich dem Vergaberecht.

393. Die Immobiliengeschäfte der FHH im Zusammenhang mit dem Bau von Flüchtlingsunterkünften sind als sog. „eingekapselte Beschaffungsvorgänge“ zu bewerten. Sie erfüllen die gesetzlichen Kriterien zur Anwendung des Vergaberechts, da
- die FHH ein wirtschaftliches Interesse am Bau der Unterkünfte hat,
 - der Bau der Unterkünfte durch die Verknüpfung der Kauf- und der Mietverträge gesichert wird und

- wesentliche Erfordernisse für die bauliche Umsetzung der Flüchtlingsunterkünfte vorgegeben werden.
394. Die geprüften Stellen haben vorgetragen, dass der Schwerpunkt des wirtschaftlichen Interesses nicht im Bereich der Flüchtlingsunterbringung liege, sondern im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Zudem habe man keine wesentlichen Voraussetzungen für den Bau der Unterkünfte vorgegeben. Eine einklagbare Bauverpflichtung bestehe zudem nicht, da man sich diese in den Verträgen nicht habe einräumen lassen.
395. Die Ausführungen der geprüften Stellen überzeugen nicht. Ausgangspunkt für den Bau der UPW war die Notwendigkeit, Flüchtlingsunterkünfte bereitzustellen. Ohne diese Notwendigkeit wären die Bauvorhaben nicht erstellt worden. Die Neubauten erfolgten damit auf Veranlassung der FHH. Insbesondere durch die Verknüpfung der Miet- und Kaufverträge und der damit verbundenen Sicherung der Nutzungsmöglichkeiten der UPW zum Zwecke der Flüchtlingsunterbringung wurde der Neubau der Unterkünfte zur Hauptleistungspflicht der Investoren, die auch einklagbar ist. Die geprüften Stellen haben zudem diverse Vorgaben für die Bauwerkserstellung sowie die Konzeptionierung der Vorhaben gemacht, die über rein städtebauliche Regelungszuständigkeiten hinausgehen. Dies betraf u. a. Vorgaben zur Anzahl und Größe der Unterbringungsflächen und deren Ausstattung sowie zur Belegungsdichte.
396. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die „Immobilien-geschäfte“ ohne Beachtung der Regeln des Vergaberechts durchgeführt wurden. Die Überlassung der Grundstücke erfolgte mittels direkter Ansprache und Auswahl der Investoren, ohne dass den Grundsätzen der Transparenz und des Wettbewerbs Rechnung getragen wurde.
- Er hat ferner beanstandet, dass sämtliche Immobiliengeschäfte auf Grundlage eines einzigen Kurzvermerks im Wesentlichen gleich behandelt wurden, ohne gegebenenfalls bestehende Entwicklungen oder Unterschiedlichkeiten, die sich auf die vergaberechtliche Bewertung auswirken konnten, zu berücksichtigen.
- Der Rechnungshof hat die öffentlichen Auftraggeber aufgefordert, Immobiliengeschäfte jeweils getrennt voneinander einer vergaberechtlichen Prüfung zu unterziehen und diese Prüfung ordnungsgemäß zu dokumentieren.
397. Die Behörden haben hinsichtlich der geprüften Einzelfälle an ihrer Auffassung festgehalten. Zu der Forderung des Rechnungshofs haben sie lediglich mitgeteilt, dass sie die vergaberechtlichen Regelungen allgemein, also auch bei Bestellbauten einhielten.

Barrierefreier Wohnungsbau

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Hamburgische Investitions- und Förderbank

Bei einzelnen Fördersegmenten sind trotz steigender Baukosten Förderzuschüsse nicht erhöht und über Jahre hinweg Planzahlen der Fördersegmente trotz geringer Nachfrage nicht angepasst worden.

Die geringe Nachfrage beim barrierefreien Umbau ist bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel unzureichend berücksichtigt worden.

398. Die barrierereduzierte Grundausstattung einer Wohnung ist seit 2015 im öffentlich geförderten Mietwohnungsneubau grundsätzlich verpflichtend. Darüber hinaus gewährt die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) im Rahmen der jährlichen Wohnraumförderprogramme Zuschüsse für die barrierefreie Ausstattung von Neubauwohnungen, den barrierefreien Umbau von Bestandswohnungen sowie für den Neubau, die Erweiterung und die Modernisierung von Aufzugsanlagen.

Ziel dieser Förderung ist es, die Anzahl der barrierefreien Wohnungen in Hamburg zu erhöhen.

399. Der Rechnungshof hat geprüft, wie die BSW und die Hamburgische Investitions- und Förderbank (IFB) ihre Aufgaben bei der Durchführung der Wohnraumförderung wahrnehmen.

Steuerung

400. Die Förderung des barrierefreien Wohnungsbaus erfolgt fast ausschließlich über Einmalzuschüsse. Um die Attraktivität der Förderangebote angesichts steigender Baukosten zu gewährleisten, ist seit 2007 in den Wohnraumförderprogrammen festgelegt, die Höhe der Zuschüsse jährlich um 2 % anzuheben.

Im barrierefreien Wohnungsneubau wird zwischen Zuschüssen für eine barrierereduzierte, eine barrierefreie oder eine barrierefreie, rollstuhlgerechte Ausstattung unterschieden. Die jeweils aktuellen Zuschüsse werden jährlich in den entsprechenden Förderrichtlinien veröffentlicht.

- Zuschüsse jahrelang nicht erhöht*
401. Entgegen den Vorgaben der Wohnraumförderprogramme wurden weder die Zuschüsse für den barrierefreien Wohnungsneubau noch für den Neubau, die Erweiterung und die Modernisierung von Aufzugsanlagen jährlich erhöht. So betrug zum Beispiel der Einmalzuschuss für den Neubau einer barrierefreien, rollstuhlgerechten Mietwohnung von 2003 bis einschließlich 2018 unverän-

dert 14.000 Euro. Erst mit den Förderrichtlinien 2019 wurden die oben genannten Zuschüsse angehoben.

402. Die Förderangebote für die barrierefreie, rollstuhlgerechte Ausstattung im Wohnungsneubau und für den barrierefreien Umbau sind seit mehreren Jahren kaum nachgefragt worden. Die Behörde hat diese geringe Nachfrage nicht zum Anlass genommen, die Ursachen dafür zu ermitteln und zu prüfen, ob durch Veränderungen bei der Förderung die Nachfrage hätte gesteigert werden können. Sie hat die Planzahlen¹ in diesen Fördersegmenten auch nicht entsprechend der Nachfrage angepasst.

Planzahlen nicht der Nachfrage angepasst

403. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die BSW hierbei versäumt hat, die in den Wohnraumförderprogrammen festgelegte jährliche Erhöhung um 2 % umzusetzen und
 - die Nachfrage und die Planzahlen nicht harmonisiert hat.

Er hat die BSW aufgefordert, ihre Steuerungsaufgabe aktiv wahrzunehmen.

404. Die BSW hat zugesagt, Einmalzuschüsse entsprechend den eigenen Vorgaben aus den Wohnraumförderprogrammen jährlich anzupassen und regelmäßig die Baukostenentwicklung miteinzubeziehen. Zudem will sie unterjährige Erkenntnisse aus den aktuellen Wohnraumförderprogrammen zeitnah bei der Aufstellung des nächsten Wohnraumförderprogramms berücksichtigen.

Aufzugsanlagen

405. Für den Neubau, die Erweiterung und die Modernisierung von Aufzugsanlagen gibt es keine speziellen Förderrichtlinien. Die Förderung von Aufzugsanlagen wird von mehreren Förderrichtlinien erfasst und erfolgt durch einmalige Zuschüsse.

Beim barrierefreien Umbau von Mietwohnungen haben Änderungen der Fördersystematik dazu geführt, dass die Förderrichtlinie „Barrierefreier Umbau von Mietwohnungen“ lediglich Fördermöglichkeiten zum barrierefreien Umbau innerhalb einer Wohnung angibt, jedoch keine Hinweise zur Herstellung einer barrierefreien Erreichbarkeit der Wohnung über Aufzüge beinhaltet. Dies hat der Rechnungshof kritisiert.

Förderung von Aufzügen nicht mehr in Förderrichtlinie enthalten

406. Die BSW hat zugesagt, in die Förderrichtlinie „Barrierefreier Umbau von Mietwohnungen“ einen Hinweis aufzunehmen, welche Fördermöglichkeiten für die Herstellung der barrierefreien Erreichbarkeit von Wohnungen über Aufzüge bestehen.

¹ Planzahlen „Barrierefreier Umbau“ aus den jährlichen Wohnraumförderprogrammen sowie interne Planzahlen von der BSW/IFB.

Veranschlagung von Haushaltsmitteln

407. Die IFB unterstützt den Senat bei der Durchführung der Wohnraumförderung. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ist verpflichtet, Verluste der IFB im Geschäftsfeld Wohnungsbau auszugleichen, wenn die jährlichen Aufwendungen der IFB nicht durch Erträge gedeckt sind. Die Zins- und Verlustausgleichszahlungen an die IFB sind im Haushaltsplan² bei den Kosten aus Transferleistungen veranschlagt.
408. Die Nachfrage nach dem Fördersegment „Barrierefreier Umbau“ blieb seit 2013 deutlich hinter den Erwartungen zurück (Tz. 402) und betrug im Mittel nur etwa ein Viertel der ursprünglichen Planung. Nach Auskunft der BSW gebe es keine gesicherten Erkenntnisse, warum dieses Programm so wenig nachgefragt werde. Trotzdem wurden die Planzahlen in diesem Segment seit 2013 nicht angepasst.

Plan/Ist-Vergleich im Fördersegment „Barrierefreier Umbau“ ³							
Barrierefreier Umbau	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013–2018
PLAN förderbare Wohneinheiten	230	230	230	230	230	230	1.380
IST geförderte Wohneinheiten	28	45	31	150	57	18	329
Anteil IST an Planzahl	12 %	20 %	13 %	65 %	25 %	8 %	25 %
Subventionsbarwert in Mio. Euro	1,72	1,76	1,79	1,83	1,87	1,9	10,87
Ausgezahlte Mittel in Mio. Euro	0,21	0,34	0,22	1,50	0,39	0,16	2,81
Anteil Ausgezahlte Mittel an Subventionsbarwert	12 %	19 %	12 %	82 %	21 %	8 %	26 %

Quelle: Eigene Berechnung aus Daten der IFB

Nachfrage bei Veranschlagung unzureichend berücksichtigt

In der Folge hat die Behörde die Kosten aus Transferleistungen für Zins- und Verlustausgleichszahlungen an die IFB auf Basis von hoher Planzahlen im Fördersegment „Barrierefreier Umbau“ im Haushaltsplan veranschlagt.

409. Damit hat sie gegen § 12 Absatz 2 LHO verstoßen, wonach nur diejenigen Kosten im Haushaltsplan zu veranschlagen sind, die im Haushaltsjahr voraussichtlich entstehen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

² Einzelplan 6.1, Produktgruppe 287.11.

³ Der Subventionsbarwert (Gegenwartswert) stellt die Summe aller abgezinsten Subventionszahlungen dar, die während des Förderzeitraums eines Programms von der FHH geleistet wird (jährlich um 2 % Inflationsausgleich erhöht). Da die Förderung ausschließlich über Zuschüsse an die Antragsteller, die in der Regel zeitnah ausgezahlt werden, erfolgt, entspricht die Höhe des Zuschusses in etwa dem Subventionsbarwert.

410. Er hat die BSW aufgefordert, zukünftig die tatsächlich zu erwartende Nachfrage und vorhandene Erkenntnisse aus der Steuerung der Wohnraumförderprogramme stärker bei der Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Umbau eines Bürogebäudes für das Bezirksamt Hamburg-Mitte

Finanzbehörde / Behörde für Stadtentwicklung
und Wohnen / Bezirksamt Hamburg-Mitte /
Landesbetrieb Immobilienmanagement und
Grundvermögen / Sprinkenhof GmbH

Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat es versäumt, für die Erstellung eines vollständigen Raumprogramms und einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Sorge zu tragen. Die eingeworbene Verpflichtungsermächtigung war zu gering.

Die geltende Obergrenze für den Gesamtflächenbedarf pro Mitarbeiter wird überschritten. Das Senatsziel, den Umfang der angemieteten Flächen deutlich zu reduzieren, wird nicht erreicht.

Im Februar 2015 hat der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) einen Teil des ehemaligen Axel-Springer-Gebäudes („Bauteil C“) an der Caffamacherreihe mit ca. 55.000 m² Gesamtmietfläche erworben. Zur Nutzung von rund 33.000 m² durch das Bezirksamt Hamburg-Mitte wurden die entsprechenden Büroflächen renoviert und umgebaut und auch funktionale Sonderflächen für das Bezirksamt Hamburg-Mitte eingerichtet. Baubeginn war im Januar 2017, der Umzug und die Inbetriebnahme erfolgten im Sommer 2018. Der Grundstücksankauf „Caffamacherreihe 1–3/Axel-Springer-Gebäude“ war bereits 2016 Gegenstand einer Rechnungshofprüfung.¹ Im Rahmen der aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof die Planung und Durchführung der Umbaumaßnahme betrachtet.

Bedarfsdefinition

411. Eine erste Bedarfsermittlung für den neuen Standort erfolgte 2008 durch das Bezirksamt Hamburg-Mitte unter Einschaltung externer Gutachter. Diese wurde 2014 im Auftrag des LIG als aktuelle Grundlage für die Machbarkeitsprüfung des favorisierten Standortes Caffamacherreihe fortgeschrieben. 2015 – nach Erwerb des Bürogebäudes – wurde im Auftrag des LIG eine Bedarfsplanung erstellt, die die Möglichkeit der konkreten Unterbringung des Bezirksamts aufzeigen sollte.

412. Die Bedarfsplanung, für die das Bezirksamt Hamburg-Mitte als Bedarfsträger zuständig war, ist nicht vollständig. Im Raumprogramm
Bedarfsdefinition unvollständig

¹ Jahresbericht 2017, „Grundstücksgeschäfte der Freien und Hansestadt Hamburg“, Tzn. 555 bis 565.

gramm sind nicht alle Haupt- und Nebennutzflächen² aufgeführt und es fehlt eine explizite und damit später auch überprüfbare Vorgabe für alle Büroflächen, zum Beispiel Flächenangaben und Anzahl der Mitarbeiter je Büro. Außerdem gab es keine Effizienzvorgabe, zum Beispiel maximaler Anteil der Verkehrsfläche zur Gesamtfläche.

413. Der Rechnungshof hat das unvollständige Raumprogramm und die fehlende Vorgabe zur Flächeneffizienz gegenüber dem Bezirksamt Hamburg-Mitte als Bedarfsträger beanstandet.

Der Rechnungshof erwartet vom LIG, dass dieser als Realisierungsträger künftig den Bedarfsträger verstärkt in Fragen der Flächenbedarfsermittlung berät, und fordert das Bezirksamt Hamburg-Mitte auf, künftig die VV-Bau vollständig zu beachten.

414. Der LIG und das Bezirksamt Hamburg-Mitte haben erklärt, im Rahmen der über mehrere Jahre laufenden Standortsuche sei eine umfangreiche und vollständige Bedarfsplanung erstellt worden.

415. Der Rechnungshof verweist auf die fehlenden Flächen- und Effizienzvorgaben. Insoweit liegt gerade keine vollständige Bedarfsplanung vor.

Standortuntersuchung

416. Der Senatsentscheidung zum Ankauf der Immobilie am Standort Caffamacherreihe lagen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des LIG in Form von Standortanalysen zur Unterbringung des Bezirksamts Hamburg-Mitte zugrunde. 2014 wurde dabei die Eignung des Ankaufs der Immobilie für die Anforderungen des Bezirksamts Hamburg-Mitte geprüft und dem bisher favorisierten Neubau am Schultzweg gegenübergestellt. Neben direkt ermittelbaren Investitionskosten und dem zu erwartenden Mietzins wurden die Standorte auch im Hinblick auf nicht monetäre Kriterien – beispielsweise maximales Flächenangebot und Flächenüberschuss, Anzahl der Stellplätze, Erreichbarkeit und Nahversorgung – geprüft. Sie wurden jedoch nicht nach eindeutig definierten Beurteilungsmaßstäben – sowohl untereinander als auch im Verhältnis zu den ermittelten Kosten – gewichtet.

417. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 Absatz 2 Satz 1 LHO und den einschlägigen Verwaltungsvorschriften angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und den Entscheidungsträgern alle Handlungsoptionen und ihre wirtschaftlichen Folgen vollständig und transparent aufzuzeigen.

418. In den vom LIG aufgestellten Standortanalysen war der Einfluss der untersuchten nicht monetären Kriterien auf die Entscheidungsfindung nicht nachvollziehbar und transparent. Zur Siche-

Keine Gewichtung der nicht monetären Kriterien

² Nach aktuellen Termini gemäß DIN 277 Grundflächen und Rauminhalte im Bauwesen – Teil 1: Hochbau, Nutzungsfläche (NUF) 1 bis 6 und 7.

rung einer sachgerechten Entscheidung hätten diese Kriterien den Vorschriften entsprechend bewertet und in eine angemessene Nutzwertanalyse überführt werden müssen. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte überprüfte die Ergebnisse der vom LIG aufgestellten Standortanalyse trotz seiner Zuständigkeit als Bedarfsträger nicht.

419. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das Bezirksamt Hamburg-Mitte und den LIG aufgefordert, künftig die nach § 7 Absatz 2 Satz 1 LHO erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in geeigneter Form durchzuführen. Außerdem hat er das Bezirksamt Hamburg-Mitte aufgefordert, soweit es sich bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Dritter bedient, verbindliche Vorgaben zu nicht monetären Kriterien aufzustellen und die Ergebnisse der Untersuchung zu überprüfen.
420. Der LIG hat erklärt, die Kaufentscheidung für den Standort Caffa-macherreihe als wirtschaftlichster Standort sei durch Senat und Kommission für Bodenordnung aufgrund einer monetären Bewertung erfolgt. Eine gewichtete Bewertung der qualitativen, nicht monetären Kriterien sei nicht erfolgt, da dieses vor dem Hintergrund der Vergleichbarkeit der innerstädtischen Lagen und der Relevanz der wirtschaftlichen Parameter als nachrangig erachtet worden sei.
421. Diese Argumentation überzeugt nicht. Der LIG hat es versäumt, in seiner Entscheidungsvorlage auch die nicht monetären Kriterien in seinen Standortanalysen zu gewichten. Bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für eine Standortentscheidung sind mittels Nutzwertanalyse die nicht monetären Kriterien, nämlich die Vor- und Nachteile der Standorte, zu bewerten und ins Verhältnis zu den monetären Kriterien zu setzen. Die Standortanalysen des LIG genügten nicht den Anforderungen der LHO an Nutzwertanalysen und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

Beurteilung der Flächeneffizienz

422. Hinsichtlich der Flächenrelationen eines Gebäudes haben sich die Dienststellen um besonders wirtschaftliche Lösungen zu bemühen, da durch effiziente Flächennutzung der spätere Mietzins beeinflusst wird und eine Senkung der langfristigen Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten erreicht werden kann. Ein wichtiger Flächenkennwert bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Gebäudes ist zum Beispiel das Verhältnis der Verkehrsfläche zur Nutzungsfläche (VF/NUF).
423. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat keine verbindliche Vorgabe zu den Flächenkennwerten gemacht. Weder das Bezirksamt noch der LIG haben eine ausreichende Beurteilung der Flächenkennwerte³ und somit der Flächeneffizienz des gewählten Standorts – auch im Vergleich zum möglichen Neubau – vorgenommen.

³ Insbesondere VF/NUF.

424. Der Verkehrsflächenanteil des Gebäudes am gewählten Standort von 43 % im Verhältnis zur Nutzungsfläche ist hoch und als nicht effizient einzustufen. Einschlägige Datenbanken⁴ weisen diesen Verkehrsflächenkennwert mit 27 % bzw. 25 bis 42 % aus. Bei einem rationell geplanten, optimierten Neubau mit angenommenen 35 % VF/NUF hätte dies bei gleicher Nutzungsfläche für das Bezirksamt Hamburg-Mitte eine Verkehrsflächeneinsparung von bis zu 1.900 m² bedeutet.

*Flächeneffizienz
des Standorts
nicht untersucht*

425. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Hamburg-Mitte im Rahmen der Standortuntersuchung keine Vorgabe zu Flächenkennwerten gemacht hat und der LIG bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines neuen Standorts für das Bezirksamt den Anteil der Verkehrsflächen im Verhältnis zur Nutzungsfläche nicht vollständig ermittelt, untersucht und berücksichtigt hat.

Er hat den LIG aufgefordert, sofern er eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt, alle für die Entscheidung relevanten Informationen, Grundlagen und Klärungen – auch in Bezug auf die Flächeneffizienz – herbeizuführen. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte wurde aufgefordert, verbindliche Vorgaben zu Flächenkennwerten aufzustellen.

426. Der LIG und das Bezirksamt Hamburg-Mitte haben erklärt, die Vorgabe von konkreten Flächenverhältnissen für die Auswahl der zukünftigen Mietfläche hätte gegebenenfalls dazu geführt, dass Bestandsgebäude ausgeschlossen worden wären. Der LIG ist zudem der Ansicht, die Vorgabe eines Verkehrsflächenanteils sei bei der frühen Standortsuche aufgrund der Umwandelbarkeit von Flächenarten nicht zweckmäßig.

Der LIG hat weiterhin als Begründung für den hohen Verkehrsflächenanteil die geschlossenen Bürostrukturen und die besonderen Bedarfe eines Bezirksamts (Publikumsaufkommen, Wartezonen usw.) angeführt. Die Kennzahlen vom BKI Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern beruhten auf einem breiten Spektrum von Gebäuden, Raumstrukturen und heterogenen Nutzungen. Inwieweit sich der Verkehrsflächenanteil des Bezirksamts Hamburg-Mitte auf 35 % bei einem Neubau reduzieren ließe, sei fraglich.

427. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung. Gerade bei der frühen Standortsuche ist eine Zielvorgabe zur gewünschten Flächeneffizienz für die Beurteilung der zur Auswahl stehenden Bestandsgebäude notwendig. Der Frage nach Umbaumöglichkeiten muss gegebenenfalls gezielt nachgegangen werden. Sofern Bestandsgebäude eine schlechte Flächeneffizienz aufweisen, kann deren Ausschluss sinnvoll sein. Ein möglicher Ausschluss rechtfertigt jedenfalls nicht den Verzicht auf diese Vorgaben.

⁴ Einschlägig sind: BKI Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern, RPK '96 (Planungs- und Kostenkennwerte als Kurzinformation).

Der einschlägige Wert für private Verwaltungsgebäude liegt bei 27 % Verkehrsflächenanteil. Der Rechnungshof hat als Zielwert lediglich den Mittelwert für öffentliche Verwaltungsgebäude (35 %) angenommen, insofern ist zu erwarten, dass ein rationell geplanter, optimierter Neubau diesen Zielwert erreichen kann.

Einhaltung der Vorgaben zur Büroflächenoptimierung

428. Im Jahr 2012 hat der Senat für die Behörden neben konkreten Raumgrößen als neuen Richtwert eine Obergrenze für den Gesamtflächenbedarf je Mitarbeiter eingeführt. Bei Neuanmietungen, Umzügen oder Neuorganisationen von Behörden oder Behördenanteilen soll im Sinne einer deutlichen Verminderung der in Anspruch genommenen Gesamtfläche ein Zielwert von 28 m² pro Mitarbeiter erreicht werden.⁵

429. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat nach der Standortverlegung und Zusammenlegung der Dienststellen das vorgegebene Ziel einer deutlichen Verminderung der in Anspruch genommenen Gesamtfläche nicht erreicht. Vielmehr hat es seinen Flächenbedarf zurzeit lediglich um rund 3,6 % – von 31,6 m²/Mitarbeiter im Jahr 2014 an vier Standorten auf 30,5 m²/Mitarbeiter am neuen Standort – reduziert.

Senatsvorgabe für Flächenbedarf ignoriert

Neben der gegenüber den Altstandorten um rund 4 Mio. Euro erhöhten Jahresmiete ist auch der aktuelle Gesamtflächenverbrauch gegenüber den vorgegebenen Zielen um rund 2.500 m² (ca. 9 %) erhöht.

430. Entsprechend der Mietvereinbarung beabsichtigt das Bezirksamt Hamburg-Mitte weitere Flächen (rund 1.275 m²) anzumieten, ohne einen zusätzlichen Bedarf bisher begründen zu können. Dadurch werden ab 2020 voraussichtliche Mehrkosten aufgrund zusätzlicher Mietzahlungen in Höhe von rund 218.000 Euro jährlich entstehen. Das in Anspruch genommene Flächenverhältnis erreicht bei gleichbleibender Mitarbeiterzahl 31,7 m²/Mitarbeiter (rund 13 % mehr als der Zielwert) und wird damit höher als vor der Standortzusammenlegung.

⁵ Hierin sind neben der eigentlichen Bürofläche für die Arbeitsplätze der Mitarbeiter sämtliche zu den Anmietungen zählenden Sitzungsräume, Sanitärbereiche, Verkehrs-, Archiv-, Abstell- und Sonderflächen einbezogen.

Gegenüberstellung Altstandorte und Standort Caffamacherreihe				
Standorte:	Angemietete Fläche (m²)	Anzahl Mitarbeiter	Flächenverhältnis (m²/Mitarbeiter)	Miete⁶ (Euro/Jahr)
Summe 2014 Altstandorte	32.170	1.019	31,6	5.239.127
Mehrbedarf ab 2020 neuer Standort Caffamacherreihe	1.088			4.191.583
Summe ab 2020 Caffamacherreihe	33.258	1.050	31,7	9.430.710
Quelle: Berechnung Bezirksamt Hamburg-Mitte vom 28. Februar 2019, eigene Darstellung				

431. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Hamburg-Mitte das vorgegebene Ziel, den Umfang der angemieteten städtischen Büroflächen deutlich zu reduzieren, nicht erreicht hat. Er hat das Bezirksamt Hamburg-Mitte aufgefordert, seinen aktuellen Flächenbedarf – auch in Bezug auf die künftigen Flächenanmietungen – anhand der festgelegten Richtwerte zu überprüfen und konkrete Vorschläge für eine bessere Nutzung von Flächen zu entwickeln. In Bezug auf die künftigen Flächenanmietungen hat der Rechnungshof das Bezirksamt Hamburg-Mitte aufgefordert, seinen Bedarf an den vom Senat festgelegten Obergrenzen für den Gesamtflächenbedarf auszurichten.

432. Der LIG hat erklärt, die Bezirksamter hätten gegenüber dem Senat erhöhte Flächenanforderungen vor Festlegung der Flächenrichtwerte dargelegt. Der LIG und das Bezirksamt Hamburg-Mitte hielten die Anwendung der Kennzahl von 28 m² pro Arbeitsplatz für nicht sachgerecht. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte habe aufgrund seiner vielen Wartezeiten und besonderen Bedarfe einen erhöhten Raumbedarf. Eine Überschreitung der Kennzahl sei bei funktionellen Bedarfen möglich.

Die erhöhten Mietkosten von ca. 4 Mio. Euro ergäben sich neben den Flächenmehrbedarfen aus dem Verzicht auf eine Indexierung der Miete für zehn Jahre und aus der Finanzierung von Mieterausbauten. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat sich der Auffassung des LIG angeschlossen.

433. Die Argumentation des LIG und des Bezirksamts Hamburg-Mitte überzeugt nicht, da mit dem Senatsbeschluss die Obergrenze, die darauf abzielt, den Umfang der angemieteten städtischen Büroflächen deutlich zu reduzieren, für alle Behörden bindend ist. Eine Abweichung wäre im Einzelfall zu begründen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass am Altstandort Klosterwall die Obergrenze mit 28,6 m² pro Mitarbeiter nahezu eingehalten wurde. Bei Beachtung der Senatsvorgabe wäre die jährliche Miete des Bezirksamts Hamburg-Mitte bis zu 600.000 Euro geringer.

⁶ Gesamtmietkosten inkl. Stellplätzen, Betriebskosten und Strom. Für den Standort Caffamacherreihe sind in den Gesamtmietkosten auch Bewirtschaftungskosten enthalten.

Grundlagen für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen

434. Baumaßnahmen sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zu planen und auszuführen. Für das Kostenstabile Bauen stellt die Bedarfsdefinition ein wesentliches Element dar, da sich weit überwiegend in der Phase der Projektvorbereitung und -planung entscheidet, welche Gesamtkosten ein Bauwerk auslöst.⁷ Im Hinblick auf die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten wird die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme u. a. durch die Flächeneffizienz, also Flächenrelationen wie beispielsweise VF/NUF, bestimmt.
435. Aktuell ist für die Bedarfsträger ihre Verpflichtung zur Vorgabe bestimmter Werte für Flächenrelationen nicht deutlich erkennbar, weil die Verweiskette von den VV-Bau auf die „Planungshinweise – bauliche und räumliche Standards bei öffentlichen Bauvorhaben im Landesbau“⁸ und von dort in einem zweiten abgeleiteten Schritt auf Kennzahlen schwer nachvollziehbar ist. Dies macht die Umsetzung für die Bedarfsträger schwierig. Zur Erstellung der Bedarfsplanung besteht mit dem Verweis der VV-Bau auf die DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ zudem ein nur fakultativer Hinweis⁹ auf die zu erbringenden Leistungen bzw. Prozessschritte. Angesichts der festgestellten Mängel sieht der Rechnungshof einen Bedarf für konkretisierende Vorgaben.
436. Der Rechnungshof hat der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) daher empfohlen, die VV-Bau unter der Überschrift Bedarfsdefinition um Anforderungen zur Erstellung der Bedarfsplanung zu ergänzen. Er hat der BSW weiterhin empfohlen, Orientierungswerte für die Flächenrelationen zu entwickeln und in die VV-Bau aufzunehmen.
437. Die BSW will die Empfehlungen aufgreifen und prüfen.
- Vorgaben der VV-Bau zur Flächeneffizienz verbesserungsbedürftig*

Verpflichtungsermächtigungen

438. Mit der Nachbewilligungsdrucksache vom 30. Mai 2017 hat der Senat eine Verpflichtungsermächtigung (VE) bei der Bürgerschaft beantragt.¹⁰ Mit Änderung des Haushaltsplans wurde für 2017 eine VE in Höhe von 9,9 Mio. Euro veranschlagt. Es handelt sich dabei um die erstmalige Ausbringung einer VE für die Mehrbedarfe im Zusammenhang mit der Neuanmietung im Bürogebäude Caffamacherreihe für die Jahre 2019 bis 2021 (pro Jahr jeweils 3,3 Mio. Euro).

⁷ Drucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ vom 4. Dezember 2012, S. 8.

⁸ In VV-Bau Band 2 als Anlage benannt.

⁹ Anhang A der DIN 18205 „Checklisten für die Prozessschritte 1 bis 5“.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 21/9255, „Haushaltsplan 2017/2018 Nachbewilligungen nach § 35 Landshaushaltsordnung“ vom 30. Mai 2017.

439. Am 21. Juni 2018 wurde eine unbefristete Mietvereinbarung mit einer Mindestmietdauer von 30 Jahren abgeschlossen. Bereits die „Vereinbarung zur Nutzungsüberlassung“ zur Festlegung der Eckpunkte aus Februar 2015 sah allerdings eine Festlaufzeit des Mietverhältnisses von 30 Jahren vor.
440. Vor dem Eingehen von Verpflichtungen, die zu Kosten in mehreren Haushaltsjahren führen können, ist der Gesamtbetrag der benötigten VE auszubringen. In den Erläuterungen sind die jeweiligen Jahresbeträge anzugeben (Nr. 5 VV zu § 14 Absätze 1 bis 5 LHO). Die mit der Nachbewilligungsdrucksache eingeworbene VE war zu gering. Sie hätte nicht nur den Zeitraum von drei Jahren, sondern die Mehrkosten der gesamten Mindestmietdauer von 30 Jahren umfassen müssen.
441. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Hamburg-Mitte nicht dafür Sorge getragen hat, eine VE in der erforderlichen Höhe einzuwerben. Er hat das Bezirksamt Hamburg-Mitte und die Finanzbehörde (FB) aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen künftig in erforderlicher Höhe zu beantragen.
442. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat zugesagt, künftig darauf zu achten, die VE in erforderlicher Höhe zu beantragen. Die FB hat sich zu diesem Haushaltsverstoß nicht geäußert.

*Zu geringe
Verpflichtungs-
ermächtigung
eingeworben*

Vergaben

443. Der Rechnungshof hat eine Auswahl von sieben Vergaben, sowohl freiberuflicher Leistungen als auch Bauleistungen, geprüft und festgestellt, dass gegen vergaberechtliche Bestimmungen und Dokumentationspflichten verstoßen wurde:
- Die Aufgabenbeschreibung im Rahmen einer EU-Auftragsbekanntmachung zum Verhandlungsverfahren war unvollständig, da Leistungen der Projektleitung in Höhe von 20 % des Auftragswerts für Projektsteuerungsleistungen für potenzielle Bewerber nicht transparent bekannt gemacht wurden.
 - Bei der Vergabe von Bauleistungen wurde in einzelnen Fällen gegen die vergaberechtlichen Bestimmungen zur produktneutralen Leistungsbeschreibung verstoßen, mit der Folge möglicher Wettbewerbseinschränkung. Gründe für die Abweichung vom Gebot der produktneutralen Beschreibung der Leistungen wurden nicht dokumentiert.
 - In mehreren Fällen wurden schriftliche Verträge mit freiberuflich Tätigen erst nach Beginn der Leistungserbringung abgeschlossen.
444. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LIG aufgefordert, künftig die vergaberechtlichen Vorgaben durchgängig einzuhalten.
445. Der LIG hat zugesagt, die vergaberechtlichen Vorgaben künftig einhalten zu wollen.

*Vergaberechtliche
Vorgaben nicht
eingehalten*

Gerätehäuser der Freiwilligen Feuerwehren

Behörde für Inneres und Sport /
Sprinkenhof GmbH /
HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens-
und Beteiligungsmanagement mbH

Die Neu- und Erweiterungsbauten für die Freiwilligen Feuerwehren sind nicht konsequent nach den Flächenvorgaben der Behörde für Inneres und Sport geplant worden.

Die erforderlichen Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit haben nicht vollständig vorgelegen.

Für den Bau von Gerätehäusern sollte die Behörde zukünftig einen Kostenrahmen festlegen.

446. Bei den Gerätehäusern an den 86 Standorten der Freiwilligen Feuerwehren (FF) ist ein Sanierungsstau entstanden, der sukzessive abgebaut werden soll. Hierfür werden seit 2013 auf Ersuchen der Bürgerschaft Ermächtigungen aus dem „Sanierungsfonds Hamburg 2020“ zur Verfügung gestellt.

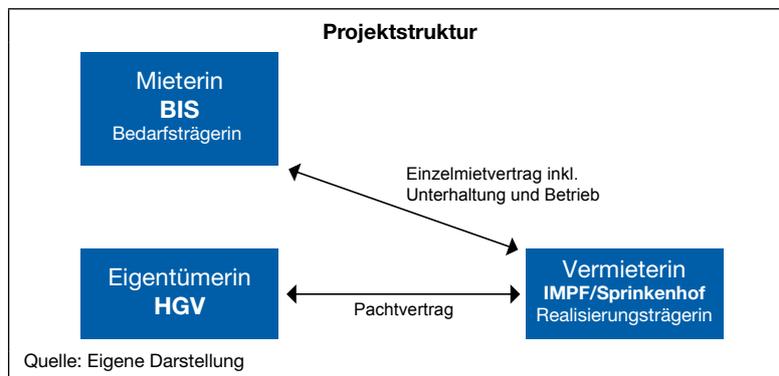
Der Rechnungshof hat die Planung und Bauausführung von fünf bereits abgeschlossenen Baumaßnahmen für die FF geprüft:

- Neubau FF Oldenfelde-Siedlung,
- Neubau FF Kirchwerder-Süd,
- Erweiterung FF Rissen,
- Neubau FF Moorwerder und
- Erweiterung FF Berne.

Die Baumaßnahmen wurden auf Basis des Senatskonzepts „Einbeziehung der Gebäude von Polizei und Feuerwehr in die Neuorganisation des Gebäudemanagements“ aus dem Jahr 2000 realisiert, das – ähnlich wie das spätere Mieter-Vermieter-Modell aus dem Jahr 2015 – die Einführung von Mietzahlungen für städtische Gebäude mit dem Ziel einer verbesserten Ressourcensteuerung vorsieht.

Bedarfsträgerin und Mieterin ist die Behörde für Inneres und Sport (BIS). Eigentümerin der Objekte ist die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV). Vermieterin und Realisierungsträgerin der von der HGV gepachteten Objekte war zunächst die IMPF Hamburgische Immobilien

Management Gesellschaft mbH (IMPF). Seit der Verschmelzung der IMPF mit der Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof) im Januar 2016 nimmt die Sprinkenhof diese Funktionen wahr.



Flächenplanung

447. Die damalige Realisierungsträgerin IMPF (anschließend die Sprinkenhof) hat die fünf Baumaßnahmen geplant und realisiert. Den Planungen war u. a. das von der BIS für Gerätehäuser der FF aufgestellte und in regelmäßigen Zeitabständen fortgeschriebene Musterraumprogramm zugrunde zu legen, aus dem sich Anzahl und Größe der zu planenden Raumflächen ergeben.
448. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Planungen und Realisierungen einiger Baumaßnahmen – zum Teil entgegen den in den Planungsunterlagen von der BIS abgegebenen Bestätigungen und ohne ausdrückliche Begründungen – von den Vorgaben des Musterraumprogramms 2012 abweichen.

Von Flächenvorgaben abweichende Planungen

Beispielsweise gibt es in drei der fünf geprüften Gerätehäuser (FF Oldenfelde-Siedlung, Berne und Rissen) die geforderten separaten Umkleibereiche für Frauen nicht.

In einem der fünf geprüften Gerätehäuser (FF Oldenfelde-Siedlung) gibt es

- einen von der Jugendfeuerwehr genutzten sog. „Multifunktionsraum“, der größer ist als für den „Jugendfeuerwehrraum“ vorgegeben und zusätzlich
- einen ebenfalls von der Jugendfeuerwehr offensichtlich zweckentfremdet genutzten Fahrzeugstellplatz in der Fahrzeugremise.



449. Die konsequente Umsetzung des Musterraumprogramms unterstützt einen bewussten Umgang der FF mit Flächenbedarfen und gewährleistet bei künftigen Baumaßnahmen die Zukunftsfähigkeit der FF – auch indem die Möglichkeit für Frauen, in den FF tätig zu sein, verbessert wird. Welche Kosten für die Herstellung und den Betrieb eines Gebäudes anfallen, hängt – neben anderen Faktoren – wesentlich von dem Umfang der im Gebäude vorhandenen Raumflächen ab: Je mehr Fläche vorhanden ist, desto höher die künftige Miete.
450. Die Sprinkenhof hat hinsichtlich des Neubaus der FF Oldenfelde-Siedlung erklärt, die Planung sei bereits 2009 erstellt worden. Aufgrund eines anhängigen Gerichtsverfahrens seien keine nennenswerten Änderungen aus dem Musterraumprogramm 2012 eingepflegt worden, um den rechtlichen Bestand der Planung nicht zu gefährden.
451. Der Rechnungshof sieht hinsichtlich der vorgebrachten Argumente zum Neubau der FF Oldenfelde-Siedlung keinen Zusammenhang zwischen dem anhängigen Gerichtsverfahren und seinen Feststellungen.

Die innere Organisation und Raumaufteilung berührt in der Regel nicht die Nachbarrechte. Die Einrichtung eines Umkleieraums für Frauen hätte keine Auswirkungen auf den rechtlichen Bestand der Planung gehabt und wäre daher grundsätzlich realisierbar gewesen.

Auch unter der Voraussetzung, dass die Planung tatsächlich 2009 und nicht wie nach der Aktenlage frühestens 2012 erstellt wurde, hätte sie dann das damals gültige Musterraumprogramm 2007 einhalten müssen: Das war in Bezug auf die Größe des Jugendfeuerwehraums nicht der Fall. Der Hinweis auf die angeblich 2009 erstellte Planung erklärt den zweckentfremdet genutzten Fahrzeugstellplatz ohnehin nicht.

452. Der Rechnungshof hat die Abweichungen der Planung und Realisierung von den Vorgaben des Musterraumprogramms beanstandet.

Er hat die BIS und die Sprinkenhof aufgefordert, die Planung und Realisierung künftiger Baumaßnahmen aus der „Sanierungsoffensive Freiwillige Feuerwehren“ konsequenter nach dem Musterraumprogramm auszurichten. Gegebenenfalls notwendige Abweichungen hiervon müssen begründet und dokumentiert werden.

453. Die BIS und die Sprinkenhof haben dies zugesagt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

454. Die Bürgerschaft hatte erstmals im Jahr 2013 für die sog. „Sanierungsoffensive der Freiwilligen Feuerwehr“ Ermächtigungen aus dem „Sanierungsfonds Hamburg 2020“ bereitgestellt und hinsichtlich der konkreten Verwendung die Auflage formuliert, dass ein detaillierter Maßnahmenkatalog einschließlich einer entsprechenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aufzustellen sei. Die Ermächtigungen sollten auch für Neu-, An-, Ergänzungs- bzw. Ersatzbauten verwendet werden können, wenn diese wirtschaftlicher als eine Sanierung seien.¹

455. Die BIS hatte der Bürgerschaft daraufhin im Jahr 2014 ihr Verfahren der Bedarfsdefinition für die Gerätehäuser der FF erläutert:² Für vier der fünf vom Rechnungshof untersuchten Baumaßnahmen hatte sie die damaligen Überlegungen zu den Handlungsoptionen Sanierung, Neubau, Erweiterung usw. dargestellt und die Entscheidungsgründe für die jeweils gewählte Option erläutert – allerdings ohne Gegenüberstellung der finanziellen Auswirkungen und überwiegend ohne Ausführungen, ob der jeweilige Standort aus einsatztaktischen Gründen überhaupt fortbestehen muss.

456. Die von der damaligen IMPF aufgestellten Bau- und Kostenunterlagen enthielten keine Belege über durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

457. Im Zuge der Prüfung des Rechnungshofs hat die BIS die von der damaligen IMPF nicht dokumentierten wirtschaftlichen Prüfungen für alle fünf untersuchten Baumaßnahmen schriftlich fixiert. Diese entsprachen im Wesentlichen ihren bisherigen Ausführungen gegenüber der Bürgerschaft – allerdings wiederum ohne finanzielle und standortbezogene Betrachtungen.

458. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nur tauglich, wenn sie mindestens Aussagen zur jeweiligen Ausgangslage, den daraus resultierenden Handlungsbedarfen, den Zielen und den unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten zur Zielerreichung enthal-

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unvollständig dokumentiert

¹ Antrag der SPD-Fraktion vom 27. März 2013, Bürgerschaftsdrucksache 20/7422, Annahme Bürgerschaft am 11. April 2013, Plenarprotokoll 20/57.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/11185 vom 20. März 2014.

ten. Dabei sind die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Optionen vollständig zu erfassen und gegenüberzustellen.

Die Darstellungen der BIS hinsichtlich der erforderlichen Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit sind unvollständig, weil keine Erfassung und Gegenüberstellung finanzieller Auswirkungen und keine standortbezogenen Überlegungen dokumentiert sind.

459. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die vor Durchführung der Baumaßnahmen erforderlichen Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit unvollständig vorlagen. Die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen konnte von der Bedarfsträgerin somit nicht belegt werden.

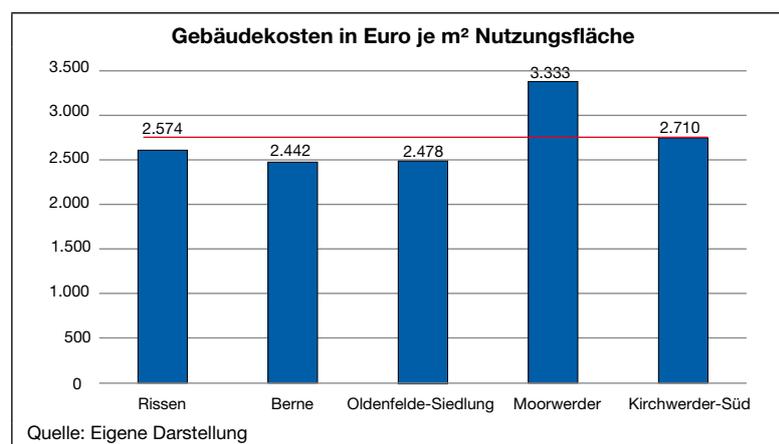
Er hat die BIS aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass vor der Realisierung künftiger Baumaßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vollständig durchgeführt und nachvollziehbar dokumentiert werden.

460. Die BIS hat dies zugesagt.

Kosten der Baumaßnahmen

461. Die geprüften Baumaßnahmen weisen kostenrelevante Unterschiede auf: Es handelt sich um zwei Erweiterungsbauten, einen Neubau auf vorhandenem Standort und um zwei Neubauten auf jeweils einem neuen Standort, bei denen zusätzlich Grundstückskosten angefallen sind. Der Rechnungshof hat die angefallenen Kosten der Baumaßnahmen für die FF einander gegenübergestellt.

Bei einer den gegebenen Umständen weitgehend Rechnung tragenden Gegenüberstellung der reinen Gebäudekosten³ je m² Nutzungsfläche⁴ (NUF) fiel im Wesentlichen die Maßnahme Moorwerder mit 3.333 Euro/m² NUF durch erhöhte Kosten auf:



³ Gemeint sind die Bauwerkskosten (Kostengruppen 300 und 400) nach DIN 276; diese wurden zur Vergleichbarkeit vom jeweiligen Zeitpunkt der Fertigstellung – auf Grundlage des Baupreisindex des Statistischen Bundesamtes – auf das Basisjahr 2015 = 100 umgerechnet.

⁴ Nutzungsfläche nach DIN 277.

Diese lagen mindestens 23 % über den reinen Gebäudekosten der Vergleichsobjekte Rissen, Berne, Oldenfelde-Siedlung und Kirchwerder-Süd, für die maximal 2.710 Euro/m² NUF aufgewendet wurden. Aus den Unterlagen der fünf Baumaßnahmen waren aber weder Begründungen für unterschiedlich hohe Gebäudekosten noch Erklärungen für die Standortentscheidungen unter Abwägung der damit verbundenen Kosten ersichtlich.

462. Für die Planung, Vergabe und Ausführung von Baumaßnahmen gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO). Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die aufzuwendenden Mittel im Sinne des Minimalprinzips auf den zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen.
463. Anhand der betrachteten fünf Objekte wird deutlich, dass es grundsätzlich möglich war, Gerätehäuser für die FF – sei es als Neu-, Um- oder Erweiterungsbau – zu reinen Gebäudekosten von bis zu rund 2.700 Euro/m² NUF zu erstellen.⁵ Darüber hinausgehende Kosten konnten und können auch in Zukunft zwar nicht ausgeschlossen werden – insbesondere aufgrund von Besonderheiten des Grundstücks –, sollten dann aber erläutert und begründet werden.
464. Angesichts des in Zukunft noch abzubauenen Sanierungsstaus bei den FF hat der Rechnungshof der BIS empfohlen, auf Grundlage bereits abgerechneter Maßnahmen einen Kostenrahmen⁶ als Kostenobergrenze für neue oder zu erneuernde Feuerwehrgebäude festzulegen, der nur in begründeten Fällen überschritten werden sollte.
465. Die BIS hat die Prüfung eines Kostenrahmens zugesagt.

*Kostenrahmen
für Gebäude der
FF empfohlen*

Vergaben und Vertragsabschlüsse

466. Die Sprinkenhof hat als öffentliche Auftraggeberin die einschlägigen Vergaberechtsbestimmungen zu beachten. Dies galt auch für die damalige IMPF. Gemäß VV-Bau sind die Realisierungsträger für Baumaßnahmen der FHH von den Bedarfsträgern an die VV-Bau zu binden, auch wenn sie als eigenständige juristische Personen des Privatrechts originär nicht zur Anwendung dieser Verwaltungsvorschriften verpflichtet sind.
467. Eine Bindung der Realisierungsträgerinnen an die VV-Bau durch die BIS ist in den Fällen Moorwerder und Berne allerdings nicht erfolgt.

⁵ Bezogen auf das Jahr 2015, siehe Fn. 3.

⁶ Unter Berücksichtigung des aktuellen Baupreisindexes.

Nach eigenen Angaben machte die IMPF freiwillig von den Vorgaben der VV-Bau Gebrauch und wendete diese analog an. Die Sprinkenhof hat gegenüber dem Rechnungshof erklärt, die Baumaßnahmen für die FF sollten künftig auf Basis der VV-Bau abgewickelt werden.

- Vergaberechtliche Bestimmungen nicht vollumfänglich beachtet*
468. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung von 14 Vergabevorgängen für Bauleistungen festgestellt, dass die vergaberechtlichen Bestimmungen nicht vollumfänglich beachtet wurden:
- In allen Leistungsverzeichnissen fanden sich grundsätzlich unzulässige Wahl- oder Bedarfspositionen, in denen Ausführungsvarianten oder nur eventuell benötigte Leistungen beschrieben wurden.
 - Einige Ausschreibungen enthielten Stundenlohnarbeiten in einem größeren Umfang als unbedingt erforderlich.
 - Fast alle Leistungsverzeichnisse enthielten grundsätzlich unzulässige Produktangaben.
 - In drei Fällen lagen in den Vergabeakten keine, in weiteren Fällen unvollständige Vergabevermerke vor.
- Zudem erfolgten schriftliche Vertragsabschlüsse zwischen HGV und IMPF sowie der IMPF mit freiberuflich Tätigen entgegen den Vorgaben der HOAI und der VV-Bau in zahlreichen Fällen erst weit nach Leistungsbeginn.
469. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
- Er hat die BIS aufgefordert, die Realisierungsträgerin Sprinkenhof vertraglich zur Anwendung der VV-Bau zu verpflichten und so dafür Sorge zu tragen, dass diese die Vorgaben hinsichtlich Bauvergaben nach VOB/A und VV-Bau künftig umsetzt. Die HGV und die Sprinkenhof hat er aufgefordert, Verträge mit freiberuflich Tätigen rechtzeitig vor Leistungserbringung schriftlich abzuschließen.
470. Die BIS, die HGV und die Sprinkenhof haben dies zugesagt.

Aufhebung der Bahnübergänge Hammer Straße

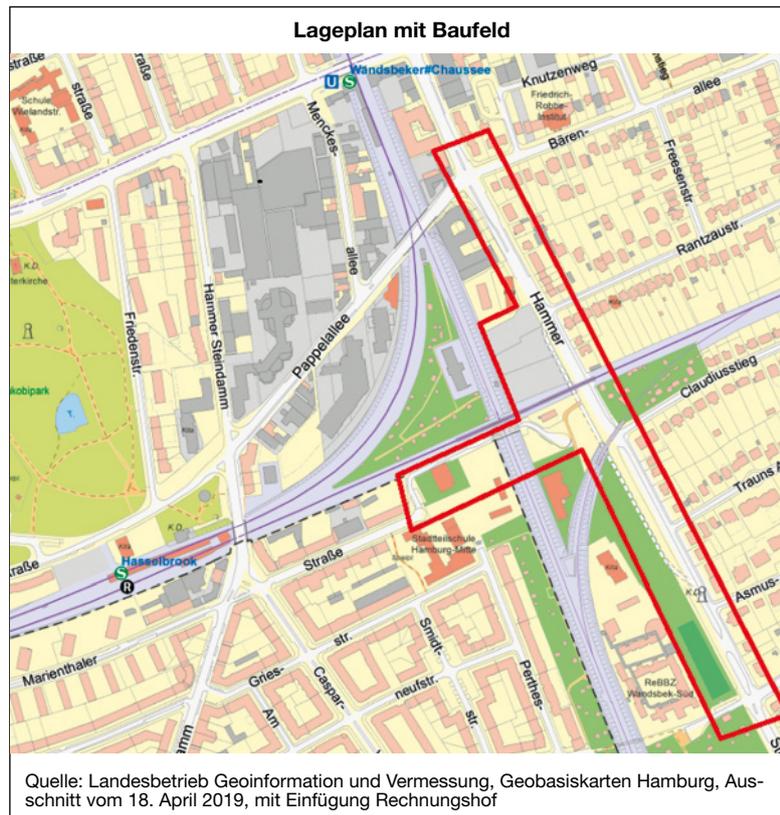
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und
Innovation / Landesbetrieb Straßen,
Brücken und Gewässer

Die Baumaßnahme ist nicht einzeln veranschlagt und Bilanzierungsregeln sind nicht eingehalten worden. Die Angaben im Berichtswesen Bau-Monitoring weisen Fehler auf.

Die Honorarberechnung des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer weicht von den Vorgaben ab. Nur einer von 13 Verträgen ist im Informationsregister veröffentlicht worden. Das Vergabeverfahren war mit Mängeln behaftet.

471. Für die „Aufhebung der Bahnübergänge Hammer Straße I und II“ ist die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) Bedarfsträgerin und der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) Realisierungsträger. Die Vorplanung hatte bereits 1998 begonnen. Aufgrund langwieriger Abstimmungen fingen die Bauarbeiten erst 2013 an, das Bauwerk wurde im Dezember 2019 fertiggestellt. Die Hammer Straße wird in einem rund 360 m langen und 18 m breiten Trogbauwerk unter den Eisenbahnstrecken hindurchgeführt. Zudem wurde die gesamte verkehrliche Erschließung des Gebiets neu geordnet. Die Kosten der Baumaßnahme betragen nach derzeitigem Stand 75,4 Mio. Euro¹; aus dem Hamburger Haushalt werden – infolge einer Zuweisung des Bundes – 10,5 Mio. Euro finanziert.

¹ 75,4 Mio. Euro ergeben sich aus 70,8 Mio. Euro kreuzungsbedingter Kosten plus 4,6 Mio. Euro für vom Bund nicht anerkannte Verwaltungskosten und flankierende Maßnahmen.



Veranschlagung

Fehlende Einzelveranschlagung

472. Nach der für die Maßnahme „Aufhebung der Bahnübergänge Hammer Straße“ am 12. April 2012 aufgestellten Ausführungsunterlage – Bau (AU-Bau) sollten die Gesamtkosten 65,66 Mio. Euro betragen. Obwohl die Kosten der Maßnahme die Wertgrenze für Einzelveranschlagungen überschreitet, wurde keine Haushaltsunterlage – Bau nach § 24 LHO a. F. (HU-Bau) aufgestellt und die Baumaßnahme nicht einzeln veranschlagt.
473. Die Einzelveranschlagung großer Baumaßnahmen unterstützt die Bürgerschaft bei der Ausübung ihres Budgetbewilligungsrechts. Durch sie wird eine wirksame Bindung des Senats an den Willen der Bürgerschaft sichergestellt. Deshalb sind Tief- und sonstige Ingenieurbaumaßnahmen einzeln zu veranschlagen, wenn ihre Gesamtbaukosten die jeweils geltenden Wertgrenzen² überschreiten. Ausnahmen von den Wertgrenzen sind nur unter festgelegten Bedingungen zulässig und erfordern die Aufnahme entsprechender Hinweise in die Erläuterungen zur Veranschlagung.
474. Die BWVI hat zugesagt, die noch nicht begonnenen Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen aus dem Investitionsprogramm „Bahnübergänge Wandsbek“ einzeln zu veranschlagen und damit das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft sicherzustellen. Damit bekräftigt sie ihre im Rahmen einer anderen Prüfung des Rech-

² 2012 lag die Wertgrenze bei 2,5 Mio. Euro.

nungshofs³ bereits gegebene Zusicherung, zukünftig verstärkt auf die Einhaltung der Vorschriften zur Veranschlagung von Baumaßnahmen zu achten.

Honorarberechnung des LSBG

475. Der LSBG übernahm für das Projekt „Hammer Straße“ ausnahmsweise auch die Abwicklung und Koordinierung des Grunderwerbs. Die Kostenzusammenstellung für die Berechnung des Honorars des LSBG umfasst die Bruttobaukosten, die Kosten für Unvorhergesehenes und zudem die Grunderwerbskosten in Höhe von 6,3 Mio. Euro, sodass sich für den LSBG ein Gesamthonorar von 9,6 Mio. Euro ergab. Nach Ermittlung des Rechnungshofs entfielen davon allein 1,0 Mio. Euro auf Leistungen im Zusammenhang mit dem Grunderwerb. Da der Aufwand für die Abwicklung und Koordinierung des Grunderwerbs nicht näher beschrieben war, konnte die Angemessenheit des Honorars nicht belegt werden.
476. Der LSBG berechnet sein Honorar anhand eines selbst entwickelten Honorarsystems. Es verwendet Systematiken und Begrifflichkeiten der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). So ermittelt der LSBG die anrechenbaren Kosten, orientiert an der Berechnungssystematik des § 4 Absatz 1 der HOAI. Die anrechenbaren Kosten nach § 4 Absatz 1 der HOAI enthalten jedoch weder Umsatzsteuer noch Kosten für Unvorhergesehenes. Auch Grunderwerbskosten gehören grundsätzlich nicht hierzu.
477. Die Abweichung der Honorarberechnung des LSBG von den Regelungen der HOAI hatte der Rechnungshof bereits in einer früheren Prüfung ausführlich dargestellt und beanstandet.⁴
- Der zusätzliche Ansatz der Grunderwerbskosten in Höhe von 6,3 Mio. Euro bei der Ermittlung der honorarwirksamen Baukosten stellt eine weitere wesentliche Abweichung dar, die der Rechnungshof beanstandet hat.
478. Der Rechnungshof hat den LSBG aufgefordert, auch die Grunderwerbskosten grundsätzlich nicht als „anrechenbare Kosten“ im Sinne der HOAI anzusetzen. Die BWVI hat er aufgefordert, auf die Einhaltung der korrekten Honorarermittlung zu achten.
479. Die BWVI und der LSBG haben dies zugesagt.

Abweichung bei der Honorarberechnung durch zusätzlichen Ansatz der Grunderwerbskosten

Kostenangaben im Bau-Monitoring

480. In den Bau-Monitoringberichten bis 2014⁵ wurde das Kostenbudget für das Einzelprojekt Hammer Straße in der Anlage Investitionspro-

³ Jahresbericht 2018, „Veranschlagung und Monitoring von Baumaßnahmen“, Tzn. 549 bis 557 und Stellungnahme des Senats, Bürgerschaftsdrucksache 21/17098 vom 7. Mai 2019.

⁴ Jahresbericht 2018, „Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer“, Tzn. 305 bis 334.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/10664 vom 28. Januar 2014.

gramme mit 70,2 Mio. Euro „einschließlich der vom Bund nicht anerkannten Verwaltungskosten und der Kosten für flankierende Maßnahmen“ angegeben. In den folgenden Bau-Monitoringberichten wurde die Höhe der Kosten mit 65,66 Mio. Euro beziffert.

Berichtswesen Bau-Monitoring 2018						
Projekt:	Programm Bahnübergänge Wandsbek					
Bedarfsträger:	BWVI	Realisierungsträger:		LSBG		
Besonderheiten/ Erläuterungen:	Eisenbahnkreuzungs- maßnahme FHH/DB/ Bund, Förderung nach EntflechtG	Abweichung der Kostenprognose von veranschlagten Kosten (Haushalt)				...
Einzelprojekt	Kostenbudget (brutto in Mio. Euro)			IST Gesamtkosten	IST Kostenanteil FHH	Kosten- prognose
	1. Fort- schreibung HU-Bau ohne Anteil der nicht anerk. Verwaltungs- kosten FHH 2001	2. Fort- schreibung HU-Bau einschl. nicht anerk. Verwaltungs- kosten + flank. Maßnahmen 2010	AU-Bau einschl. nicht anerk. Ver- waltungs- kosten + flank. Maßnahmen vor 2010/ nach 2010	IST-Kosten (nur für abge- schlossene Maßnahmen)	IST-Kosten (nur für abge- schlossene Maßnahmen)	Kosten- prognose (laufende und geplante Maßnahmen)
Nornenweg	2,4	2,7			–	*
Dassauweg	6,60	7,3	6,85	6,8	1,0	
Oldenfelder Straße	18,0	14,4	17,80	13,1	1,8	
Tonndorfer Weg	1,7	1,0	1,74	1,0	0,2	
Am Pulverhof	17,4	22,6			–	*
Tonndorf	75,21	65,6	68,30	55,4	4,8	
Jenfelder Straße	20,38	25,9	–	–	–	*
Luetkensallee/ Holstenhofweg	13,86	12,0	13,83	12,0	1,1	
Schloßgarten	0,92	1,4				*
Claudiusstraße	2,56	3,2				*
Hammer Straße**	42,1	52,7	65,66			68,9

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 21/15693 vom 8. Januar 2019, Berichtswesen Bau-Monitoring 2018 (Anlage Investitionsprogramme), Hervorhebung Rechnungshof

Dieser Betrag entsprach den Angaben der AU-Bau vom 12. April 2012 ohne

- die vom Bund nicht anerkannten Verwaltungskosten und
- die Kosten für flankierende Maßnahmen.

Es wurde versäumt, die Überschrift der Tabelle entsprechend zu korrigieren.

481. In den Bau-Monitoringberichten von 2013 bis 2018 wurden in der Anlage Bauprojekte für die „Aufhebung der Bahnübergänge Hammer Straße I und II“ die Basiskosten der Kostenberechnung nach der AU-Bau vom 12. April 2012 mit 46,5 Mio. Euro angegeben. Hierin enthalten waren auch Baunebenkosten in Höhe von 1,2 Mio. Euro.⁶ Dies hatte u. a. Einfluss auf den Ansatz der Kostenvarianz.

⁶ Für Technische Bearbeitung, zum Beispiel Erstellung von Ausführungsunterlagen, Bestandszeichnungen, digitalisierten Lichtbildern und des Bauwerksbuchs.

482. Baunebenkosten sind gemäß den Vorgaben zum Kostenstabilen Bauen nicht den Basiskosten zuzuordnen.
483. Aufgrund der unzutreffenden Angaben in den Monitoringberichten wurde die Bürgerschaft falsch informiert. Im Übrigen hätten unter der Überschrift „Kostenbudget, einschl. nicht anerk. Verwaltungskosten + flank. Maßnahmen“ weiterhin 70,2 Mio. Euro benannt werden müssen, da neben den kreuzungsbedingten Kosten auch die flankierenden Maßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) und die vom Bund nicht anerkannten Verwaltungskosten aus dem Hamburger Haushalt finanziert werden.
484. Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Kostendarstellung im Berichtswesen Bau-Monitoring beanstandet und die BWVI und den LSBG aufgefordert, die Angaben künftig entsprechend zu korrigieren.
485. Die BWVI und der LSBG haben dies zugesagt.

*Bürgerschaft
falsch unterrichtet*

Bilanzierung

486. Die Teilbaumaßnahme Brücke Marienthaler Straße⁷ ist fertiggestellt und wird bereits seit Längerem bestimmungsgemäß genutzt. Dennoch erfolgte keine Zugangsmeldung an den Hamburger Dienstleister Buchhaltung und die Herstellungskosten konnten noch nicht in der endgültigen Anlageklasse aktiviert werden. Die Brücke wird weiterhin als Anlage im Bau ausgewiesen. Dies hat zur Folge, dass planmäßige Abschreibungen unterbleiben. Der Verschleiß bzw. Ressourcenverbrauch wird damit unvollständig erfasst.
487. Der Kontrakt der BWVI⁸ mit dem LSBG sieht vor, dass dieser eine Anlagenzugangsmeldung nach der Schlussrechnung für die Gesamtbaumaßnahme übersendet.
488. Nach den Bilanzierungsregelungen der FHH sind die unter den Anlagen im Bau ausgewiesenen Investitionen mit Fertigstellung eines Vermögensgegenstands auf die jeweiligen Posten des Sachanlagevermögens umzubuchen. Für den Zeitpunkt der Fertigstellung ist jedoch nicht auf die Schlussrechnung abzustellen, sondern auf die Betriebsbereitschaft. Maßgeblich ist, dass der Vermögensgegenstand bestimmungsgemäß genutzt werden kann, d.h. den vorgesehenen Verwendungszweck erfüllt.
489. Die Bestimmung des Einzelkontrakts war hinsichtlich des Zeitpunkts der Anlagenzugangsmeldung nicht geeignet, eine rechtzeitige Aktivierung einzelner fertiggestellter Vermögensgegenstände in der endgültigen Anlageklasse sicherzustellen.

*Bilanzierungs-
regeln nicht
eingehalten*

⁷ Herstellungskosten 1,2 Mio. Euro.

⁸ 2. Fortschreibung zum Einzelkontrakt 0034 „BÜ Wandsbek, Hammer Straße“ vom 19. September 2014.

490. Der Rechnungshof hat die ausgebliebene Zugangsmeldung sowie die unterbliebene Aktivierung der Herstellungskosten in der endgültigen Anlagenklasse beanstandet. Er hat den LSBG aufgefordert, die Anlagenmeldung zeitnah durchzuführen. Die BWVI hat er aufgefordert, die Umbuchung der Herstellungskosten in die endgültige Anlagenklasse zu veranlassen und die bisher unterbliebene Abschreibung nachzuholen.
491. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die BWVI und den LSBG aufgefordert, in ihren Kontrakten eine Verpflichtung zur Meldung der Fertigstellung zum Zeitpunkt der jeweiligen Betriebsbereitschaft festzulegen.
492. Die BWVI und der LSBG haben die Umsetzung der Forderungen zugesagt.

Veröffentlichung im Informationsregister

Keine vollständige Veröffentlichung

493. Der LSBG hat seit Inkrafttreten des Hamburgischen Transparenzgesetzes (HmbTG)⁹ im Jahr 2012 einen Vertrag des Projekts in das Transparenzportal gestellt. Zwölf Verträge mit einem Gesamtwert von 4,2 Mio. Euro wurden nicht aufgenommen.
494. Gemäß HmbTG sollen Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, veröffentlicht werden. Dieses Interesse ist insbesondere bei großen Infrastruktur- und öffentlichen Bauvorhaben gegeben. Nach dem Transparenzgesetz sind Verträge grundsätzlich ab 100.000 Euro zu veröffentlichen. In weiteren Hinweisen zum Transparenzgesetz wurde dargelegt, dass Dokumente, die zwischen dem Inkrafttreten des HmbTG und der Freischaltung des Transparenzportals erstellt wurden, nachträglich in dieses einzupflegen sind.
495. Die „Aufhebung Bahnübergänge Hammer Straße“ ist ein Bauvorhaben von öffentlichem Interesse. Die vom Rechnungshof geprüften Verträge überschritten die Grenze von 100.000 Euro und sind damit im Transparenzportal zu veröffentlichen.
496. Der Rechnungshof hat die Nichtveröffentlichung der zwölf Verträge kritisiert und den LSBG aufgefordert seiner Veröffentlichungspflicht nachzukommen.
497. Der LSBG hat dies zugesagt.

Vergabe von Ingenieurleistungen

498. Für die Ingenieurleistungen zum Trogbauwerk wurden 1998 ein Hauptauftrag und ab 2006 drei Nachtragsaufträge mit einem Ge-

⁹ Hamburgisches Transparenzgesetz vom 19. Juni 2012, in Kraft getreten am 6. Oktober 2012.

samtauftragswert von 445.000 Euro ohne die Durchführung eines europaweiten Vergabeverfahrens an einen Auftragnehmer erteilt.¹⁰

499. Die Grundlagen des Hauptauftrags und damit auch die anrechenbaren Kosten hatten sich bis zur Vergabe des 1. Nachtragsauftrags bezogen auf den Leistungsumfang und die Leistungszeit erheblich geändert. Die Änderungen setzten sich auch bei den beiden weiteren Nachtragsaufträgen fort.

500. Im Rahmen der Vertragsdurchführungen muss der öffentliche Auftraggeber stets verfolgen, ob die beabsichtigten Änderungen vergaberechtlich relevant sind und dadurch eine Neuausschreibungspflicht begründen können.¹¹ Eine wesentliche vertragliche Änderung, die ohne eigentlich erforderliches Vergabeverfahren erfolgt, wäre im Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte als sog. De-facto-Vergabe zu werten, die unzulässig und rechtlich angreifbar wäre.

Trotz wesentlicher Änderungen kein neues Vergabeverfahren durchgeführt

501. Durch die Änderungen auf der Leistungsseite erhöhte sich der Auftragswert des Vertrags. Wäre der Auftragswert für den 1. Nachtragsauftrag für die noch nicht erbrachten bzw. die noch erforderlichen Leistungen ordnungsgemäß im Sinne des § 3 VgV in Verbindung mit § 3 VOF (2002) geschätzt worden, hätte dies zu einem Auftragswert oberhalb des damals geltenden EU-Schwellenwerts in Höhe von 200.000 Euro geführt. Damit wäre in der Regel ein europaweites Vergabeverfahren notwendig gewesen.

502. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die damals zuständige Behörde¹² nicht geprüft hat, ob ein Vergabeverfahren für die noch zu erbringenden Leistungen hätte erfolgen müssen.

Der Rechnungshof hat den nach Übergang der operativen Aufgaben zuständigen LSBG aufgefordert, sich künftig mit den vergaberechtlichen Thematiken bei Änderung eines laufenden Vertrags intensiv auseinanderzusetzen und für einen ordnungsgemäßen Vertragsabschluss entsprechend der VV-Bau zu sorgen.

503. Der LSBG hat dies zugesagt.

¹⁰ Der Hauptauftrag wurde 1998 durch die Baubehörde und der 1. Nachtragsauftrag 2006 durch die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt beauftragt. Der 2. und 3. Nachtragsauftrag wurden 2012 bzw. 2016 durch den LSBG beauftragt.

¹¹ Siehe §§ 132 ff. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

¹² Baubehörde bzw. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

Liefernachweis durch Wiegescheine

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

Ein Großteil der vorgefundenen Wiegescheine wurde vom Empfänger nicht unterschrieben oder lag nicht im Original vor.

Für die Anordnung von Rechnungen fehlten Wiegescheine als begründende Unterlagen.

Abrechnungsvorschriften der Bauverträge wurden nicht in allen Fällen beachtet.

504. Wiegescheine¹ dienen im Straßenbau für verschiedene Baustoffe wie zum Beispiel Schotter, Asphaltmischgut oder Gussasphalt als Nachweis für die gelieferten Mengen.

Damit die Wiegescheine nicht nur als Nachweis für Lieferung, sondern auch für die Qualität im Rahmen der Abrechnung herangezogen werden können, müssen nach den geltenden Vorschriften alle Wiegescheine als unterschriebene Originale beim Auftraggeber vorliegen. Dies gilt unabhängig davon, ob im Bauvertrag die Abrechnung, zum Beispiel für den Einbau von Asphaltsschichten, nach Gewicht oder nach der Fläche vereinbart wurde. Ferner müssen die Wiegescheine fortlaufend in Listen eingetragen und eindeutig den Leistungspositionen der Bauverträge zugeordnet sein.

505. Der Rechnungshof hat anhand von acht schlussgerechneten Straßenbaumaßnahmen des Landesbetriebs Straßen, Brücken und Gewässer rund 2.300 Wiegescheine geprüft.

*85 % der
Wiegescheine
mit formellen
Mängeln*

506. Er hat festgestellt, dass bei 61 % der Wiegescheine der Empfang der Lieferung nicht durch Unterschrift bestätigt war und 40 % nicht im Original vorlagen. Insgesamt betrachtet lagen nur rund 15 % der 2.300 Wiegescheine unterschrieben und im Original vor und konnten damit als Nachweis für die Abrechnung dienen.

507. Außerdem waren Wiegescheine in Einzelfällen zwar in Listen oder Mengenermittlungen aufgeführt, jedoch in den Akten nicht vorhanden. Umgekehrt war bei drei der acht geprüften Maßnahmen ein wesentlicher Teil der in den Akten vorhandenen Wiegescheine nicht in Listen eingetragen. Entgegen der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung konnte die Hälfte der vorliegenden Wiegescheine auch mit erheblichem Aufwand seitens des Rechnungshofs den Leistungspositionen der Schlussrechnungen nicht eindeutig zugeordnet werden.

¹ Als Wiegescheine werden Lieferscheine bezeichnet, auf denen u. a. die Daten der Tara- und Brutto-Wägungen abgedruckt sind.

508. In den Aufträgen der betrachteten Maßnahmen waren 82 Positionen enthalten, die nach Gewicht abgerechnet werden sollten und für die daher Wiegescheine als begründende Unterlagen vorgeschrieben sind. Da keine vollständige Zuordnung der Wiegescheine möglich war, fehlte für 27 % der nach Gewicht abzurechnenden Leistungspositionen der Nachweis für die Anordnungen der Rechnungsbeträge. Dies stellt einen Verstoß gegen die VV zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO – VV-ZBR (Zahlung, Buchführung, Rechnungslegung) dar.
- Begründende
Unterlagen für
Rechnungen
unvollständig*
509. Weitere 32 % der Positionen in den Schlussrechnungen wurden entgegen den Vorschriften der VOB/B nicht wie im Bauvertrag vorgesehen abgerechnet. Bei einer Baumaßnahme war es dadurch und wegen der fehlenden Zuordnung von Wiegescheinen zu den Leistungspositionen der Schlussrechnungen nicht mehr möglich, die Abrechnung der Maßnahme insgesamt zu prüfen.
- Abrechnungsvorschriften
nicht beachtet*
510. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Verwaltung aufgefordert sicherzustellen, dass Wiegescheine zukünftig vollständig, unterschrieben und im Original in den Bauakten vorliegen und den Leistungspositionen der Bauverträge und Schlussrechnungen eindeutig zugeordnet sind.
511. Die Verwaltung hat die festgestellten Sachverhalte anerkannt und die Umsetzung der Forderungen zugesagt.

Finanzen und Steuern

Versorgungslastenteilung

Justizbehörde / Behörde für Inneres und Sport /
Behörde für Schule und Berufsbildung /
Bezirksamt Hamburg-Mitte / Universität Hamburg /
Hochschule für Angewandte Wissenschaften /
HafenCity Universität /
Hochschule für Musik und Theater

Die Dienststellen machten Ansprüche der Stadt gegen andere Dienstherrn auf Teilung der Versorgungslasten nicht immer geltend.

Eine Korrektur der überprüften Fälle führte zu nachträglichen Einnahmen für die Stadt von 900 Tsd. Euro. Ansprüche in Millionenhöhe konnten dagegen nicht mehr geltend gemacht werden, da eine entsprechende Zustimmung vom abgebenden Dienstherrn vor dem Wechsel nach Hamburg nicht eingeholt wurde.

512. Tritt ein Beamter der Stadt in den Ruhestand, hat Hamburg als letzte Dienstherrin die volle Versorgung zu zahlen. Dies gilt auch, wenn der Beamte früher für andere Dienstherrn – beispielsweise den Bund, Schleswig-Holstein oder Niedersachsen – tätig war.
513. Der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag sieht bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln seit 2011 vor, dass der abgebende Dienstherr bereits zum Zeitpunkt des Dienstherrnwechsels eine Abfindung der Versorgungsanswartschaften an den aufnehmenden Dienstherrn in Form einer pauschalierten Einmalzahlung zu leisten hat. Diese Teilung der Versorgungsverpflichtungen kann nur erfolgen, wenn vor dem Wechsel eine Zustimmung des abgebenden Dienstherrn zum Dienstherrnwechsel erteilt ist. Die Personalstellen müssen daher bei Personalzugängen prüfen, ob diese Zustimmung vorliegt, und sie gegebenenfalls anfordern.
514. Der Rechnungshof hat stichprobenhaft alle Fälle aus den Jahren 2011 bis 2017, bei denen die Stadt Zahlungen von anderen Dienstherrn zu erwarten hatte, durchgesehen. Bei rund 400 Fällen wurde die Prüfung vertieft und dabei festgestellt, dass in acht Dienststellen und 19 Einzelfällen die Versorgungslastenteilung nicht erfolgt war.
515. In der Prüfung fanden sich Fälle, in denen trotz vorliegender Zustimmung des abgebenden Dienstherrn die Teilung der Versorgungslasten nicht geltend gemacht oder begonnene Vorgänge nicht zu Ende verfolgt wurden.

Die durch die Prüfung angestoßene Aufarbeitung dieser Fälle hat noch während der laufenden Prüfung zu nachträglichen Einnahmen für die Stadt in Höhe von 900 Tsd. Euro geführt.

Nachträgliche Einnahmen von 900 Tsd. Euro erzielt

516. In anderen Fällen war eine nachträgliche Abfindungszahlung nicht mehr möglich, weil die aufgrund des Staatsvertrags vor dem Wechsel einzuholende Zustimmung zum Wechselzeitpunkt nicht vorlag und auch der Versuch einer nachträglichen Anforderung vom abgebenden Dienstherrn erfolglos blieb. Hier sind Einnahmeverluste in Millionenhöhe wahrscheinlich.

Ansprüche teilweise nicht mehr durchsetzbar

517. Die Erhebungen zeigen, dass die Fehlerquote vor allem direkt nach der Einführung der Versorgungslastenteilung hoch war und seitdem zurückgeht. Die betroffenen Dienststellen bleiben aufgefordert, die mittlerweile erreichte sorgfältige Umsetzung des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages beizubehalten.

Finanzhilfen für Hafenlasten

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

Die Behörde hat in den Jahren 2016 und 2017 Finanzhilfen des Bundes für den Hamburger Hafen in Höhe von jährlich rund 21 Mio. Euro entgegen dem Gebot der rechtzeitigen Einziehung von Forderungen jeweils erst zum Jahresende abgerufen, obwohl der Abruf wesentlicher Teilbeträge bereits zur Jahresmitte möglich gewesen wäre.

518. Der Bund fördert Investitionen im Hamburger Hafen mit Bundesmitteln in Höhe von jährlich bis zu 20,96 Mio. Euro. Der Anteil des Bundes beträgt 90 % der förderfähigen Ausgaben.¹

Die Länder sind ermächtigt, die Finanzhilfen bei der Bundeskasse abzurufen, sobald diese zur anteiligen Begleichung fälliger Zahlungen benötigt werden.

519. Sämtliche staatlichen Investitionen in die Infrastruktur des Hamburger Hafens werden von der Hamburg Port Authority AöR (HPA) durchgeführt. Die hierfür angefallenen Kosten rechnet die HPA inzwischen alle zwei Monate gegenüber der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) ab. Diese zahlt die abgerechneten Beträge zeitnah an die HPA aus.

Für die an den Bund gemeldeten Investitionen hat die HPA Kosten in Höhe von 20,25 Mio. Euro in 2016 und 13,91 Mio. Euro in 2017

jeweils bereits bis Mitte des Jahres abgerechnet und anschließend von der BWVI erstattet bekommen. Die Beträge entsprachen in 2016 nahezu der vollen Höhe und in 2017 mehr als der Hälfte des möglichen Förderbedarfs.

Die BWVI hat die Bundesmittel für 2016 und 2017 hingegen erst zum Ende des jeweiligen Jahres in einer Summe abgerufen.

520. Durch diese Vorgehensweise hat die BWVI gegen den Bewirtschaftungsgrundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Begründung und Einziehung von Forderungen in § 37 Absatz 5 LHO verstoßen. So wurden dem Haushalt liquide Mittel zeitweilig in erheblicher Höhe – etwa für eine niedrigere Anschlussfinanzierung auslaufender oder eine Vermeidung neuer Kredite – entzogen, obwohl sie

*Liquiditäts-
entzug durch
verzögerten
Abruf von
Bundesmitteln*

¹ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3962), zuletzt geändert am 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

bereits unterjährig bei der Bundeskasse hätten abgefordert werden können und müssen.

521. Der Rechnungshof hat den verspäteten Abruf der Bundesmittel beanstandet. Er hat die BWVI aufgefordert, zukünftig in Anlehnung an die Abrufe der HPA einen korrespondierenden Teilabruf der Bundesmittel zu prüfen und vorzunehmen.
522. Die BWVI teilt die Feststellungen und Bewertungen des Rechnungshofes. Sie hat die Umsetzung seiner Forderung zugesagt und im Mai 2019 erstmalig einen Teilbetrag von rund 3,7 Mio. Euro beim Bund abgefordert.

Überlassung der Nutzung von Grundstücken

Finanzbehörde / Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen / Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Senatskanzlei / Bezirksamt Altona

Keine der geprüften Dienststellen hatte einen vollständigen Überblick über die Art, den Zeitraum und die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Überlassungen von Grundstücken an Dritte.

Überlassungen unter Wert mangelte es zum Teil an der erforderlichen bürgerrechtlichen Ermächtigung.

Behördenübergreifende Vorgaben zur Vertragsgestaltung und -überwachung bestehen nicht. Dies führt dazu, dass in Einzelfällen Mietanpassungen nicht zeitnah erfolgen und der Stadt in erheblichem Umfang Erlöse entgehen.

523. Die befristete oder unbefristete Überlassung von Grundstücken der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) an Dritte geschieht hauptsächlich durch Miet-, Pacht-, Leih- oder Gestattungsverträge. Sie sollen grundsätzlich zum vollen Wert erfolgen. Überlassungen unter Wert sind möglich, aber an haushaltsrechtliche Bedingungen geknüpft.

Der Abschluss von Überlassungsverträgen obliegt grundsätzlich der Finanzbehörde, vertreten durch den Landesbetrieb für Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG).¹ Die Vertragsverwaltung erfolgt demgegenüber – je nachdem, ob es sich um Grundstücke im Allgemeinen Grundvermögen oder im Verwaltungsvermögen handelt – beim LIG oder der jeweils zuständigen Behörde bzw. dem zuständigen Bezirksamt.

Transparenz

524. Die Prüfung hat ergeben, dass
- keine der geprüften Stellen einen vollständigen Überblick über ihre jeweiligen Überlassungen hat und

¹ Der LIG bedient sich im Wesentlichen externer Dienstleister für Überlassungsangelegenheiten.

- die Vertragsverwaltung und -archivierung seitens der Dienststellen unterschiedlich gehandhabt werden.
525. Es gibt kein IT-Verfahren, das von allen überlassenden Stellen genutzt werden kann und übergreifende Auswertungen ermöglicht.
- Das vom LIG für die Flächenverwaltung angewandte IT-Fachverfahren kann aufgrund einer fehlenden Schnittstelle zum Haushalt nicht für die wertmäßige Verwaltung der Flächen genutzt werden. Daher kann auch keine Aussage über die finanziellen Auswirkungen der Überlassungen insgesamt getroffen werden.
- Kein Überblick über die finanziellen Auswirkungen*
526. Zur Herstellung von Transparenz und um ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu ermöglichen, hält es der Rechnungshof für geboten, mindestens eine Übersicht über alle nicht voll werthaltigen Überlassungen aufzubauen und fortzuschreiben. Die in den Dienststellen vorliegenden Informationen sollten hierfür zusammengeführt und um Angaben zur Art und Dauer der Nutzungsüberlassungen sowie zum Wert der Geschäfte ergänzt werden.
- Der Rechnungshof hat den LIG aufgefordert, entsprechend initiativ zu werden. Dabei soll er auch eine Erweiterung des von ihm genutzten IT-Fachverfahrens untersuchen.
527. Der LIG hat dies zugesagt.
- Die weiteren geprüften Stellen haben zugesagt, sich einen vollständigen Überblick zu ihren Überlassungsgeschäften aufzubauen und verwaltete Fälle mit aktuellen Vertragsunterlagen zu hinterlegen.

Prozess

Ermächtigung zur Überlassung unter Wert

528. Bei der Überlassung von Grundstücken der FHH ist der volle Wert, d.h. die ortsübliche Miete oder Pacht bzw. die übliche Nutzungsgebühr, zugrunde zu legen. Im Einzelfall sind besondere Faktoren (zum Beispiel eine gefangene Lage, Nutzungsbeschränkungen oder die Übernahme von Unterhaltungs- oder Verkehrsicherungspflichten durch den Mieter) bei der zu dokumentierenden Ermittlung des vollen Werts zu berücksichtigen.
529. Überlassungen der Nutzung unter diesem vollen Wert können im Haushaltsplan, durch Gesetz, aufgrund eines Gesetzes oder im Einzelfall mit Zustimmung der Bürgerschaft zu einer die Überlassung unter Wert ermächtigenden Drucksache zugelassen werden.
530. Der Rechnungshof hat eine zufällige Stichprobe von 80 Überlassungsfällen aus dem zur Verfügung stehenden Datenbestand generiert. In fast der Hälfte der Fälle fehlte es an einer entsprechenden Ermächtigung, teilweise fehlten insgesamt Unterlagen, die die Entscheidung zum Verzicht auf den vollen Wert hätten nachvollziehbar machen können.
- Fehlende Ermächtigung zur Überlassung*

531. Die Überlassung unter Wert stellt wirtschaftlich eine Subvention dar. Auf den Haushalt der Stadt wirkt sie sich als Einnahmeverzicht aus. Zur Sicherung des Budgetrechts der Bürgerschaft ist es daher erforderlich, ihre Zustimmung einzuholen.
532. Der Rechnungshof hat die geprüften Stellen aufgefordert, zukünftig die Entscheidungsgründe für einen Verzicht auf den vollen Wert zu dokumentieren sowie stets eine Ermächtigung der Bürgerschaft einzuholen.
533. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

Vertragscontrolling

534. Die zwei nachfolgenden Fälle zeigen exemplarisch, dass ein fehlendes Vertragscontrolling zu erheblichen finanziellen Nachteilen für die FHH führen kann.

Vermietung einer Fläche an einen Bewirtungsbetrieb

535. Seit dem 1. Mai 2004 wird eine Fläche an einen Bewirtungsbetrieb vermietet. Im ersten Mietvertrag wurde zwischen der Finanzbehörde und dem Betreiber vereinbart, dass sich der Betrieb auf den Zeitraum von fünf Monaten im Laufe eines jeden Jahres beschränkt und während der übrigen Mietzeit das Mietobjekt lediglich in Obhut gegeben und nicht gewerblich genutzt werden darf. Obwohl in der Gastronomie Umsatzmieten durchaus üblich sind, wurde mit dem Betreiber ab Mai 2007 eine jährliche Festmiete vereinbart.
536. Laut Internetauftritt des Betreibers findet mittlerweile ein ganzjähriger Betrieb statt. Dies wird auch offensiv am Gebäude beworben. Eine Reduzierung oder Abschaffung der zeitlichen Befristung wurde jedoch nie vertraglich vereinbart. Somit erfolgte auch keine Anpassung der Mietzahlungen. Die Miete wird zwar in regelmäßigem Turnus nach Verbraucherpreisindex angepasst, die Miethöhe ist aber nur auf einen Betrieb von fünf Monaten ausgelegt.
537. Der FHH entgehen durch den Verzicht auf eine Miete für einen ganzjährigen Betrieb bei überschlägiger Rechnung mindestens 10.000 Euro jährlich. Durch eine Umstellung auf die in der Gastronomie gängige Umsatzmiete könnte darüber hinaus eine noch höhere Miete erzielt werden.

*Entgangene
Einnahmen von
mindestens
10 Tsd. Euro
pro Jahr*

Mieterhöhungen für Pachtgrundstücke

538. Der Senat teilte in seiner Antwort auf eine Schriftliche Kleine Anfrage² mit, dass ein Dienstleister im Jahr 2018 insgesamt 3.285 bestehende Mietverträge von „Pachtgrundstücken“ überprüft habe und nach Maßgabe des LIG in 1.675 Fällen Mieterhöhungen vorgenommen worden seien.
539. Der Rechnungshof hat anhand einer Einzelübersicht der Mieterhöhungsfälle insbesondere untersucht,
- inwieweit regelmäßige Mieterhöhungen in der Vergangenheit stattgefunden haben und
 - ob es durch das Versäumnis von Mietanpassungen zu Einnahmeausfällen für die FHH gekommen ist.

Er ist zu folgendem Ergebnis gekommen:

- In rund 40 % der Fälle war seit mehr als zehn Jahren keine Mietanpassung mehr erfolgt. Durch das Versäumnis der regelmäßigen Mietzinsanpassung sind der FHH in der Vergangenheit Erlöse in Höhe von jährlich etwa 20 % (bei den geprüften Fällen rund 700.000 Euro) entgangen.
 - Die Mieterlöse aus den untersuchten Fällen beliefen sich vor den ab 2019 erfolgten Erhöhungen auf 4,2 Mio. Euro jährlich. Mit der Erhöhung im Jahr 2019 steigt dieser Gesamterlös auf 4,8 Mio. Euro. Der Gesamterlös von 5 Mio. Euro wird erst in den Folgejahren erreicht, weil entschieden wurde, die Erhöhung bei Mietsteigerungen, die mehr als 100 % betragen, zeitlich zu strecken.
540. Zu den dargestellten finanziellen Einbußen kam es auch, weil es derzeit keine behördenübergreifenden Vorgaben zu Umfang und Turnus der Überprüfung bestehender Vertragsverhältnisse gibt. Dies führt dazu, dass Fälle „aus dem Blick geraten“.
541. Der Rechnungshof hält es für erforderlich festzulegen, dass Überlassungsverträge mindestens alle drei Jahre zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sind. Die Überprüfung sollte sich dabei insbesondere auf die Angemessenheit des Mietzinses, die Überprüfung der sonstigen Vertragsinhalte (zum Beispiel der Vertragslaufzeit) sowie die Notwendigkeit des Fortbestehens der Überlassung beziehen.
542. Der LIG hat zugesagt,
- Überlassungsverträge zukünftig mindestens alle drei Jahre zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen,

Entgangene Einnahmen von mindestens 700 Tsd. Euro

Regelmäßige Überprüfung der Überlassung festlegen

² Bürgerschaftsdrucksache 21/15628, „Transparenz für Mieterhöhungen von Pachtland“ vom 11. Januar 2019.

- in der Vergangenheit versäumte Mietanpassungen grundsätzlich nachzuholen, damit eine Überlassung zum vollen Wert erfolge und
- sicherzustellen, dass eine nachvollziehbare Dokumentation sowohl des Vertragsschlusses als auch der Vertragsprüfung künftig Bestandteil der Vertragsakte wird und auch elektronisch abgelegt wird. Die Überprüfungen würden künftig dokumentiert und abgelegt, selbst wenn keine vertraglichen Änderungen aus ihnen folgten.

Die weiteren geprüften Stellen haben zugesagt, bei ihnen verwaltete Überlassungsverhältnisse zukünftig mindestens alle drei Jahre zu überprüfen und im Bedarfsfall den LIG mit der Vertragsanpassung zu beauftragen.

Kennzahlen bei Einwohner- und Standesämtern

Bezirksämter und Finanzbehörde

Bei der Kennzahl „Durchschnittliche Wartezeit je Kunde“ wies die Ermittlung der Durchschnittszeiten pro Bezirksamt Rechenfehler auf, sodass Istwerte zu niedrig berechnet waren.

Bei Istwerten der Kennzahlen „Anmeldungen zur Eheschließung/Lebenspartnerschaften“ und „Sterbefallbeurkundungen“ haben die Bezirksämter mehr Vorgänge gezählt, als die Bezeichnungen und Erläuterungen zulassen.

Fehlerhafte Istwerte mit wesentlichen Abweichungen bei den Kennzahlen zu Wartezeiten und Eheschließungen/Lebenspartnerschaften zeigen: Die Maßnahmen zur Qualitätssicherung waren nicht hinreichend wirksam.

543. Ab dem Haushaltsjahr 2015 sind für jede Produktgruppe Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck wird durch die zugeordneten Produkte, Ziele sowie Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt. Er bildet die Grundlage für die Ermächtigung durch die Bürgerschaft, Kosten zu verursachen und insoweit Verpflichtungen einzugehen.
544. Der Rechnungshof hat sechs Kennzahlen der Produktgruppen „Einwohner- und Personenstandswesen“ der Bezirksämter (sechs Einzelwerte je Bezirksamt sowie Gesamtwerte der Bezirksämter) und eine Kennzahl der Produktgruppe „Bezirksverwaltung“ der Finanzbehörde auf Ordnungsmäßigkeit überprüft. Die Prüfung erstreckte sich stichprobenhaft über die insgesamt 98 Kennzahlen-Istwerte aus der Haushaltsrechnung 2017 und dem Halbjahresbericht 2018.
545. Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen, dass die geprüften Kennzahlen-Istwerte der Bezirksverwaltung überwiegend richtig und weitgehend ordnungsmäßig erhoben und dokumentiert worden sind. Gleichwohl sind noch Nachbesserungen erforderlich, um eine solidere Basis für kennzahlengestützte Entscheidungen zu erreichen.

Richtigkeit der Kennzahlen-Istwerte

- 7 % der Kennzahlen-Istwerte und ihre Berechnungen korrekturbedürftig
546. Bei vier Kennzahlen-Istwerten (4 %) gab es Abweichungen bis zu 2 % (Wesentlichkeitsgrenze), bei drei Istwerten (3 %) wesentliche Abweichungen um mehr als 2 %. Die Bezirksämter haben die Istwerte nicht einheitlich und in Einzelfällen nicht richtig erhoben:
- Bei der Kennzahl „Durchschnittliche Wartezeit je Kunde“ wies die Ermittlung der Durchschnittszeiten pro Bezirksamt Rechenfehler auf, sodass drei Istwerte zu niedrig berechnet worden sind. So nahmen die Berechnungen nicht immer auf die monatlichen Grunddaten Bezug, sondern bezogen sich wiederholend auf bereits für andere Zeitabschnitte berechnete Durchschnittswerte mit der Folge sich durch jeden weiteren Rechengang aufbauender Rundungsdifferenzen. Auch wurden Kundenzentren (Standorte des Fachbereichs Einwohnerdaten der Einwohnerämter) berücksichtigt, die im maßgeblichen Zeitraum geschlossen waren, sodass der Divisor der Standorte zu hoch war.
 - Bei den Kennzahlen „Sterbefallbeurkundungen“ und „Anmeldungen zur Eheschließung/Lebenspartnerschaften“ haben die Bezirksämter mehr Vorgänge gezählt, als die Bezeichnungen und Erläuterungen zulassen: Vier Istwerte beinhalteten zusätzlich Nachbeurkundungen für im Ausland Verstorbene bzw. ausgestellte Ehefähigkeitszeugnisse.
547. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Bezirksämter aufgefordert, die festgestellten oder vergleichbare Mängel abzustellen, zu prüfen, inwieweit sie bei aktuellen Kennzahlen-Istwerten auftreten, und – soweit erforderlich – fehlerhafte Istwerte in künftigen Darstellungen zu korrigieren.
548. Dabei hat er zur Kenntnis genommen, dass
- die Bezirksämter zur Kennzahl „Durchschnittliche Wartezeit je Kunde“ beabsichtigen, die technischen Unterschiede der zwei eingesetzten IT-Systeme der Aufrufanlagen, aus denen die Grunddaten zur Ermittlung der Istwerte entnommen werden, zu beheben,
 - Finanzbehörde und Bezirksämter anlässlich der bisherigen Kennzahlenprüfungen des Rechnungshofs¹ eine überbezirkliche Arbeitsgruppe beauftragt haben, die Ordnungsmäßigkeit aller bezirklichen Haushaltskennzahlen zu überprüfen.

Qualitätssicherung

549. Im Hinblick auf die vorgefundenen Mängel waren bisherige Maßnahmen zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen-Istwerte nicht hinreichend wirksam.

¹ Zuletzt Jahresbericht 2019, Tz. 340 ff., 502 ff., Jahresbericht 2018, Tz. 191 ff., 299 ff., 902 ff., 917 ff., Jahresbericht 2017, Tz. 196 ff., 262 ff., 324 ff., 614 ff., Jahresbericht 2016, Tz. 524 ff., Jahresbericht 2015, Tz. 602 ff.

550. Der Rechnungshof hat die unzureichende Qualitätssicherung beanstandet und die Bezirksämter aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. *Qualitätssicherung verbessern*

Um der budgetrechtlichen Bedeutung von Kennzahlen gerecht zu werden und um sicherzustellen, dass künftig vollständige, richtige und verlässliche Angaben gemacht werden, hat der Rechnungshof den Bezirksämtern empfohlen, im Rahmen der eingerichteten überbezirklichen Arbeitsgruppe zu allen bezirklichen Haushaltskennzahlen (Tz. 548) zu prüfen, welche Art von Qualitätssicherung erforderlich ist, und diese gegebenenfalls entsprechend einzurichten.

Bezeichnung und Erläuterung der Kennzahlen

551. Der Rechnungshof hat auch geprüft, ob das zum Haushalt 2019/2020 eingeführte Kennzahlenbuch² die Definition der Kennzahlen verbessert. Bei drei von sieben Kennzahlen sind die Bezeichnungen erläuterungsbedürftig: *Erläuterungen bei drei Kennzahlen eindeutig zu formulieren*

- Zur Kennzahl „Durchschnittliche Wartezeit je Kunde“ hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Bezirksämter und die Finanzbehörde diese bisher erläutert haben, ohne die relevante Organisationseinheit eindeutig zu benennen. Die Bezirksämter ermitteln die Werte bezirksübergreifend einheitlich durch Berechnung der Wartezeiten der Kunden ausschließlich in den Fachbereichen Einwohnerdaten der Einwohnerämter. Den Erläuterungen zufolge ist auch die Berücksichtigung der Wartezeiten von Kunden des Fachbereichs Ausländerangelegenheiten möglich, sofern manche Kundenzentren beide Fachbereiche umfassen.
- Im Übrigen sind im Kennzahlenbuch 2019/2020 gegenüber der Bürgerschaftsdrucksache 20/12711 bei den Kennzahlen „Geburtsbeurkundungen“ und „Sterbefallbeurkundungen“ die Erläuterungen entfallen. Nur mit Erläuterungen ist aber eindeutig und vollständig definiert, was die Kennzahl genau aussagt und ob zum Beispiel Erst-, Nach- oder/und Folgebeurkundungen zu zählen sind.

552. Der Rechnungshof hat
- die Bezirksämter aufgefordert, die Erläuterungen der Kennzahlen eindeutig und vollständig zu formulieren, damit sie sich mit den tatsächlichen Berechnungen decken und
 - die Finanzbehörde aufgefordert, zu initiieren³, dass der Senat zum nächstmöglichen Zeitpunkt die ergänzten Erläuterungen der Kennzahlen im Kennzahlenbuch beschließt.

² Bürgerschaftsdrucksache 21/14000 vom 11. bis 13. Juni 2018.

³ Im Zuge ihrer Hinwirkungsverantwortung.

Aussagefähigkeit – Steuerungsrelevanz

- Haushaltskennzahl zu Wartezeiten weiterentwickeln*
553. Die Kennzahl „Durchschnittliche Wartezeit je Kunde“ stellt einen mehrfach kumulierten Mittelwert über alle Wartekreise⁴ und Standorte der Bezirksamter dar. Im Rahmen der Steuerung des Haushalts und als ressourcenbegründende Haushaltskennzahl sollte ihre inhaltliche Aussagekraft eine Steuerungsrelevanz haben. Der Rechnungshof hat den Bezirksamtern empfohlen, die Haushaltskennzahl zu den Wartezeiten unter Berücksichtigung seiner Feststellungen weiterzuentwickeln. Sie sollte entweder auf einen für die Haushaltssteuerung relevanten „Wartekreis“ oder auf einen Zielwert fokussiert sein.

Stellungnahme der Verwaltung

554. Die Bezirksamter und die Finanzbehörde haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

⁴ Zum Beispiel Terminkunde, Spontankunde usw.

Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen – Fortentwicklung des Risikomanagements –

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Die programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen hat Fortschritte gemacht. Verschiedene Schwachpunkte, die der Rechnungshof in der Vergangenheit festgestellt hatte, sind beseitigt worden.

In anderen Punkten besteht weiterhin Handlungsbedarf. Das gilt auch hinsichtlich der Maßnahmen, mit denen es den Bearbeiterinnen und Bearbeitern erleichtert werden sollte, Steuerpflichtige erstmalig einer Risikoklasse zuzuordnen.

555. Seit 2008 werden in Hamburg Erklärungen zur Einkommensteuer programmgesteuert bearbeitet. Zum Verfahren gehört ein maschinelles Risikomanagement, mithilfe dessen entschieden wird, ob eine Steuererklärung als risikoarm oder risikobehaftet gilt. Nur Erklärungen, die als risikobehaftet gelten, werden ausgesteuert und sind sodann hinsichtlich der für die Aussteuerung ursächlichen Angaben zu überprüfen. Da die Angaben der Steuerpflichtigen mit Referenzgrößen abgeglichen werden, ist diese Form des Risikomanagements nur insoweit nutzbar, als eine risikoadäquate Bildung derartiger Referenzgrößen möglich ist. Es eignet sich deshalb besser für die sog. Überschusseinkunftsarten¹ als für die sog. Gewinneinkunftsarten², bei denen die Spannweite der Betriebsgrößen die risikoadäquate Bildung von Referenzgrößen erschwert und für die eine standardisierte Erfassung von Bilanzen und Einnahmen-Überschuss-Rechnungen erforderlich ist, die sich erst im Aufbau befindet.
556. Um hinsichtlich der Gewinneinkunftsarten die vollmaschinelle Bearbeitung risikoarmer Steuererklärungen auszuweiten, wird seit 2017 jeder Steuerpflichtige einer von drei Risikoklassen zugeordnet. Die Zuordnung liegt in den Händen der Bearbeiterinnen und Bearbeiter. Nur ausnahmsweise findet eine maschinelle Zuordnung statt. Dies geschieht dann, wenn die Aussteuerung eines Falls zur Überprüfung der Risikoklasse sichergestellt werden soll oder wenn nach dem Prüfungsgeschäftsplan eine Betriebsprüfung vorgesehen ist und der Fall zur Entlastung des Steuerfestsetzungsverfahrens einer dafür vorgesehenen speziellen vierten

¹ Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, Einkünfte aus Kapitalvermögen, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Sonstige Einkünfte.

² Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Einkünfte aus Gewerbebetrieb, Einkünfte aus selbständiger Arbeit.

Risikoklasse³ zuzuordnen ist. Eine vollmaschinelle Bearbeitung der Steuererklärungen findet statt, wenn sich aus dem regelbasierten Risikomanagement⁴ kein Risikohinweis ergeben hat und es sich um einen Steuerpflichtigen handelt, der der Risikoklasse drei⁵ oder BP zugeordnet worden ist. Auch in Fällen der Risikoklasse zwei⁶ ist unter bestimmten Voraussetzungen eine vollmaschinelle Bearbeitung möglich.

557. Der Rechnungshof hat die programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen bereits mehrfach geprüft.⁷ Die jetzige Prüfung diene vorrangig der Nachschau. Im Übrigen hat sie sich mit der erstmaligen Zuordnung der Risikoklassen befasst.

Scannerbasierte Erfassung von Daten aus Steuererklärungen auf Papier

558. Die programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen ist nur möglich, wenn deren Inhalt schon vor dem Beginn jedweder Bearbeitung in digitaler Form zur Verfügung steht. Solange Erklärungen zur Einkommensteuer weiterhin auf Papier abgegeben werden können, bedarf es eines Verfahrens zur Transformation der Daten. Die Steuerverwaltung erfasst die Daten mithilfe von Scannern.

Deutliche Fortschritte bei der scannerbasierten Erfassung von Steuererklärungen

559. Die scannerbasierte Erfassung von Steuererklärungen hat in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte gemacht. Die Zahl der eingelesebenen Erklärungen hat sich 2018 signifikant erhöht. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ist früheren Empfehlungen des Rechnungshofs gefolgt und hat überdies ein eigenes Konzept erarbeitet, mithilfe dessen das Scannen papierförmiger Einkommensteuererklärungen zum Regelfall werden soll. Die Ausstattung der zentralen Scannerstation mit Personal ist deutlich verbessert worden.

560. In der kommenden Zeit muss die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen beobachtet und der Personalbedarf zumindest anlassbezogen überprüft werden.

561. Das hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – zugesagt. Mithilfe eines weiterentwickelten Controllings sei eine Evaluation des Gesamtkonzepts im dritten Quartal 2020 geplant.

Einführung von Risikoklassen

562. Wie bereits dargestellt⁸, wurde 2017 jeder Steuerpflichtige einer Risikoklasse zugeordnet. Als die Finanzbehörde – Steuerverwal-

³ Risikoklasse BP.

⁴ Tz. 555.

⁵ Fall mit geringem/keinem Risiko.

⁶ Fall mit mittlerem Risiko.

⁷ Jahresbericht 2009, Tz. 645 ff.; Jahresbericht 2011, Tz. 577 ff.; Jahresbericht 2015, Tz. 588 ff.

⁸ Tz. 556.

tung – diesen Schritt vorbereitete, wurde ihr klar, dass die dazu nötige Überprüfung jedes Einzelfalls mit einem die Leistungsfähigkeit der Finanzämter übersteigenden Arbeitsaufwand verbunden sein würde. Bei etwa 580.000 Fällen und einem geschätzten Aufwand von 15 Minuten pro Fall rechnete sie mit einem zusätzlichen Zeitbedarf von 145.000 Stunden. Zur Entlastung der Bearbeiterinnen und Bearbeiter setzte die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – an verschiedenen Punkten an.

Grundlage der Zuordnungsentscheidungen

563. Zum einen meinte sie, den Bearbeitern bei der Vergabe der Risikoklassen mehr „Spielraum“ geben zu müssen. Dazu gab sie ihnen „mögliche Kriterien“ an die Hand, die nur „als Beispiel“ dienen sollten – letztlich also Indizien. Die Charakteristika der Fälle, die mit der jeweiligen Risikoklasse erfasst werden sollten, sowie der daraus resultierende Bearbeitungsstandard wurden hingegen, anders als dies im länderübergreifend maßgeblichen Verfahrenskonzept geschehen ist, nicht dargestellt. Der Rechnungshof bezweifelt, ob den Bearbeiterinnen und Bearbeitern mit der Bereitstellung „möglicher“ und „nur als Beispiel“ dienender Kriterien hinreichende Handlungssicherheit gegeben wird. Er hat deshalb empfohlen, die Dienstanweisung für die Bearbeitung von Steuererklärungen (DA-BaSt) in dieser Hinsicht klarer zu fassen und sich dabei am Verfahrenskonzept zu orientieren.
- Zuordnung der Risikoklassen durch Beschreibung der Charakteristika erleichtern*
564. Des Weiteren sollte die Breite der zur Vergabe der Risikoklassen erforderlichen Erkenntnisse soweit wie möglich reduziert werden. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat deshalb bestimmt, dass eine vollständige Prüfung der „möglichen Kriterien“ nicht erforderlich sei. Es reiche, einzelne Erkenntnisse aus der jüngeren Vergangenheit zu berücksichtigen. Dies steht im Widerspruch zum Verfahrenskonzept⁹, das eine Würdigung des Gesamtfalls fordert. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – zugebilligt, dass es bei der erstmaligen Zuordnung der Risikoklassen einer gewissen Vereinfachung des Verfahrens bedurfte. Nicht gerechtfertigt ist es jedoch, an der Vereinfachungsregelung auf unbestimmte Zeit festzuhalten, weil dies der Bedeutung der Risikoklassen für das fortentwickelte maschinelle Risikomanagement nicht gerecht wird.
- Würdigung des Gesamtfalls auch bei unzureichender Arbeitshilfe sicherstellen*
565. Der Rechnungshof hat gefordert, die DA-BaSt in diesem Punkt zu ändern. Darüber hinaus hat er kritisiert, dass die geplante Arbeitshilfe zur Würdigung des Gesamtfalls – das sog. RMS-Datenblatt – erst in Ansätzen nutzbar ist, und empfohlen, sich auf Bund-Länder-Ebene für eine zügige Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten einzusetzen.

⁹ Die Einführung der Risikoklassen und das bei der Zuordnung der Steuerpflichtigen zu beachtende Verfahren sind bereits 2009 in einem Verfahrenskonzept beschrieben worden, das bis heute für die Praxis maßgeblich ist (Konzept für ein RMS-GNOFÄ [KONSENS] – RMS Veranlagung 2.0 – [Stand: 3. Februar 2009]).

566. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ist der Auffassung, dass zu strenge Definitionen und ausführliche Beschreibungen der individuellen Einschätzung des Bearbeiters zu wenig Raum ließen. Auch das Nennen von Fallbeispielen für die einzelnen Risikoklassen sei unzweckmäßig, weil derartige Fallbeispiele mehr und mehr vom regelbasierten Risikomanagement erfasst würden. Sie hat sich weiter auf den Standpunkt gestellt, dass eine Berücksichtigung sämtlicher Fakten bei einer Entscheidung über die Risikoklasse „nicht umsetzbar“ sei. Ein umfangreiches Aktenstudium müsse vermieden werden. Dass das sog. RMS-Datenblatt erst nach und nach seine Wirkung im Entscheidungsprozess entfalte, müsse hingenommen werden. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung müsse der Bearbeitungsstandard in den nächsten Jahren evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden. Der Kritik, dass das Risikoklassenmodell ohne Bereitstellung eines hinreichend aussagekräftigen Datenblatts eingeführt worden ist, hat sich die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – angeschlossen.
567. Der Rechnungshof hält es für bedenklich, dass das, was als Entlastungsmaßnahme gedacht war, dauerhaft fortgeführt werden soll. In der Sache hält er daran fest, dass vor einer Zuordnungsentscheidung die Würdigung des Gesamtfalls nach dem sich aus dem Verfahrenskonzept ergebenden Standard gewährleistet bleiben muss. Das ist angesichts der beschränkten Nutzbarkeit des RMS-Datenblatts derzeit nicht der Fall.

Maschinelle Zuordnung der niedrigsten Risikoklasse

568. Schließlich sollte jedes Finanzamt zur fakultativen Nutzung eine Liste von Fällen erhalten, die nach Auffassung der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ohne weitere Prüfung der niedrigsten Risikoklasse zugeordnet werden konnten. Die Gesamtheit der Listen umfasste fast 179.000 Steuernummern zu sog. Arbeitnehmerfällen. Von den oben genannten 580.000 Fällen waren dies fast 31 %. Der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – war bewusst, dass das Verfahren mit der Gefahr von Fehlentscheidungen verbunden war. Das bestätigte sich bei der Auswertung einer Stichprobe. Von 80 Fällen waren zehn (12,5 %) zu Unrecht der niedrigsten Risikoklasse zugeordnet worden. Dieses Risiko nahm die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – jedoch hin.
569. Der Rechnungshof kann nachvollziehen, dass die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – vorausschauend einer möglichen Überforderung der Finanzämter bei der erstmaligen Zuordnung von Risikoklassen entgegengewirkt hat. Als problematisch ist es jedoch zu werten, dass bei Hochrechnung der oben genannten Fehlerquote auf die Gesamtheit der von dem Verfahren erfassten Fälle damit gerechnet werden muss, dass etwa 22.000 Fälle zu Unrecht der niedrigsten Risikoklasse zugeordnet worden sind. Dies ist auch deshalb gravierend, weil das regelbasierte Risikomanagement in der niedrigsten Risikoklasse großzügiger gehandhabt wird. Denn dadurch wird eine Aussteuerung von Fällen weniger wahrscheinlich, als es bei Anwendung des regelbasierten Risikomanage-

*Ergebnisse
einer maschinell
unterstützten
Vergabe von
Risikoklassen
wegen poten-
zieller Fehler
überprüfen*

ments im Normalmodus wäre. Einer solchen Aussteuerung bedürfte es aber, um die gegebenenfalls unzutreffende Risikoklasse noch vor der Regelüberprüfung nach fünf Jahren zu korrigieren. Wegen der geringeren Aussteuerungswahrscheinlichkeit hat der Rechnungshof gefordert, die Regelüberprüfung der hier problematisierten Fälle vorzuziehen.

570. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass Wege zur technischen Umsetzung der Forderung geprüft würden.

Begründung von Zuordnungsentscheidungen

571. Nach derzeitigem Stand sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht verpflichtet, die Zuordnung einer Risikoklasse zu begründen. Der Rechnungshof hat erhebliche Bedenken, hieran festzuhalten. Denn die Entscheidung, welcher Risikoklasse ein Fall zugeordnet wird, ist für das weitere Verfahren von so grundlegender Bedeutung, dass nachvollziehbar bleiben muss, welche Gründe für die konkret gewählte Risikoklasse maßgeblich waren. Der Rechnungshof hat die Einführung einer Begründungspflicht und deren Verankerung in der DA-BaSt gefordert.
572. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Wahl der Risikoklasse den prognostizierten Risikogehalt dokumentiere. Auf Bund-Länder-Ebene hätten Vorschläge, eine Begründungspflicht einzuführen, nie eine Mehrheit gefunden. Auch die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – halte eine solche Pflicht nicht für nötig.
573. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die vergebene Risikoklasse nur das Ergebnis eines Zuordnungsprozesses dokumentiert, nicht aber die im Einzelfall maßgeblichen Gesichtspunkte, die zu der entsprechenden Entscheidung geführt haben.

Klassifizierungsentscheidungen begründen

Sachbearbeitung in den Finanzämtern

Überschießende Sachbearbeitung

574. Eine Steuererklärung, die das maschinelle Risikomanagement als risikobehaftet einstuft, wird ausgesteuert und dem zuständigen Veranlagungsteam mit Hinweisen zur weiteren Bearbeitung zugeleitet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben den sich aus den Hinweisen ergebenden Anordnungen zu folgen. Eine darüber hinausgehende Bearbeitung ist nur im Ausnahmefall bei auffälligen Sachverhalten vorgesehen. Der Rechnungshof hat anhand einer Stichprobe von 700 Steuererklärungen festgestellt, dass in einem Viertel der Fälle Sachverhalte überprüft worden waren, für die ein entsprechender Risikohinweis fehlte.
575. Der Rechnungshof sieht als Ursache eine das Grundprinzip relativierende Regelung an und hat empfohlen, die Grundsätze der

Risikoorientierte Bearbeitung von Steuererklärungen weiter verbessern

risikoorientierten Bearbeitung von Steuererklärungen noch stärker als bisher im Bewusstsein der Bearbeiterinnen und Bearbeiter zu verankern.

576. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will die schon aus früheren Prüfungen bekannte Feststellung erneut thematisieren. Sie erwartet, dass das Problem an Bedeutung verlieren wird, wenn die Zahl der manuell erfassten Fälle ab- und die Zahl vollmaschinell bearbeiteter Steuerklärungen zunimmt.

Dokumentation der hinweisbezogenen Sachbearbeitung

- Dokumentation der hinweisbezogenen Sachbearbeitung optimieren*
577. Weiterhin hat der Rechnungshof, wie schon in früheren Prüfungen, die unzureichende Dokumentation der Bearbeitung von Hinweisen aus dem maschinellen Risikomanagement kritisiert, weil Dokumentationsmängel daran zweifeln lassen, ob die geforderte Überprüfung des erklärten Sachverhalts überhaupt stattgefunden hat. Der Rechnungshof hat gefordert, auf eine verbesserte Dokumentation hinzuwirken, und zugleich eine Optimierung der Vorgaben empfohlen.
578. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf hingewiesen, dass die geforderte Überprüfung von Sachverhalten in aller Regel stattfindet, auch wenn dies nicht immer ordnungsgemäß dokumentiert werde. Auch sie halte die Dokumentation der Hinweisbearbeitung weiterhin für verbesserungsbedürftig. Vorgesehen sei, die elektronische Dokumentation zu erleichtern und in technischer Hinsicht zu optimieren. Darüber hinaus sei geplant, den Feststellungen des Rechnungshofs im Rahmen einer Überarbeitung der DA-BaSt Rechnung zu tragen.

Öffentliche Unternehmen und Kammern

Überprüfung des wichtigen staatlichen Interesses

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation hat bei einer turnusmäßigen Überprüfung des wichtigen staatlichen Interesses als Voraussetzung für die Fortsetzung der Beteiligung an einem öffentlichen Unternehmen nicht erkannt, dass bei mittelbaren Beteiligungen der Zusammenhang mit dem Hauptzweck der Muttergesellschaft sachlich oder regional fehlte. Der Überprüfungsprozess war insofern unzureichend.

Für die mittelbare Beteiligung Reisering Hamburg RRH GmbH fehlt ein hinreichendes staatliches Interesse.

579. Nach § 65 Absatz 1 LHO soll sich die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) an einem Unternehmen in privater Rechtsform nur unter bestimmten Voraussetzungen beteiligen. Für die Gründung oder Beteiligung muss ein wichtiges staatliches Interesse vorliegen.

Der Senat hat bei der Festlegung seiner Ziele als Ausgangspunkt für ein wichtiges staatliches Interesse Gestaltungsspielraum.¹

Die von der Finanzbehörde erlassenen Regelungen für die Verwaltung (den sog. Hinweisen für das Beteiligungsmanagement, im Folgenden „Hinweise“) konkretisieren, dass ein wichtiges staatliches Interesse Hamburgs immer dann besteht, wenn durch die Gründung oder Beteiligung an einem Unternehmen bedeutsame Aufgaben erfüllt werden.²

580. Die Beurteilung der Geschäftstätigkeit hinsichtlich des wichtigen staatlichen Interesses hat dem Sinn der Vorschriften nach grundsätzlich alle Geschäfte zu umfassen. Es sind somit nicht nur die dem Hauptzweck des Unternehmens dienenden Geschäfte zu betrachten, sondern auch Neben- und Hilfgeschäfte. Dies gilt auch für die Geschäfte, die in Unterbeteiligungen des Unternehmens getätigt werden. Für die FHH sind dies mittelbare Beteiligungen. Maßstab für deren Überprüfung ist Tz. 59 der Hinweise,

¹ Jahresbericht 2016, „II. Beteiligungen“, Tz. 21.

² Siehe Tz. 10 der Hinweise für das Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg (Hinweise) der Finanzbehörde, die alle Behörden wie eine Verwaltungsvorschrift binden.

nach der der Erwerb und Fortbestand mittelbarer Beteiligungen nur gerechtfertigt ist, wenn Unternehmenszweck und Geschäfte in einem Zusammenhang mit dem Hauptzweck der Muttergesellschaft stehen.

In die Überprüfung ist auch einzubeziehen, wo die Leistungen örtlich erbracht werden. Denn: Geschäfte außerhalb der Metropolregion Hamburg sind nur ausnahmsweise zulässig, soweit hierdurch wichtige Standortinteressen verfolgt werden können oder ohne diese Geschäfte absehbar negative Auswirkungen auf öffentliche Ziele in der Metropolregion eintreten würden (Tz. 15 der Hinweise). Auch hier gilt: Sind Geschäfte der unmittelbaren Beteiligungen grundsätzlich auf das Gebiet der FHH bzw. der Metropolregion zu beschränken, so kann für mittelbare Beteiligungen nichts anderes gelten.

581. Nach Nr. 2 VV zu § 65 LHO soll die zuständige Behörde regelmäßig zur Mitte einer Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft überprüfen, ob die Beteiligungsvoraussetzungen weiterhin vorliegen. Im Laufe des Jahres 2017 war diese Überprüfung erstmals durchzuführen.

Der Rechnungshof hat diesen Prozess mit einem Schwerpunkt auf der Frage nach dem wichtigen staatlichen Interesse geprüft.

Überprüfung durch die Fachbehörde

*Nicht alle
Geschäfte
überprüft*

582. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) diese Überprüfung zwar bezogen auf den Hauptzweck der Beteiligungen vorgenommen hat. Sie hat aber nicht alle Geschäfte in die Überprüfung einbezogen.

Für die Geschäfte der mittelbaren Beteiligungen war nicht immer ein wichtiges staatliches Interesse gegeben und in Einzelfällen wurden Geschäfte außerhalb der Metropolregion ohne wichtige Standortinteressen Hamburgs getätigt; beides hatte die BWVI in ihrer Überprüfung entweder nicht erkannt oder nicht zutreffend bewertet.

583. Das Beispiel der mittelbaren Beteiligung Reisering Hamburg RRH GmbH (RRH) verdeutlicht diese Feststellungen.
584. Die RRH ist eine Tochtergesellschaft der Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein GmbH (VHH), welche wiederum über die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) der Stadt gehört. Im Hauptgeschäft erbringt und vermittelt die RRH Reiseleistungen: Es werden Busreisen veranstaltet und andere Reisen (auch Flugreisen) verkauft. Im Sommerkatalog 2019 lagen annähernd zwei Drittel der angebotenen Reiseziele außerhalb Deutschlands.

Angebot auf Reisering-Hamburg.de

LOGIN ♥ 0 Merkliste

REISERING HAMBURG Beratung und Buchung
040 - 280 39 11

Suchen

HOME REISEART REISELÄNDER IHRE VORTEILE REISEINFOS ÜBER UNS GRUPPEN & VEREINE BUSANMIETUNG KONTAKT

SUCHFILTER

REISEZIEL

Afrika Griechenland

Irland Italien

Kroatien Malta

Portugal Spanien

Türkei USA

Vereinigte Arabische Emirate Zypern

FILTER ZURÜCKSETZEN

Begleitete Flugreisen

Sicherlich - Kanaren, Balearen, Madeira, Rom, Sardinien... können andere auch. Der Unterschied: Beim REISERING HAMBURG empfängt Sie unsere Reisebegleitung bereits am Hamburger Flughafen und ist während der gesamten Reise für Sie da. Und die inkludierten Ausflüge, Führungen und Besichtigungen bringen Sie an manch schönen Ort, den Sie alleine wohl nie entdeckt hätten. Begleitete Flugreisen mit dem REISERING machen einfach den Unterschied zwischen 'schon mal da gewesen zu sein' und 'die Region zu kennen'!

28 Reisen gefunden

Datum aufsteigend

< 1 2 3 >

ZUM ANGBOT



Dubai und Abu Dhabi

Spektakuläre Metropolen der Emirate

Die Vereinigten Arabischen Emirate zählen zweifelsohne zu den touristischen Traumzielen. Tauchen Sie ein in die vielfältige Welt des Orients. Bewundern...

Nächster Termin: 07.02. - 13.02.2020 (7 Tage)

7 Tage
ab **1.610,00 €**
Doppelzimmer BAD od.DU/WC, HP

ZUM ANGBOT



Reisehighlights

DER SÜDWESTEN DER USA

15 Tage ab **4.629,00 €** p.P.

SÜDAFRIKA

15 Tage ab **4.477,00 €** p.P.

DIE HÖHEPUNKTE ANDALUSIENS

14 Tage ab **2.345,00 €** p.P.



Hafenstadt Zadar

„Das Herz der Adria“

Die 3.000 Jahre alte Stadt Zadar ist vor allem für seine römischen und venezianischen Ruinen, in der auf einer Halbinsel...

Nächster Termin: 17.10. - 24.10.2020 (8 Tage)

8 Tage
ab **1.275,00 €**
Doppelzimmer Standard, HP

ZUM ANGBOT

Quelle: www.reisering-hamburg.de/ begleitete-flugreisen/, Abruf am 17. Oktober 2019

Daneben werden im Gelegenheitsverkehr Omnibusse vermietet. Dies betrifft u. a. Shuttle- und Transferfahrten, die überwiegend auf Hamburger Stadtgebiet und beispielsweise zu Kreuzfahrterminals oder zu großen Sportveranstaltungen durchgeführt werden. Der VHH nutzt zudem gewisse Personalkapazitäten der RRH.

585. Die von der BWVI 2017 durchzuführende Überprüfung des wichtigen staatlichen Interesses war nach den Vorgaben der Finanzbehörde im Beteiligungsbericht zu dokumentieren. Dort ist – neben den Unternehmensaufgaben – folgendes Ergebnis der Überprüfung dokumentiert:

Aufgaben und staatliches Interesse: Reisering Hamburg GmbH
Auszug aus dem Beteiligungsbericht der FHH

Unternehmensaufgaben

Die REISERING HAMBURG RRH GmbH (RRH) ist der größte Busreiseveranstalter auf dem norddeutschen Markt. Im Kerngeschäft veranstaltet die Gesellschaft mehrtägige Busreisen, die sowohl über den Hauptkatalog (Sommerkatalog) wie auch über einen Winterkatalog vertrieben werden.

Des Weiteren ist der RRH im Gruppengeschäft (Vereine und Verbände) als Reiseveranstalter aktiv.

Zusätzlich zu diesen Bereichen werden Tagesfahrten über einen speziellen Tagesfahrtenkatalog angeboten. Ferner ist die Gesellschaft im Anmiet- und Charterverkehr tätig.

Zwischen der Reisering Hamburg RRH GmbH und der Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein GmbH (VHH) gibt es einen geregelten Austausch von Busfahrern. Damit wird für eine optimierte Auslastung der Kapazitäten und eine wirtschaftliche Betriebsführung der Gesellschaften gesorgt.

Wichtiges staatliches Interesse

RRH ist eine Beteiligung der VHH. Die Aktivitäten von RRH sind in vielen Bereichen betrieblich eng mit der VHH verzahnt und führen zu Synergien und Deckungsbeiträgen, die neben der originären Gewinnabführung zu einer weiteren Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses der VHH führen.

² Stand Ende 2016

Quelle: <http://beteiligungsbericht.fb.hamburg.de/Unternehmen.html>, Abruf am 23. Oktober 2019

*Verzahnung
und Synergien
gering*

Der Rechnungshof hat die „enge Verzahnung“, die als Beleg für das wichtige staatliche Interesse angeführt wird, verneint. Die Synergien sind eher gering:

- Die Linienbusse der VHH sind für die Geschäfte der RRH nicht geeignet. Eine Verzahnung oder Synergien ergeben sich hier nicht.
- Die VHH setzt Kräfte aus dem Fahrerpool der RRH ein: 2017 hatten diese Leistungen einen Wert von 0,2 Mio. Euro (0,3 % der Personalkosten des VHH).
- Die RRH hat 2017 für 0,3 Mio. Euro Personalleistungen aus dem VHH-Fahrerpool eingekauft. Bezogen auf den Gesamtpersonalaufwand der VHH in Höhe von 66 Mio. Euro macht dies 0,5 % aus. Umgerechnet handelt es sich um etwa sieben Vollzeitkräfte, der Gesamtpersonalbestand des VHH beträgt rund 1.500 Mitarbeiter.
- Sonstige Synergien durch die Nutzung von Kapazitäten der VHH (beispielsweise Buchhaltung, Werkstatt, Räume) haben ebenfalls nur ein vergleichbar geringes Volumen.

Die im Prüfungsverfahren von der Behörde zusätzlich genannte Begründung, es sei im wichtigen staatlichen Interesse der FHH, dass die Nachfrage nach Gelegenheitsverkehren (Anmietverkehr), beispielsweise für die oben genannten Shuttle- und Transferfahrten, stets gedeckt sei, überzeugt nicht. Es fehlt an einer Begründung, warum private Busunternehmen diese Nachfrage nicht abdecken könnten.

586.
Kein hinreichendes staatliches Interesse

Für den Fortbestand der mittelbaren Beteiligung der Stadt an der RRH liegt nach der Bewertung des Rechnungshofs kein hinreichendes staatliches Interesse vor. Er hat die BWVI aufgefordert, über die Gremien der VHH dafür Sorge zu tragen, dass die Beteiligung an der Reisering Hamburg RRH GmbH beendet wird.

Der Rechnungshof hat die Behörde zudem aufgefordert, zukünftig bei der Überprüfung des staatlichen Interesses an öffentlichen Unternehmen stets sämtliche Geschäfte einschließlich der Geschäfte der mittelbaren Beteiligungen einzubeziehen.

Stellungnahme der Verwaltung

587. Die BWVI hat in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsergebnis erneut betont, sie sehe weiterhin ein wichtiges staatliches Interesse in der Befriedigung der Nachfrage nach Gelegenheitsverkehren – wie zum Beispiel bei Beförderungen für den Kreuzfahrttourismus oder für große Sportveranstaltungen – und in der Überlassung von Personal an die VHH.

Bewertung durch den Rechnungshof

588. Der Rechnungshof hält an seiner Beurteilung fest.

Zur Befriedigung der Nachfrage nach Gelegenheitsverkehren bedarf es der Leistungen der RRH nicht. Die Behörde trägt keine Gründe vor, warum private Dritte diese nicht erbringen könnten. Soweit hier gegenwärtig private Dritte nicht tätig sind, wäre dies im Übrigen kein Beleg für die Position der Behörde; es wäre vielmehr als ein Ergebnis der Konkurrenz durch die RRH zu werten.

Auch die Synergien, die sich aus dem wechselseitigen Einsatz von fünf bis sieben Busfahrerinnen und Busfahrern ergeben, rechtfertigen kein überregional tätiges Reiseunternehmen mit einem Umsatz von rund 15 Mio. Euro, dem naturgemäß auch entsprechende geschäftliche Risiken innewohnen.

Vor diesem Hintergrund könnte auch die Tatsache, dass der RRH Jahresüberschüsse in Größenordnungen um 200 Tsd. Euro erwirtschaftet, die Beurteilung des Rechnungshofs nicht ändern: Es liegt kein hinreichend wichtiges staatliches Interesse vor.

Belegprüfung Beratungskosten HSH-Verkauf

Finanzbehörde / hsh finanzfonds AöR /
HSH Beteiligungsmanagement GmbH /
hsh portfoliomanagement AöR

Ein Beratungsunternehmen hat seine Leistungen mit Kenntnis der Finanzbehörde nach monatlichen Plankosten abgerechnet. Vertraglich vereinbart war eine Abrechnung nach tatsächlich erbrachten Leistungen.

Bei geeigneten Projekten sollten Finanzbehörde, öffentliche Unternehmen und Beratungsunternehmen künftig gemeinsame Teams an einem Ort bilden.

Vollständige und ordnungsgemäße Belege

589. Gegenstand dieser Rechnungs- und Belegprüfung waren die Beratungskosten, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Veräußerung der HSH Nordbank AG standen.

In dem Zeitraum von Januar 2016 bis Dezember 2018 sind bei den Ländergesellschaften (hsh finanzfonds AöR, hsh portfoliomanagement AöR, HSH Beteiligungs Management GmbH) Beratungsleistungen für rund 80 Mio. Euro abgerechnet worden.

Der Rechnungshof hat bei seiner stichprobenartigen Prüfung – mit Ausnahme des folgenden Sachverhalts – keine Kosten festgestellt, die nicht ordnungsgemäß abgerechnet oder belegt waren.

Abrechnung von Plankosten

590. Die hsh finanzfonds AöR hat mit einem Beratungsunternehmen 2014 einen mehrfach verlängerten Vertrag über wirtschaftliche und strategische Beratung geschlossen. Insgesamt wurden Leistungen in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrags in Euro abgerechnet.

Zwischen den Vertragsparteien war vereinbart, die tatsächlich erbrachten Leistungen monatlich nach dem Zeitaufwand abzurechnen.

591. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Leistungen davon abweichend auf der Basis von monatlichen Plankalkulationen des Beratungsunternehmens abgerechnet wurden. Es fehlte an einem schriftlichen Nachweis, dass die geplanten Beratungsleistungen auch tatsächlich erbracht worden waren.

*Vom Vertrag
abweichende
Abrechnung*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Die Abrechnung hätte vertragskonform erfolgen müssen.

592. Die Finanzbehörde und die weiteren geprüften Stellen haben die Feststellung anerkannt. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass die vom Vertrag abweichenden Abrechnungsmodalitäten gleichwohl zu einem sachgerechten und wirtschaftlichen Ergebnis geführt hätten. Der Finanzbehörde sei insbesondere eine jederzeitige Verfügbarkeit der Beratungskapazität wichtig gewesen. Deswegen sei eine Orientierung an den Plankapazitäten vorteilhaft gewesen. Im Übrigen sei es auch bei den tatsächlich erbrachten Leistungen nicht zu Störungen bei der Vertragserfüllung gekommen.

Gemeinsames Projektteam

593. Das Beratungsunternehmen hatte für sein HSH-Auftragsteam eigene Räume in Hamburg angemietet.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde darauf hingewiesen, dass es in Projekten zu Unternehmensverkäufen und -beteiligungen branchenüblich ist, dass das Personal eines Beratungsunternehmens ein gemeinsames Projektteam mit den Personen des Auftraggebers bildet.

Ein gemeinsames, räumlich konzentriertes Projektteam hätte es der Stadt ermöglicht (unbeschadet einer stets erforderlichen vertragskonformen Abrechnung) auf pragmatische Weise den oben problematisierten tatsächlich geleisteten Zeitaufwand des Auftragnehmers zu plausibilisieren. Zudem unterstützt eine räumliche Nähe den Wissens- und Kompetenztransfer auf das Personal der Stadt.

Durch die räumliche Trennung hat die Finanzbehörde diese beiden Chancen ungenutzt gelassen.

594. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, zukünftig in geeigneten Fällen – beispielsweise bei ähnlichen, größeren Projekten – gemeinsame, räumlich konzentrierte Projektteams vorzusehen und so auch den tatsächlich geleisteten Beratungsaufwand „im Blick zu behalten“.

Tatsächlich geleisteten Beratungsaufwand „im Blick behalten“

595. Die Finanzbehörde hat die Feststellung anerkannt und zugesagt, die Empfehlung des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Hamburg Kreativ GmbH

Behörde für Kultur und Medien /
Hamburg Kreativ GmbH

Die Zuwendungsgewährung an die Hamburg Kreativ GmbH wies Mängel auf. Bei der Projektförderung „Hochwasserbassin“ wurden getroffene Vereinbarungen zum Nachteil der Stadt nicht umgesetzt.

Die Vermietungstätigkeit der Gesellschaft ist weder in ihrem Gesellschaftsvertrag noch in ihrem Zielbild ausdrücklich vorgesehen.

596. 2009 hatte der Senat die wirtschaftliche Bedeutung der Kreativwirtschaftsbranche für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hervorgehoben¹ und zu deren Förderung im Februar 2010 die Hamburg Kreativ GmbH gegründet, deren alleinige Gesellschafterin die FHH ist.

Die Gesellschaft finanziert sich im Wesentlichen aus Zuwendungen der Behörde für Kultur und Medien (BKM) sowie aus Drittmitteln (2017: zusammen rund 65 %). Daneben erwirtschaftet sie eigene Erträge, die zu ca. 90 % aus der Untervermietung von zuvor selbst angemieteten Objekten resultieren.

Zuwendungsverfahren

Institutionelle Förderung

597. Die BKM gewährt der Hamburg Kreativ GmbH im Wege der institutionellen Förderung einen jährlichen Betriebskostenzuschuss von inzwischen 1,15 Mio. Euro (2017). Die maßgeblichen Zuwendungsbescheide erließ die Behörde entgegen den Vorgaben des Zuwendungsrechts regelmäßig erst mehrere Monate nach Beginn des Geschäftsjahres, obwohl sich die Förderung bereits auf diesen Zeitraum bezog.

Zuwendungszweck nicht hinreichend bestimmt und Bescheide verspätet erlassen

Um die Gesellschaft dennoch in die Lage zu versetzen, ihre laufenden Kosten zu decken, gewährte ihr die BKM auf der Grundlage von Teil- bzw. Vorauszahlungsbescheiden Abschlagszahlungen. Diese Bescheide genügten jedoch ebenfalls nicht den rechtlichen Anforderungen, weil insbesondere der Zuwendungszweck nicht hinreichend konkretisiert war. Zudem erließ die Behörde sie teilweise auch erst nach Beginn des Bewilligungszeitraums.

¹ Drucksache 19/3442 „Aufbau des Kreativwirtschaftsclusters Hamburg“ vom 30. Juni 2009.

598. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKM aufgefordert, das Bewilligungsverfahren für die institutionelle Förderung der Hamburg Kreativ GmbH so zu gestalten, dass Zuwendungsbescheide künftig zu Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen werden können. Darüber hinaus hat die BKM dafür Sorge zu tragen, dass im Ausnahmefall erforderliche Teil- und Vorauszahlungsbescheide als „vorläufige“ Zuwendungsbescheide und im Einklang mit den maßgeblichen zuwendungsrechtlichen Bestimmungen erlassen werden.

Förderung für das Projekt „Hochwasserbassin“

599. Die BKM bewilligte der Hamburg Kreativ GmbH im Zusammenhang mit der Sanierung von Gebäuden am „Hochwasserbassin“² von 2014 bis 2016 Projektfördermittel in Höhe von 677 Tsd. Euro.

Hintergrund für diese Förderung ist eine 2015 zwischen dem Landesbetrieb Immobilien und Grundvermögen, dem Bezirksamt Hamburg-Mitte, der damaligen Kulturbehörde sowie der Hamburg Kreativ GmbH in einem Eckpunktepapier getroffene Vereinbarung über die Sanierung und langfristige Nutzung dieser Gebäude für die Kreativwirtschaft. Die aus der anschließenden Vermietung erzielten Einnahmen sollte die Gesellschaft zur Bildung von „Rückstellungen“ nutzen, um die Instandhaltung der Gebäude sowie die Finanzierung sonstiger Kostensteigerungen zu decken. Verbleibende Überschüsse sollten zur Rückzahlung der Zuwendung an die Behörde verwendet werden.

600. Die damalige Kulturbehörde erließ im Zusammenhang mit der Projektförderung mehrere Zuwendungsbescheide. Dabei hat sie u. a. in zwei Fällen den Zweck der Zuwendung nicht auf die Sanierung der Gebäude am Hochwasserbassin bezogen. Zudem versäumte es die Behörde, in die Zuwendungsbescheide die im Eckpunktepapier festgehaltenen Verpflichtungen der Hamburg Kreativ GmbH aufzunehmen. So sahen die Bescheide keine Pflicht zur Rücklagenbildung und bedingten Rückzahlung der Zuwendung durch die Gesellschaft vor. Insoweit berücksichtigten sie die städtischen Interessen nicht. Die Zuwendungshöhe lag zudem über dem im Eckpunktepapier festgelegten Zuwendungsbetrag, ohne dass sich aus den Akten Gründe für die Abweichung ergaben.

Zuwendungsbescheide mit falscher Zweckbestimmung und ohne Rückzahlungspflicht

601. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BKM aufgefordert, künftig die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Weil die Festlegungen im Eckpunktepapier nicht Bestandteil der Zuwendungsbescheide sind, hat er darüber hinaus die BKM und die Hamburg Kreativ GmbH aufgefordert, deren Umsetzung entweder im Rahmen der institutionellen Förderung (zum Beispiel durch entsprechende Auflagen) oder außerhalb des Zuwendungs-

² Das Projekt „Hochwasserbassin“ umfasst die Sanierung der Gebäude in der Süderstraße 112-114 mit dem Ziel, diese Objekte über eine Laufzeit von 20 Jahren an Künstler und Akteure der Kreativwirtschaft zu vermieten.

verfahrens (u. a. durch eine Verpflichtung zur regelmäßigen Berichterstattung im Aufsichtsrat) sicherzustellen.

Immobilienaktivitäten

602. Nach dem Gesellschaftsvertrag ist es u. a. Aufgabe der Hamburg Kreativ GmbH, die hamburgische Kreativwirtschaftsbranche bei der Suche nach Flächen und Räumen zu unterstützen. Hierfür entwickelte sie eine Immobiliendatenbank, über die Vermieter Flächen anbieten können. Zusätzlich war die Gesellschaft bereits im Gründungsjahr dazu übergegangen, selbst von privaten und städtischen Eigentümern Immobilien anzumieten, um sie an Akteure der Kreativwirtschaft unterzuvermieten. Die Anzahl der für diesen Zweck angemieteten Objekte stieg seitdem auf zwölf Objekte (2017).
603. Der im Gesellschaftsvertrag der Hamburg Kreativ GmbH definierte Unternehmensgegenstand wird durch das vom Senat vorgegebene Zielbild konkretisiert.

Vermietungstätigkeit in Gesellschaftsvertrag und Zielbild nicht ausdrücklich vorgesehen

Mit ihrer Vermietungstätigkeit hat sich die Hamburg Kreativ GmbH mit späterer Zustimmung des Senats ein Geschäftsfeld erschlossen, das weder nach dem Gesellschaftsvertrag noch nach dem aktuellen Zielbild für die Gesellschaft ausdrücklich vorgesehen ist.

604. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Ausweitung der Geschäftstätigkeit in Zielbild und Gesellschaftsvertrag nicht nachvollzogen worden ist. Er hat der BKM empfohlen, zumindest das Zielbild und gegebenenfalls auch den Gesellschaftsvertrag entsprechend anzupassen.

Mängel im Einzelfall

605. Bei der An- und Untervermietung von Objekten für die Kreativwirtschaft zeigten sich in Einzelfällen Mängel. So wurde beispielsweise bei einem Objekt die Staffelmiete erst zu späteren Zeitpunkten umgesetzt, als dies vertraglich vereinbart war. Auf Mietkautionen hat die Gesellschaft – entgegen der Marktüblichkeit – generell verzichtet.
606. Der Rechnungshof hat die Hamburg Kreativ GmbH aufgefordert, die aufgezeigten Mängel künftig zu vermeiden sowie Kriterien für einen fallbezogenen Verzicht auf Mietkautionen zu entwickeln und ihrem Aufsichtsrat zur Entscheidung vorzulegen.

Stellungnahme der Verwaltung

607. Die BKM und die Hamburg Kreativ GmbH haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

Aufsicht über berufsständische Kammern

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz /
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Finanzbehörde

Die Aufsichtsbehörden üben die ihnen obliegende Haushaltsaufsicht weitgehend nicht aus. Sie haben Mängel in der Wirtschaftsführung und Rechnungslegung sowie bei der Rücklagenbildung einzelner Kammern nicht erkannt.

Mit den Versorgungslasten einer Kammer, für die die Freie und Hansestadt Hamburg ein Haftungsrisiko trägt, hat sich die zuständige Aufsichtsbehörde nicht befasst.

Aufsicht über berufsständische Kammern

608. Die berufsständischen Kammern in Hamburg unterstehen als Körperschaften öffentlichen Rechts der Aufsicht der jeweils zuständigen Behörde. Die Behörden haben die Haushaltsaufsicht nach Maßgabe der Vorschriften der LHO und die Aufsicht auf der Grundlage der jeweiligen Kammergesetze auszuüben.

Der Rechnungshof hat die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben bezogen auf einzelne Kammern stichprobenartig geprüft. Nachfolgend berichtet er über seine Feststellungen zur Aufsicht

- der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) über die Ärztekammer Hamburg, die Zahnärztekammer Hamburg, die Apothekerkammer Hamburg, die Tierärztekammer Hamburg und die Psychotherapeutenkammer Hamburg,
- der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) über die Hamburgische Architektenkammer und die Hamburgische Ingenieurkammer-Bau,
- der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) über die Landwirtschaftskammer Hamburg sowie
- der Finanzbehörde über die Steuerberaterkammer Hamburg.

Die Prüfung der Aufsicht der BWVI über die Handelskammer hat zu keinen wesentlichen Feststellungen geführt.

Wahrnehmung der Haushaltsaufsicht

609. Als landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts unterliegen die Kammern Teil VI der LHO, der haushaltsrechtliche Regeln insbesondere für deren Wirtschaftsführung, Rechnungswesen und Entlastung ihrer Organe vorgibt sowie Aufgaben und Befugnisse der Haushaltsaufsicht der zuständigen Behörden begründet. Diese haushaltsrechtlichen Regeln stehen unter dem Vorbehalt anderer – insbesondere kammerrechtlicher – Bestimmungen (§ 98 Absatz 1 LHO). Sie sind zudem disponibel, da die zuständige Behörde im Einvernehmen mit der Finanzbehörde und dem Rechnungshof Ausnahmen von den Vorschriften und damit zugleich auch von Aufgaben und Befugnissen der Haushaltsaufsicht zulassen kann, soweit kein erhebliches finanzielles Interesse der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) besteht (§ 98 Absatz 2 LHO).

Im Rahmen der Haushaltsaufsicht haben die Aufsichtsbehörden für eine jeweils regelgerechte Haushaltspraxis der Kammern Sorge zu tragen.

Keine Ausübung der Haushaltsaufsicht

610. Unter Berücksichtigung des vorrangigen Kammerrechts haben die BGV, die BSW und die Finanzbehörde jedenfalls über die Genehmigung des Wirtschaftsplans (§ 102 LHO) der beaufsichtigten Kammern und über die Genehmigung des Entlastungsbeschlusses zu entscheiden, den das jeweilige kammerinterne Beschlussorgan anhand des Jahresabschlusses und des Lageberichts gefasst hat (§ 103 LHO). Die BWVI hat ebenfalls über die Genehmigung eines solchen Entlastungsbeschlusses der Landwirtschaftskammer zu entscheiden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Behörden diese Aufgaben nicht wahrgenommen haben.

611. Die BGV
- übte die Haushaltsaufsicht über die Psychotherapeutenkammer und die Tierärztekammer nicht aus,
 - hatte gegenüber der Ärztekammer und der Apothekerkammer im Jahr 1960 bedingte Ausnahmen von Bestimmungen über die Haushaltsaufsicht zugelassen und auf deren Bestand vertraut. Sie übersah aber, dass die Bedingung bei der Apothekerkammer jedenfalls ab 2012 entfallen war. Bei der Ärztekammer überprüfte sie den Fortbestand der Bedingung nicht und
 - vertraute Hinweisen in ihren Akten, dass sie auch gegenüber der Zahnärztekammer im Jahr 1960 Ausnahmen von Bestimmungen über die Haushaltsaufsicht zugelassen hatte, ohne dass eine entsprechende Zulassungserklärung dies bestätigt.

612. Die BSW ging davon aus, dass sie auf der Grundlage der LHO a. F. in den Jahren 1974 und 1999 gegenüber beiden Kammern Ausnahmen von Bestimmungen über die Haushaltsaufsicht zugelas-

sen habe, die bis heute fortwirkten.¹ Entsprechende Zulassungserklärungen gegenüber den Kammern, die dies belegen, konnte sie jedoch nicht vorlegen.

613. Die BWVI hatte zwar die Haushaltsrechnungen der Landwirtschaftskammer entgegengenommen, versäumte aber, die erforderliche Genehmigung zu erteilen, und übte ihre diesbezüglichen Aufsichtsbefugnisse deshalb auch nicht aus.
614. Die Finanzbehörde nahm die Haushaltsaufsicht über die Steuerberaterkammer nicht wahr.
615. Die Zulassung von Ausnahmen erfolgt durch einen an die Kammer gerichteten Verwaltungsakt der zuständigen Behörde. Dadurch entfallen zugleich die entsprechenden Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der Haushaltsaufsicht. Die Zulassungserklärung gestaltet und publiziert demnach, ob und welche haushaltsbezogenen Pflichten, Aufgaben und Befugnisse bestehen. Liegt sie nicht vor, haben die Kammern uneingeschränkt die haushaltsbezogenen Regeln einzuhalten und die zuständige Behörde die Haushaltsaufsicht wahrzunehmen.
616. Sofern sich in den geprüften Fällen in den Akten der Behörden und des Rechnungshofs Hinweise darauf fanden, dass die Behörden in der Vergangenheit ein Verfahren zur Zulassung von Ausnahmen betrieben hatten, ersetzt dies nicht den notwendigen Nachweis, dass die abschließende Entscheidung tatsächlich getroffen und gegenüber der Kammer verkündet worden ist. Insofern entbindet das Vertrauen der Behörden auf eine – vermeintlich – ergangene Entscheidung sie auch nicht von ihren Aufsichtspflichten.
617. Soweit
- die BGV gegenüber der Tierärztekammer, der Apothekerkammer und der Psychotherapeutenkammer, die Finanzbehörde gegenüber der Steuerberaterkammer und die BWVI gegenüber der Landwirtschaftskammer die Haushaltsaufsicht nicht wahrgenommen hatten, hat der Rechnungshof dies beanstandet,
 - die BSW gegenüber der Architektenkammer und der Ingenieurkammer-Bau sowie die BGV gegenüber der Zahnärztekammer die Haushaltsaufsicht im Vertrauen auf früher zugelassene, aber undokumentierte Ausnahmen nicht wahrgenommen hatten, hat der Rechnungshof die unterbliebene Haushaltsaufsicht kritisiert.
618. Er hat die Behörden aufgefordert, entweder die Haushaltsaufsicht wahrzunehmen oder gegebenenfalls Ausnahmen zuzulassen, soweit kein erhebliches finanzielles Interesse der FHH besteht, und

¹ Nach Artikel 40 § 6 des Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg gelten Ausnahmen fort, die auf der Grundlage der LHO a. F. zugelassen worden sind.

dazu das Einvernehmen der Finanzbehörde und des Rechnungshofs zu erwirken. Im Hinblick auf die Ärztekammer hat der Rechnungshof die BGV aufgefordert zu prüfen, ob die bedingt zugelassene Ausnahme noch Bestand hat.

Wirtschaftsführung und Rechnungslegung

- Wirtschaftsführung und Rechnungswesen nicht vorgabegemäß*
619. Seit dem Übergang zur staatlichen Doppik 2015 sind die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der juristischen Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich handelsrechtlich zu verfassen (§ 99 LHO), soweit nicht etwas anderes bestimmt ist. Hierzu hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:
- Die Architektenkammer und die Ingenieurkammer-Bau stellen handelsrechtliche Jahresabschlüsse auf, obwohl ihr jeweiliges Kammerrecht – Kammergesetz und Kammersatzungen – weiter kamerale Begriffe verwendet und damit abweichend von § 99 LHO ein kamerales Rechnungswesen vorgibt. Die BSW ist der Auffassung, dass aus der Verwendung kameraler Begriffe im Kammerrecht keine vorrangige Regelung gegenüber dem haushaltsrechtlichen Gebot eines handelsrechtlichen Rechnungswesens folge und insofern kein Handeln geboten gewesen sei. Sie will aber im Interesse der Rechtsklarheit auf eine Klarstellung bei der nächsten Änderung des jeweiligen Kammergesetzes hinwirken.

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung zwar nicht, hält die nunmehr von der Behörde angestrebte gesetzliche Änderung aber für geeignet, den bestehenden Widerspruch zwischen Vorgaben und Praxis aufzulösen.
 - Die Landwirtschaftskammer führt ihren Haushalt kameral und hat der BWVI auch stets kamerale Haushaltspläne zur Genehmigung vorgelegt, obwohl sie kammerrechtlich ihr Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen nach den Grundsätzen der Haushaltsordnung der FHH in der jeweils geltenden Fassung – also handelsrechtlich – zu führen hat. Die BWVI genehmigte stets die kameralen Haushaltspläne der Landwirtschaftskammer.
 - Die Tierärztekammer legt Rechnung in Form von Einnahmen-Überschuss-Rechnungen nach dem Einkommensteuergesetz. Diese erfüllen nicht die Anforderungen handelsrechtlicher Rechnungslegung. Die BGV hat die Rechnungen der Tierärztekammer zur Kenntnis genommen, ohne deren fehlerhafte Form aufzugreifen.
620. Die Aufsichtsbehörden versäumten es in den genannten Fällen, für eine Übereinstimmung von Vorgaben und Praxis der Wirtschaftsführung und Rechnungslegung der Kammern Sorge zu tragen.
621. Der Rechnungshof hat die Versäumnisse beanstandet und die Behörden aufgefordert, auf eine rechtskonforme Wirtschaftsführung und Rechnungslegung der Kammern hinzuwirken.

Bildung von Rücklagen

622. Die Jahresabschlüsse der Architektenkammer wiesen für die Jahre 2011 bis 2017 unter den Passiva zweckgebundene Rücklagen von durchschnittlich rund 286 Tsd. Euro und ein sog. „Kapital“ aus, das zuletzt 1.339 Tsd. Euro erreichte. Dieses „Kapital“ war durch liquide Mittel gedeckt und wirkte wie eine zusätzliche ungebundene Rücklage. Es entstand durch stetige Jahresüberschüsse, die aus dem Kammerbetrieb und damit maßgeblich aus Beiträgen der Kammermitglieder resultierten. Angaben der BSW zufolge bildete das „Kapital“ ein finanzielles Polster, um dem Risiko konjunkturell bedingter Beitragsmindereinnahmen entgegenzuwirken. Vergleichbare finanzielle Positionen, allerdings mit deutlich geringeren Beträgen, fanden sich auch in den Jahresabschlüssen der Ingenieurkammer-Bau. Allein aus ihrem jeweiligen „Kapital“ hätten die Architektenkammer zuletzt zwei Drittel und die Ingenieurkammer vier Fünftel ihrer Jahresausgaben decken können.

Kammerrechtliche Regelungen zur zulässigen Bildung von Rücklagen und „Kapital“ haben jeweils nicht bestanden.

623. Die einschlägigen Kammergesetze sehen vor, dass die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Kammern, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, durch Beiträge der Mitglieder aufgebracht werden. Eine Rücklagenbildung kann zulässig sein und einschließlich ihrer zulässigen Höhe durch Kammersatzung geregelt werden. Sie muss aber an einen sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit gebunden sein, um nicht zu einer unzulässigen Vermögensbildung zu führen. Eine Rücklage zum Ausgleich schwankenden Beitragsaufkommens – wie sie hier nach den Angaben der BSW in Betracht kommt – ist besonders rechtfertigungsbedürftig, wenn sie rund die Hälfte der Jahresausgaben beträgt. Überhöht gebildete Rücklagen sind zügig auf ein zulässiges Maß zurückzuführen.²

624. Anhaltspunkte für die von der BSW angeführten konjunkturell bedingten Beitragsschwankungen hat der Rechnungshof nicht feststellen können. Nach diesen Maßstäben hätten beide Kammern bei unveränderter Beitragserhebung daher ihre Kapitalbildung rechtlich legitimieren oder reduzieren müssen. Anderenfalls müssen sie die Beiträge senken.

Unzulässige hohe Rücklagenbildung

625. Dies hätte die BSW als Aufsichtsbehörde erkennen können, da ihr die Jahresabschlüsse beider Kammern vorlagen. Sie hat diesem Sachverhalt aber aufsichtsrechtlich keine Rechnung getragen.

626. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSW aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass beide Kammern ihr Kapital durch Satzung in der bestehenden Höhe legitimieren, auf ein satzungsrechtlich zulässiges Maß zurückführen oder ihre Mitgliedsbeiträge senken.

² Oberverwaltungsgericht Hamburg, Urteil vom 20. Februar 2018 betreffend die Handelskammer Hamburg, Az. 5 Bf 213/12, im Anschluss an Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Dezember 2015, Az. 10 C 6/15.

Haftung der FHH für Versorgungslasten

- Staatliche
Haftung für
betriebliche
Altersversorgung
nicht im Blick*
627. In den Jahresabschlüssen der Ärztekammer für die Jahre 2013 bis 2018 waren Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen bilanziert, die rund die Hälfte der Bilanzsumme ausmachten. Die BGV hat sich mit der Bilanzierung dieser Rückstellungen bislang nicht befasst.
628. Über das Vermögen hamburgischer landesunmittelbarer juristischer Personen des öffentlichen Rechts ist das Insolvenzverfahren unzulässig.³ Im Falle der Zahlungsunfähigkeit oder der Überschuldung einer solchen juristischen Person hat die FHH für die Ansprüche der als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigten Kammerbediensteten aus der betrieblichen Altersversorgung einzustehen.⁴ Die behördliche Aufsicht über die Kammern dient damit auch dazu, dieses Haftungsrisiko der FHH im Blick zu behalten und gegebenenfalls gegenzusteuern. Mit dieser Fragestellung hat sich die BGV bislang nicht befasst.⁵
629. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BGV aufgefordert, sich die notwendigen Erkenntnisse zu verschaffen, um das Haftungsrisiko der FHH dem Grunde und der Höhe nach erkennen zu können.

Stellungnahme der Behörden

630. Die Behörden haben zugesagt, den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs nachzukommen.

³ § 1 Satz 1 des Hamburgischen Insolvenzunfähigkeitsgesetzes.

⁴ § 12 Absatz 2 der Insolvenzordnung.

⁵ Das Haftungsrisiko der FHH ist augenscheinlich auch in den hamburgischen Gesetzgebungsverfahren zur Begründung der Konkurs- bzw. Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen öffentlichen Rechts nicht erkannt worden (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 13/542 vom 20. Oktober 1987 und Bürgerschaftsdrucksache 13/1441 vom 31. März 1988).

Erstattung von Kosten der Landwirtschaftskammer

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Die Behörde hat der Landwirtschaftskammer Hamburg Kosten erstattet, die nicht erstattungsfähig gewesen sind.

Das praktizierte Erstattungsverfahren entsprach nicht den gesetzlichen Vorgaben.

631. Die Landwirtschaftskammer, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, nimmt Aufgaben nach dem Landwirtschaftskammergesetz (LwKG) wahr. Die hierfür erforderlichen Mittel erhält sie u. a. durch Zuweisungen aus dem Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH).

Erstattungsfähige Kosten

632. Die Landwirtschaftskammer hat Anspruch auf anteilige Erstattung von bestimmten personalbezogenen Aufwendungen, die ihr durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben entstehen (§ 19 Absatz 1 LwKG). Danach umfasst die Erstattung 45 % der Vergütungen, Löhne, Versorgungsbezüge, Beihilfen, Trennungsgelder, Umzugskostenvergütungen, Abfindungen und Übergangsgelder nach Maßgabe der für den öffentlichen Dienst der FHH geltenden Tarifverträge im Rahmen des genehmigten Stellenplans. Die Kostenerstattung erfolgt in Form einer Zuweisung der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI).
633. Im Prüfungszeitraum 2015 bis 2018 machte die Landwirtschaftskammer bei der BWVI u. a. Kostenerstattung für ihr Personal einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung geltend. Ferner beantragte sie u. a. Kostenerstattung für Personal eines rechtlich selbstständigen Vereins, das Hamburger Obstbaubetriebe berät und damit eine Aufgabe der Landwirtschaftskammer wahrnimmt.
634. Entgegen dem gesetzlichen Wortlaut akzeptierte die BWVI auch die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung als Personalkosten. Zudem erstattete sie die Personalkosten des Vereins, obwohl nur die Erstattung der eigenen Personalkosten der Landwirtschaftskammer vorgesehen ist.

Im Prüfungsverfahren hat die BWVI hierzu ausgeführt, dass

- § 19 Absatz 1 LwKG u. a. mit den Begriffen „Vergütungen und Löhne“ unbestimmte Rechtsbegriffe enthalte, die der Auslegung bedürften, und es daher nicht nur auf den Gesetzeswortlaut, sondern auch auf den Sinn und Zweck der Vorschrift ankomme. Sinn und Zweck sei es, die Kosten zu erstatten, die

durch den ordnungsgemäßen Einsatz des Personals gemäß genehmigtem Stellenplan anfielen. Eine Beschränkung auf Nettopersonalkosten und damit eine Nichterstattung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung würde diesem Sinn und Zweck widersprechen. Dies belege auch die Bürgerschaftsdrucksache zur Gründung der Landwirtschaftskammer¹, in der die aufgeführten Personalkosten ebenfalls Bruttopersonalkosten gewesen seien,

- dem Verein nach Maßgabe der Gründungsdrucksache² ein jährlicher Zuschuss aus Landesmitteln gewährt werden sollte, der bis heute dazu diene, dessen Beratungstätigkeit in Wahrnehmung der Kammeraufgaben fortzusetzen. Dessen Personalkosten seien daher wie eigene Personalkosten der Landwirtschaftskammer anzusehen und analog § 19 Absatz 1 LwKG zu erstatten.

Voraussetzungen für Kosten-erstattung nicht gegeben

635. Der Rechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Unter § 19 Absatz 1 LwKG fallen nach dem gegenüber Sinn und Zweck vorrangigen, ausdrücklichen Wortlaut der Regelung nur solche Entgelte an die Beschäftigten, die „nach Maßgabe der für den öffentlichen Dienst der FHH geltenden Tarifverträge“ gewährt werden. Diese explizite Bezugnahme auf tarifvertragsrechtlich anfallende Personalkostenarten schließt die Erstattung von Kosten aus, die – wie sozialversicherungsrechtliche Abgaben – auf einer anderen rechtlichen Grundlage beruhen. Insofern bleibt auch kein Raum für die Auslegung der Behörde.

Durch die Übernahme von Personalkosten des Vereins entstehen der Landwirtschaftskammer Sachkosten. Solche Sachkosten stellen betriebswirtschaftlich eine von Personalkosten zu unterscheidende eigenständige Kostenart dar und sind tatbestandlich nicht von § 19 Absatz 1 LwKG erfasst. Sie sind auch nicht durch die Bürgerschaftsdrucksache legitimiert. In dieser war der Erstattungsanspruch der Landwirtschaftskammer ausdrücklich nur auf ihre eigenen Personalkosten begrenzt.

636. Noch während des Prüfungsverfahrens hat der Senat ein Verfahren zur Änderung des LwKG durch die Bürgerschaft eingeleitet.³ Danach soll rückwirkend zum 1. Januar 2019 § 19 Absatz 1 LwKG so ergänzt werden, dass die FHH der Landwirtschaftskammer u. a. auch die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung anteilig erstattet. Zudem sollen § 2 und § 19 LwKG so ergänzt werden, dass die Landwirtschaftskammer berechtigt ist, bestimmte Aufgaben auf Dritte zu übertragen, und die FHH der Landwirtschaftskammer die hierfür anfallenden Kosten anteilig erstattet. Die BWVI hält diese Änderungen im Gesetzestext für notwendig, um die rechtlichen Grundlagen klarzustellen und die Erstattung noch für das laufende Jahr eindeutig zu regeln.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 13/3103 vom 2. Juni 1989, Gesetz über die Landwirtschaftskammer Hamburg, unter Nr. 3 (Finanzierung der Landwirtschaftskammer).

² A. a. O. (Fn. 1), unter Nr. 6 (Auswirkungen auf den Haushalt).

³ Bürgerschaftsdrucksache 21/18459 vom 24. September 2019.

637. Den Beanstandungen des Rechnungshofs wird damit für die Zukunft Rechnung getragen.

Für die bereits abgeschlossenen Erstattungsverfahren aus den Jahren 2015 bis 2018 hat der Rechnungshof jedoch ermittelt, dass die BWVI der Landwirtschaftskammer insgesamt rund 473 Tsd. Euro zu viel erstattet hat. Dieser Betrag umfasst die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, weitere sozialrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Abgaben sowie die Sachkosten an den Verein und weitere Dritte.

638. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWVI aufgefordert zu prüfen, ob und in welcher Höhe zu viel gezahlte Beträge von der Landwirtschaftskammer zurückzuzahlen sind, und diese gegebenenfalls einzufordern.

Erstattungsverfahren

639. Über den Erstattungsanspruch der Landwirtschaftskammer entschied die BWVI auf der Grundlage von Plan-Daten der Kammer. Zur Umsetzung ihrer Entscheidung ordnete sie mehrere unterjährige Auszahlungen an die Kammer an. Diese Anordnungen stützte die BWVI auf Ist-Daten der Landwirtschaftskammer, soweit die Kammer ihr solche zum jeweiligen Zeitpunkt bereits übermittelt hatte, im Übrigen weiter auf Plan-Daten der Kammer. Im jeweiligen Folgejahr rechneten die Behörde und die Landwirtschaftskammer anhand von Ist-Daten abschließend ab.

640. § 19 Absatz 1 LwKG gewährt der Landwirtschaftskammer einen Anspruch auf Erstattung bestimmter personalbezogener Aufwendungen. Begrifflich bedeutet Erstattung, dass ein bereits erfolgter, getätigter Aufwand nachträglich refinanziert wird. Die Landwirtschaftskammer kann die Erstattung ihrer Kosten demnach erst geltend machen, wenn ihr Aufwand feststeht und sie diesen durch Ist-Daten belegen kann. Die Anordnung von Auszahlungen auf der Grundlage von Plan-Daten ist hiermit nicht vereinbar.

Kostenerstattung auf der Grundlage von Plan-Daten nicht vorgesehen

641. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWVI aufgefordert, den Erstattungsanspruch der Landwirtschaftskammer nur auf der Grundlage belegter Ist-Daten zu erfüllen.

Stellungnahme der BWVI

642. Die BWVI hat mitgeteilt, der auf das Erstattungsverfahren bezogenen Forderung des Rechnungshofs nachkommen zu wollen und künftig den Erstattungsanspruch der Landwirtschaftskammer anhand der genehmigten Haushaltsrechnung der Kammer zu erfüllen. An ihrer Auffassung zur Erstattungsfähigkeit von Kosten dem Grunde nach (Tz. 634) will sie weiterhin festhalten.

Bewertung durch den Rechnungshof

643. Der Rechnungshof sieht weiterhin keinen rechtlichen Raum für die auf dieser Basis bereits erfolgte Kostenerstattung. Solange § 19 Absatz 1 LwKG unverändert Bestand hat, steht die dortige abschließende Aufzählung bestimmter einzelner Personalkostenarten der von der BWVI praktizierten Erstattung der Bruttoperpersonalkosten entgegen, und es ist auch die Erstattung von Sachkosten nicht vorgesehen.

Wirtschaft und Umwelt

Wirtschaftsförderung – Aufgabenwahrnehmung in den Bezirksamtern

Bezirksämter / Behörde für Wirtschaft,
Verkehr und Innovation /
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Finanzbehörde / Landesbetrieb
Immobilienmanagement und Grundvermögen

Die Vergabe bezirklicher Gewerbe- und Industrieflächen muss wirtschaftlicher organisiert werden.

In der Zusammenarbeit der Bezirksamter mit anderen städtischen Akteuren gibt es Optimierungspotenziale.

Bei der Änderung der Rechtsgrundlage für Business-Improvement-Districts hat die zuständige Fachbehörde den Vollzugsaufwand und die Auswirkungen auf den Haushaltsplan nicht ermittelt.

644. Die bezirkliche Wirtschaftsförderung (WF) ist organisatorisch in den Dezernaten Wirtschaft, Bauen und Umwelt der Bezirksamter angebunden.

Zu ihren Aufgaben gehören u. a. die Lotsenfunktion als zentraler Ansprechpartner für Unternehmen im Kontakt mit der Verwaltung, die Beratung bei Genehmigungsverfahren sowie Angelegenheiten der Immobilienkoordination und der Business-Improvement-Districts (BID).

Fachbehörden im Sinne des Bezirksverwaltungsgesetzes sind die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) und für den Bereich der BID die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW).

Vergabe bezirklicher Gewerbe- und Industrieflächen

645. Für die Vergabe von städtischen Gewerbe- und Industrieflächen von nicht gesamtstädtischer Bedeutung (bezirkliche Flächen) sind seit dem Jahr 2014 die Bezirksamter zuständig.¹

¹ Diese Flächen befinden sich im Allgemeinen Grundvermögen der Freien und Hansestadt Hamburg.

646. Die Gewerbe- und Industrieflächen in den Bezirksamtern Hamburg-Mitte und Eimsbüttel sind alle als gesamtstädtisch bedeutsam eingestuft worden.

Für Bezirksamter, die wie Altona, Hamburg-Nord und Wandsbek die Vergabe bezirklicher Flächen nicht selbst übernehmen wollten, schloss die BWVI mit der (jetzigen) HIW Hamburg Invest Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (HIW) einen Rahmenvertrag über die Vermarktung der bezirklichen Flächen. Die Bezirksamter Bergedorf und Harburg führen die Vergaben seit 2014 selbst durch.

647. Im Jahr 2017 ist die Vermarktung städtischer Gewerbe- und Industrieflächen in einer „One-Stop-Agency“ bei der HIW zusammengeführt worden, um die auf unterschiedliche Dienststellen verteilten Zuständigkeiten „von der Entwicklung bis zum Verkauf“ zu bündeln.² Zu diesem Zweck wurde ein Teil der bislang im Eigentum des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) befindlichen Flächen an die HIE Hamburg Invest Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG (HIE), eine Tochtergesellschaft der HIW, verkauft.

648. In der Annahme, dass der oben genannte Rahmenvertrag nicht mehr benötigt werde, hat die BWVI diesen im Rahmen der Neuaufstellung gekündigt. Dabei hat sie nicht berücksichtigt, dass einige bezirkliche Flächen nicht veräußert worden waren und die Zuständigkeit der Bezirksamter für diese Flächen unverändert bestehen bleibt. Dies hatte zur Folge, dass

- die Bezirksamter Altona, Hamburg-Nord und Wandsbek die Vergaben ihrer bezirklichen Flächen selbst durchführen mussten und
- die Bezirksamter Hamburg-Mitte und Eimsbüttel gegebenenfalls ebenfalls tätig werden müssten, wenn im Bebauungsplan Gewerbe- oder Industriegebiete neu ausgewiesen werden, die nicht von gesamtstädtischer Bedeutung sind.

Hierfür musste bzw. müsste künftig Know-how neu aufgebaut werden und es entsteht infolge der nur anlassbezogenen Tätigkeit erhöhter Aufwand, während Sachverstand und Erfahrungen in der HIW und HIE aufgrund der regelhaften Befassung mit derartigen Flächenvergaben vorhanden sind.

- Aufgabenwahrnehmung unwirtschaftlich*
649. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind die aufzuwendenden Mittel auf den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Umfang zu begrenzen. Dies geschieht u. a., indem Aufgaben der im Gesamtprozess aufgrund der vorhandenen Sachkunde fachkundigsten Stelle übertragen und dort zentralisiert werden. Diesen Anforderungen und der entsprechenden Zielsetzung, die mit der Einrichtung der „One-Stop-Agency“ verfolgt wurde, wird die derzeitige Aufgabenverteilung nicht gerecht.

² Bürgerschaftsdrucksache 21/8486 vom 28. März 2017.

650. Dies hat der Rechnungshof kritisiert. Um künftig eine sachkundige und wirtschaftlichere Durchführung der Flächenvergaben sicherzustellen, hat er den in Tz. 648 genannten Bezirksämtern empfohlen, mit Unterstützung der BWVI als Fach- und Aufsichtsbehörde zeitnah ein optimiertes Vergabeverfahren für die nicht veräußerten bezirklichen Flächen zu entwickeln, zum Beispiel durch Beauftragung der HIW und HIE oder Veranlassung des Verkaufs der Flächen an die HIE.
651. Er hat außerdem den Bezirksämtern Bergedorf und Harburg empfohlen, diese Optionen in Abstimmung mit der BWVI auch für ihren Bereich zu prüfen.
652. Die genannten Stellen haben zugesagt, den Empfehlungen zu folgen.

Übergreifende Zusammenarbeit

653. Insbesondere in der Bestandspflege und bei der Beratung der Unternehmen bei bau- und planungsrechtlichen Genehmigungsverfahren, bei der Vergabe bezirklicher Gewerbe- und Industrieflächen und der Immobilienkoordination gibt es Schnittstellen von der WF zu anderen Akteuren, u. a. zum LIG, zur BWVI und der HIW und HIE sowie zur BSW.

Die Koordinierung eines gemeinsamen Vorgehens und der Ausgleich der häufig widerstreitenden Interessen – beispielsweise wenn für ein Grundstück alternativ eine Nutzung zu Gewerbe- oder Wohnzwecken oder als Grünfläche in Betracht kommt – sind mit erheblichem Abstimmungsaufwand verbunden und werden überwiegend nicht durch standardisierte Prozesse unterstützt.

654. Der Rechnungshof sieht mit Blick auf eine wirksame Aufgabewahrnehmung Optimierungspotenziale hinsichtlich der Zusammenarbeit, bei Entscheidungsprozessen, bei der organisatorischen Einbindung der neu gegründeten HIE und bei der fachlichen Weiterentwicklung.

Verbesserungspotenziale in der Zusammenarbeit

655. Er hat insbesondere empfohlen, dass die Bezirksämter
- mit der HIW und HIE in Abstimmung mit der BWVI in einer bereits ins Auge gefassten Kooperationsvereinbarung Abstimmungsbedarfe und Zuständigkeiten definieren sowie Verabredungen zur Lösung von möglichen Interessenkonflikten treffen,
 - mit der BWVI im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten die Fragen der operativen Zusammenarbeit klarer fassen und abgrenzen,
 - mit der BWVI und der BSW mit Blick auf die diversen Zuständigkeiten und Fachziele Verfahrensabsprachen zur Klärung von Interessenkonflikten treffen sowie

- mit dem LIG zur Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Immobilienkoordination zusammenarbeiten.

656. Die geprüften Stellen haben zugesagt, die Empfehlungen aufzugreifen.

Business-Improvement-Districts

657. Das Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED) regelt die Einrichtung und Durchführung von BID in Hamburg. Die hierauf gestützten Maßnahmen zur Verbesserung des gewerblichen Umfelds werden durch Abgaben der Grundstückseigentümer finanziert. Anlässlich der Änderung des GSED im Jahr 2017 haben die Bezirksamter mit der Überprüfung der Bemessungsgrundlagen und der Ermittlung von Grundstückseigentümerdaten neue Aufgaben im Bereich der Abgabenerhebung erhalten.

Im ersten Erhebungsverfahren haben fehlerhafte Daten Nachermittlungen sowie die Änderung von 300 Abgabenbescheiden erforderlich gemacht.

658. Der für die neuen Aufgaben entstehende Vollzugsaufwand ist nicht ermittelt worden. Die maßgebliche Bürgerschaftsdrucksache enthält keine Aussagen zu etwaigen Auswirkungen auf den Haushalt.

*Vollzugsaufwand
und Ressourcen-
bedarf unbestimmt*

659. Die BSW hat erklärt, sie habe angesichts geänderter steuerlicher Rahmenbedingungen schnell handeln müssen. In Absprache mit den anderen Beteiligten habe sie bezüglich des bei den Bezirksamtern entstehenden Aufwands erste Erfahrungen in der praktischen Umsetzung abwarten wollen.

660. Wirtschaftliches Handeln im Sinne des § 7 LHO erfordert eine sachgerechte Feststellung des für die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Personalbedarfs. Zudem muss einer Ausweitung bestehender Maßnahmen, zum Beispiel im Rahmen einer Gesetzesänderung, grundsätzlich die Ermittlung der Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Vermögenslage der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) vorausgehen (Nr. 1.3 VV zu § 7 LHO).

661. Eine wirksame Wahrnehmung der hinzugekommenen Aufgaben, die im Bezirksamt bei jeder Neueinrichtung eines BID im Rahmen der Antragsprüfung anfallen, kann nur erfolgen, wenn die hierfür erforderlichen Personalressourcen zur Verfügung stehen. Ohne Ermittlung des hierfür anfallenden Vollzugsaufwands lässt sich dies nicht beurteilen. Auch angesichts des aus ihrer Sicht bestehenden Handlungsdrucks hätte die BSW zumindest eine überschlägige Abschätzung des Ressourcenbedarfs vornehmen und die möglichen Auswirkungen auf den Haushalt der FHH benennen müssen.

662. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass dies nicht erfolgt ist.

Er hat die BSW unter Mitwirkung der Finanzbehörde (FB) und der Bezirksämter aufgefordert, die Ermittlung des zusätzlichen Vollzugsaufwands und der Auswirkungen auf den Haushaltsplan bei künftigen Änderungen des GSED vorher durchzuführen.

663. Die genannten Stellen haben dies zugesagt.

Die BSW hat darüber hinaus unter Mitwirkung der FB und der Bezirksämter im Jahr 2019 begonnen, Ausgestaltung, Umfang und organisatorische Anbindung der wahrzunehmenden Aufgaben im Rahmen einer Geschäftsprozessoptimierung zu analysieren und festzulegen.

Abfallwirtschaft

Behörde für Umwelt und Energie

Abfallentsorgungsanlagen werden nur unzureichend überwacht. Nur rund 20 % der Regelüberwachungen, die bei Abfallentsorgungsanlagen mit besonderer Umweltrelevanz erforderlich sind, wurden durchgeführt.

Abfallwirtschaftspläne werden nicht in den erforderlichen Zeitabständen ausgewertet und fortgeschrieben. Sie können so ihre Steuerungsfunktion in der Abfallwirtschaft nicht erfüllen.

664. Zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, Gefahren und Nachteilen durch Anlagen sowie zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung ergeben sich für die Behörde für Umwelt und Energie (BUE) insbesondere aus dem Immissionsschutz- und dem Abfallrecht Überwachungs- und Steuerungsaufgaben.

Regelüberwachung von Abfallentsorgungsanlagen

665. Der BUE obliegen Überwachungsaufgaben in Bezug auf Betriebe im industriell-gewerblichen Bereich, zu denen auch Anlagen zur Verwertung und Beseitigung von Abfällen gehören, sowie Deponien. Seit 2013 gelten EU-weit besondere Überwachungspflichten für Industrieanlagen, die aufgrund der von ihnen ausgehenden Risiken für die Umwelt entsprechend eingestuft sind (sog. IED-Anlagen¹).
666. Die Zeiträume, in denen diese Anlagen nach § 52a Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) mindestens zu überprüfen sind, richten sich nach einer systematischen Beurteilung der mit der Anlage verbundenen Umweltrisiken. Die zuständige Behörde² hat – wie gesetzlich vorgeschrieben – einen Überwachungsplan sowie Überwachungsprogramme erstellt, in denen sie für die einzelnen IED-Anlagen Überwachungsfristen von ein, zwei oder drei Jahren festgelegt hat.
667. Im Bereich der Abfallwirtschaft waren bis 2017 35 Anlagen als IED-Anlagen eingestuft, seit 2018 sind es 47. Davon sind
- zwei (ab 2018: fünf) jedes Jahr

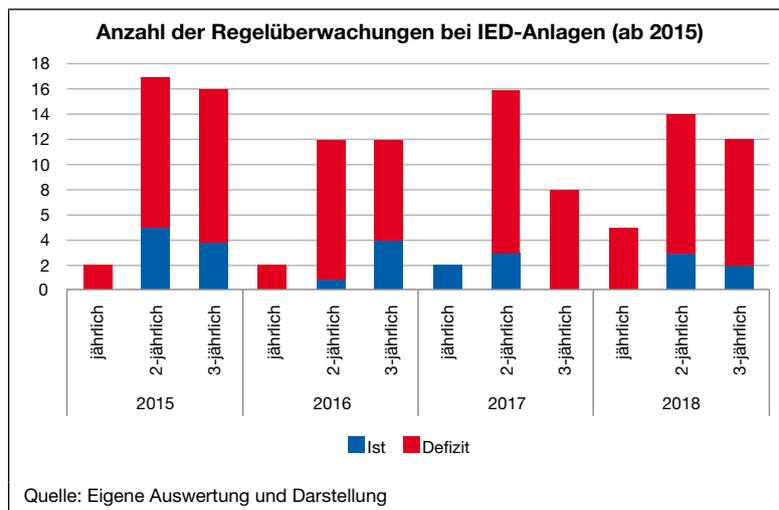
¹ Die Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU, engl. Industrial Emissions Directive, kurz IED genannt, enthält Regelungen zur Genehmigung, zum Betrieb, zur Überwachung und zur Stilllegung von Industrieanlagen.

² Seinerzeit Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, seit 1. Juli 2015 Behörde für Umwelt und Energie.

- 17 (ab 2018: 26) alle zwei Jahre und
- 16 alle drei Jahre

zu überwachen.

668. Die zuständige Behörde hat in den Jahren 2013 und 2014 keine der vorgesehenen Regelüberwachungen durchgeführt. Für den Zeitraum von 2015 bis 2018 hat der Rechnungshof unter Berücksichtigung der versäumten Überwachungen, die im Folgejahr zusätzlich und unverzüglich abzarbeiten gewesen wären, die aus der Tabelle ersichtlichen Defizite ermittelt:



669. Im Ergebnis hat die zuständige Behörde
- von 2013 bis Ende 2018 nur 24 der insgesamt 139 anstehenden Regelüberwachungen durchgeführt,
 - auch nach Beginn der Regelüberwachung in 2015 bis 2018 insgesamt nur rund 20 % dieser verpflichtenden Überwachungen vorgenommen und
 - von den 38 als besonders umweltrelevant eingestuften Anlagen, die bis Ende 2018 überwiegend mehrfach zu überwachen gewesen wären, 14 noch nie regelüberwacht.

Erhebliche Defizite bei Regelüberwachung besonders umweltrelevanter Abfallanlagen

670. Zudem ist die zuständige Behörde ihrer Verpflichtung in Bezug auf weitere rund 100 (Nicht-IED-)Anlagen, die beispielsweise als Deponien nach dem Überwachungskonzept ebenfalls regelhaft zu überwachen sind, nur zu einem geringen Teil nachgekommen.

671. Bereits im Jahr 2014 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass seit 2011 aus Kapazitätsgründen bei Abfallanlagen keine Regelüberwachungen durchgeführt worden waren.³ Die zuständige Be-

Trotz bekannter Defizite keine Maßnahmen zur Verbesserung

³ Jahresbericht 2015, „Betrieblicher Umweltschutz“, Tzn. 217, 221.

hörde hatte zugesagt, den Vorgaben entsprechende verpflichtende Überwachungen der IED-Anlagen durchzuführen.⁴

672. Insbesondere bei der unzureichenden Regelüberwachung von IED-Anlagen handelt es sich um einen schwerwiegenden Mangel, weil der Betrieb dieser Industrieanlagen mit besonderen Risiken für die Umwelt verbunden ist. Damit diese sich nicht realisieren, werden die Betriebsgenehmigungen mit entsprechenden Auflagen versehen, deren Einhaltung die Behörden sicherstellen müssen. Dies geschieht insbesondere durch die Besichtigung der Anlage vor Ort. Je größer das Risikopotenzial einer Anlage ist, desto wichtiger ist es, dass die Genehmigungsaufgaben eingehalten werden. Daher ist es zwingend geboten, die Anlagen entsprechend ihrer Einstufung nach ihrem potenziellen Umweltrisiko fristgerecht zu überwachen.

673. Obwohl der BUE die Unterlassungen und Fristüberschreitungen seit Jahren bekannt sind und bereits im Jahr 2014 Abhilfe zugesagt wurde, hat sie bisher keine wirksamen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation getroffen.

Sie hat insofern auf bestehende Personalengpässe verwiesen.

674. Die Regelüberwachung von IED-Anlagen ist wegen der besonderen Risiken, die von dem Betrieb dieser Anlagen für die Umwelt ausgehen, als Pflichtaufgabe gesetzlich vorgeschrieben. Ihre Einhaltung in dem festgelegten Umfang ist daher zwingend erforderlich. Demzufolge müssen Aufgabenstellungen ohne verpflichtende gesetzliche Grundlage gegebenenfalls zurückstehen.

*Fristgerechte
Über-
wachungen
sicherstellen*

675. Der Rechnungshof hat die BUE daher erneut aufgefordert, Abfallentsorgungsanlagen, die regelmäßig zu überwachen sind, ihrer Einstufung gemäß fristgerecht zu überwachen. Entsprechend seiner Forderung aus dem Jahr 2014 sollte die BUE nunmehr den Zielkonflikt zwischen Pflichtaufgaben und dafür zur Verfügung stehenden Personalressourcen auflösen.

676. Die BUE hat dies zugesagt.

Fortschreibung der Abfallwirtschaftspläne

677. Die Länder stellen für ihr Gebiet Abfallwirtschaftspläne (AWP) auf, in denen die Ziele und die bestehende Situation der Abfallbewirtschaftung, die Maßnahmen zur Verbesserung der Abfallverwertung und Abfallbeseitigung sowie die Abfallentsorgungsanlagen dargestellt werden. Hierbei sind zu erwartende Entwicklungen eines Zeitraums von zehn Jahren zu berücksichtigen. Die AWP sind alle sechs Jahre auszuwerten und bei Bedarf fortzuschreiben.⁵

⁴ Ergebnisbericht 2016, „Betrieblicher Umweltschutz“, S. 68.

⁵ §§ 30 f. KrWG.

678. Bei allen vier für das Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg existierenden AWP verzögerten bzw. verzögern sich Auswertung und Fortschreibung:
- Die Fortschreibung des AWP Siedlungsabfälle 2007 erfolgte mit einer Verzögerung um vier Jahre mit dem AWP Siedlungsabfälle 2017.
 - Die Bewertung des AWP Baggergut 2001 ist erst 2012 mit dem Ergebnis abgeschlossen worden, dass die Deponiekapazitäten bis 2016 ausreichend seien. Eine aktuelle Auswertung liegt nicht vor.
 - Auch die Auswertung des AWP Bau- und Abbruchabfälle 2006 hatte 2011 zum Ergebnis, dass die Entsorgung bis 2016 gesichert sei. Eine Neufassung liegt – ebenso wie für den AWP Gefährliche Abfälle 2011 – im Entwurf vor. Beide AWP hätten bereits 2017 vom Senat aufgestellt werden müssen.
679. Die BUE hat die Verzögerungen mit organisatorischen Problemen und Personalengpässen begründet. Eine Gefahr für die Entsorgungssicherheit habe zu keinem Zeitpunkt bestanden.
680. Die AWP übernehmen wichtige Steuerungs- und Lenkungsfunktionen in der Abfallwirtschaft. Diese können sie nicht erfüllen, wenn sie auf nicht mehr zutreffenden Bedarfsfeststellungen beruhen oder aktuelle Änderungen – zum Beispiel bei der Einstufung des Gefährdungspotenzials von gefährlichen Abfällen – nicht berücksichtigen.
- Angesichts der zwingenden gesetzlichen Fristen zur Auswertung und Fortschreibung vermögen die von der BUE vorgetragenen Gründe die Verzögerungen nicht zu rechtfertigen.
681. Der Rechnungshof hat die BUE aufgefordert,
- die fällige Auswertung und die fälligen Fortschreibungen der AWP kurzfristig vorzunehmen und
 - künftig alle AWP unter Beachtung der Sechs-Jahres-Frist auszuwerten und bei Bedarf fortzuschreiben.
682. Die BUE hat dies zugesagt.

*Abfallwirtschafts-
pläne nicht
fristgerecht
ausgewertet und
fortgeschrieben*

Inneres und Personal

Heilfürsorge

Behörde für Inneres und Sport

Die Heilfürsorgebearbeitung in der Behörde ist technisch und personell unzureichend ausgestattet sowie mangelhaft organisiert. Als Folge unterlässt die Behörde notwendige Prüftätigkeiten.

Die Missachtung von Bestimmungen im Sozial-, Heilfürsorge- und Kassenrecht führt zu Zahlungen und Verpflichtungen ohne Rechtsgrund.

Die heilfürsorgeberechtigten Polizisten und Feuerwehrleute müssen bis zu fünf Monate ab Antragstellung auf die Erstattung von verauslagten Kosten warten.

683. Die Heilfürsorge als Krankenfürsorge für rund 11.000 hamburgische Polizeivollzugs- und Feuerwehrbeamte umfasst die ärztliche und zahnärztliche Versorgung und Vorsorge. Sie erfolgt grundsätzlich gemäß den Bestimmungen des SGB V (Gesetzliche Krankenversicherung). Abweichungen ergeben sich aus der Hamburgischen Heilfürsorgeverordnung (HmbHFVO). Die Kosten der Heilfürsorge trägt im Grundsatz die Stadt als Dienstherr.¹
684. Für Beamte, die bereits 2004 heilfürsorgeberechtigt gewesen sind (Alt-Berechtigte), sieht die Heilfürsorge zusätzliche Leistungen vor, die über das Versorgungsniveau des SGB V und auch der HmbHFVO hinausgehen. Erstattungsfähig sind hierbei ärztliche und zahnärztliche Leistungen nach Maßgabe des Leistungskatalogs der Hamburgischen Beihilfeverordnung, sofern sie nicht nach dem SGB V gewährt werden. Einzelheiten hat die Behörde für Inneres und Sport (BIS) in den „Heilfürsorgebestimmungen“, einer Verwaltungsvorschrift, geregelt. Diese sind zuletzt 2014 geändert worden.²
685. Für die Heilfürsorgebearbeitung der Polizeivollzugs- und auch der Feuerwehrbeamten ist eine Dienststelle der Polizei zuständig (Heilfürsorgestelle). Sie bearbeitet die Abrechnungen der Kassenärztlichen Vereinigungen (KV), der Kassenzahnärztlichen Vereini-

¹ Den Heilfürsorgeberechtigten wird ein monatlicher Betrag in Höhe von 1,4 v. H. des jeweiligen Grundgehalts von ihrer Besoldung abgezogen.

² Die Grundlage für diese Regelung ergibt sich aus § 122 Absätze 2 bis 5 des Hamburgischen Beamtengesetzes in der Fassung des Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Beamtengesetzes vom 28. Dezember 2004 (HmbGVBl. S. 511).

gungen (KZV) und der anderen Leistungserbringer, zum Beispiel Krankenhäuser. Darüber hinaus bescheidet sie die Anträge der Heilfürsorgeberechtigten und ordnet sämtliche Zahlungen der Heilfürsorge an. In 2018 wendete die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) für Leistungen der Heilfürsorge Mittel in Höhe von rund 22,4 Mio. Euro auf.

686. Die Abrechnung der Heilfürsorgeleistungen erfolgt grundsätzlich direkt zwischen Heilfürsorgestelle und Leistungserbringer oder bei Ärzten bzw. Zahnärzten über die jeweilige KV bzw. KZV oder über andere Dienstleister (Kostenübernahme im „Vergütungsverfahren“). Sofern eine unmittelbare Kostenübernahme nicht möglich ist, machen die Heilfürsorgeberechtigten die von ihnen verauslagten Kosten bei der Heilfürsorgestelle mit dem Erstattungsantrag geltend, so zum Beispiel bei Auslandsbehandlungen, privatärztlichen Leistungen oder Behandlungen durch Heilpraktiker.

Sammelabrechnungen

Aufbereitung und Verarbeitung der Datenlieferungen

687. Die Sammelabrechnungen im Vergütungsverfahren beinhalten Abrechnungsdaten für eine Vielzahl von Heilfürsorgeberechtigten, die einzeln aufgeführt werden. Die Sammelabrechnungen fallen u. a. bei der Abrechnung von ärztlichen und zahnärztlichen Leistungen sowie der Versorgung mit Arzneimitteln an.

Die Abrechnungsunterlagen der verschiedenen KV haben unterschiedliche Formate. Beispielsweise reicht die KV Hamburg umfangreiche Papierlisten ein. Andere KV, wie insbesondere die KV Niedersachsen und Schleswig-Holstein, reichen elektronische Listen sowie Daten zu Diagnosen und Behandlungen auf CD-ROM ein. Weitere KV stellen die Abrechnungsinformationen auf gesicherten Servern zur Verfügung. Die KZV Hamburg empfängt Abrechnungsdaten sämtlicher übrigen KZV und legt diese gemeinsam mit der Abrechnung der Vertragszahnärzte der KZV Hamburg bei der Heilfürsorgestelle vor.

688. Die unterschiedlichen Abrechnungsformate erlauben der Heilfürsorgestelle weder eine effektive noch eine effiziente Verarbeitung der eingehenden Daten. Für eine einheitliche Aufbereitung der Daten ist die Heilfürsorgestelle technisch nicht ausgerüstet. Daten aus externen elektronischen Datenquellen kann die Heilfürsorge nicht auf ihren Rechnern des besonders geschützten Polizeinetzes weiterverarbeiten. CD-ROMs und Serverdaten kann die Heilfürsorgestelle nur auf PCs außerhalb des Polizeinetzes lesbar machen und nur auf einem zweiten Bildschirm oder als Papierausdruck nutzen.

Unzureichende und unzureichende Datenübermittlung

689. Darüber hinaus sind die Daten von KV und KZV Hamburg unvollständig, da sie Diagnose bzw. Befund und durchgeführte Behandlungen nicht erkennen lassen. Diese Angaben sind jedoch für

eine Plausibilitätsprüfung erforderlich und gehören damit auch zu den Voraussetzungen der kassenrechtlich gebotenen Prüfung der sachlichen Richtigkeit der Abrechnungen.

690. Zu einer effizienten Prüfung der sachlichen Richtigkeit in Bezug auf die Heilfürsorgeberechtigung der betroffenen Personen ist ein Format erforderlich, das eine elektronische Verarbeitung ermöglicht.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass die BIS Überlegungen anstellt, wie die Datenlieferungen an die Heilfürsorgestelle, zum Beispiel durch eine Verbesserung der Ausstattung, für eine leichtere und sichere Bearbeitung optimiert werden können.

Prüfung der sachlichen Richtigkeit von Sammelabrechnungen

Überprüfung von Stichproben nicht ausreichend

691. Die Heilfürsorgestelle überprüft im Fall der Abrechnung der KV Hamburg regelmäßig nur rund ein Achtel der aufgeführten Namen von Personen manuell auf ihre Heilfürsorgeberechtigung. Die Heilfürsorgestelle verfügt nicht über eine im Kassenrecht für eine solche Beschränkung vorgesehene Genehmigung der Finanzbehörde, sodass die Feststellung der sachlichen Richtigkeit auf Grundlage einer Stichprobe allein schon deshalb unzulässig ist.

692. Die Notwendigkeit für eine vollständige Prüfung hätte sich der Heilfürsorgestelle unabhängig davon aufdrängen müssen:

Die von ihr geprüfte Teilmenge enthält regelhaft auch Namen von Personen, die in Wirklichkeit gar nicht heilfürsorgeberechtigt sind. Dieses Erkenntnis hat die Heilfürsorgestelle lediglich veranlasst, den jeweiligen Abrechnungsbetrag zu korrigieren und die Zahlung entsprechend zu kürzen. Den naheliegenden Schluss, dass eine Vollprüfung aller Abrechnungsfälle notwendig ist, um die sachliche Richtigkeit bescheinigen zu können und damit eine unentdeckte hohe Zahl von Fehlzahlungen zu vermeiden, hat sie nicht gezogen.

693. Abrechnungen anderer KV über vertragsärztliche Leistungen prüft die Heilfürsorgestelle ebenfalls unzureichend auf sachliche Richtigkeit. Eine Prüfung des Leistungsanspruchs aufgrund einer bestehenden Heilfürsorgeberechtigung der in der Abrechnung genannten Patienten nimmt die Heilfürsorgestelle nur stichprobenhaft und unsystematisch vor. Vertragszahnärztliche Abrechnungen der KZV überprüft sie gar nicht darauf, ob die behandelte Person heilfürsorgeberechtigt gewesen ist. Sammelabrechnungen für Arzneimittel blättert die Heilfürsorgestelle nur überschlägig durch und korrigiert diese um Zufallsfunde bei Nichtberechtigten.

694. Die zur Feststellung der sachlichen Richtigkeit darüber hinaus erforderliche Plausibilitätsprüfung (Diagnose bzw. Befund und Behandlung) führt die Heilfürsorgestelle gar nicht durch.

695. Der Rechnungshof hat Sammelabrechnungen im Hinblick auf die Heilfürsorgeberechtigung für drei Quartale überprüft. In allen geprüften Abrechnungen waren Personen aufgeführt, die nicht über eine Heilfürsorgeberechtigung der FHH verfügten. Über die von der Heilfürsorgestelle bemerkten Fehlrechnungen hinaus hat der Rechnungshof nicht gerechtfertigte Zahlungen in 136 Fällen in Höhe von insgesamt rund 60.000 Euro ermittelt.

Nicht gerechtfertigte Zahlungen von 60.000 Euro in nur drei Quartalen

Durch mangelhafte Überprüfung der Sammelabrechnungen leistet die BIS regelmäßig Zahlungen ohne rechtlichen Grund, indem sie den KV und KZV Leistungen für Patienten ohne Heilfürsorgeberechtigung vergütet.

696. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und von der BIS gefordert, zu gewährleisten, dass in der Heilfürsorgestelle durch die kassenrechtlich vorgeschriebene Prüfung der sachlichen Richtigkeit eine ordnungsgemäße und regelkonforme Anordnung der Zahlung erfolgt. Sie muss die Geschäftsprozesse diesbezüglich untersuchen und optimieren.

Stammdatenmanagement

697. Die Heilfürsorgestelle muss die Heilfürsorgeberechtigung von Personen zu jedem Zeitpunkt zweifelsfrei feststellen können. Dies ist eine notwendige Bedingung, um die sachliche Richtigkeit einer Zahlungsforderung für Heilfürsorgeleistungen bestätigen zu können. Die Heilfürsorgestelle verfügt über keinen eigenen Zugriff auf das in der FHH verwendete Personalverwaltungssystem KoPers und ist daher auf Mitteilungen der Personalstellen von Polizei und Feuerwehr angewiesen. Die Personalstellen liefern mit Einstellungsmeldungen oder Ruhestandsmeldungen Ausschnitte ihres Wissens aus dem Personalverwaltungssystem. Die Heilfürsorgestelle pflegt mit diesen Ausschnitten manuell eine Liste in einem Tabellenkalkulationsprogramm.

Unzureichende Datengrundlage

Der vollständige Überblick über die Heilfürsorgeberechtigungen ist aufgrund von Übertragungsverlusten nicht gewährleistet. Die Art der Datenhaltung ist nicht revisionssicher.

698. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, beim Stammdatenmanagement das in den Personalstellen der BIS vorhandene Wissen effizient zu nutzen, um Leistungen wegen nicht berechtigter Personen zu verhindern.

Krankenversichertenkarte

699. Heilfürsorgeberechtigte der FHH erhalten eine Karte, die sie als heilfürsorgeberechtigt ausweist (Krankenversichertenkarte). Diese Karte entspricht technisch der früheren Versichertenkarte der gesetzlichen Krankenkassen und wurde für Heilfürsorgeberechtigte der FHH 2005 eingeführt. Sowohl für die Vergütung in der vertragsärztlichen Versorgung als auch in der daran per ärztlicher Verordnung angeschlossenen Arznei-, Hilfs- und Heilmittelversor-

Veraltete Technik mit Sicherheitsmängeln

gung ist der Einsatz der Krankenversichertenkarte ein Auslöser für eine Abrechnung zu Lasten der FHH.

700. 2015 führte der Sozialgesetzgeber für die gesetzlich Krankenversicherten die elektronische Gesundheitskarte ein. Gegenüber dieser Karte hat die Krankenversichertenkarte die Nachteile, dass sie kein Foto als Identifizierungsmerkmal enthält und dass keine Möglichkeit besteht, eine verlorene, gestohlene oder wegen Wegfalls der Heilfürsorgeberechtigung ungültig gewordene Krankenversichertenkarte für die weitere Verwendung zu sperren. Es besteht damit ein Risiko, dass Karten durch Unberechtigte eingesetzt werden. Zwar besteht bei Karten ehemals Berechtigter die Möglichkeit, dass der unbefugte Einsatz von der Heilfürsorgestelle erkannt wird. Jedoch fällt ein missbräuchlicher Einsatz von Karten derzeit Berechtigter regelmäßig nicht auf. Ob und in welchem Umfang dieser Kartenmissbrauch geschieht, kann die Heilfürsorgestelle nicht zuverlässig feststellen.
701. Die BIS will künftig Krankenversichertenkarten mit dem Hinweis ausgeben, dass sie nur zusammen mit dem Dienstaussweis gültig sind.
702. Der Rechnungshof hat empfohlen, Abrechnungen im Hinblick auf Missbrauchsfälle weiter gehend zu überwachen und den Prüfungsansatz zu einer sichereren Identitätsfeststellung zu verfolgen.

Beteiligung an Verwaltungskosten der Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Vereinigung Hamburg

703. Die BIS hat mit der KV Hamburg 1992 und mit der KZV Hamburg 2014 Verträge über die ärztliche bzw. zahnärztliche Versorgung von Heilfürsorgeberechtigten der FHH geschlossen. Beide Verträge verpflichten die FHH zur Beteiligung an Verwaltungskosten der Vereinigungen. Als Aufschlag auf die Honorarforderungen der Ärzte bzw. Zahnärzte erhebt die KV 1 % und die KZV 1,8 %. Im Jahr 2018 hat die Heilfürsorgestelle insgesamt rund 48.000 Euro als Verwaltungskostenbeitrag gezahlt.
704. Kassenärztliche bzw. Kassenzahnärztliche Vereinigungen haben gemäß § 75 Absatz 3 SGB V die ärztliche und zahnärztliche Versorgung Heilfürsorgeberechtigter sicherzustellen. Nach der durch das Gesundheits-Reformgesetz 1988 eingeführten Kostenverteilungsregelung haben sie die Abrechnungen als Pflichtaufgabe unentgeltlich zu leisten. Die BIS hat Verträge geschlossen, in denen die FHH zur Kostenbeteiligung verpflichtet wird, ohne dass dies zur Erfüllung der ärztlichen bzw. zahnärztlichen Versorgung Heilfürsorgeberechtigter notwendig gewesen wäre.
705. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, die Abgeltung von Abrechnungskosten der KV Hamburg bzw. der KZV Hamburg für ärztliche bzw. zahnärztliche Leistungen nach den beiden Verträgen zu beenden.

Nicht notwendige Verpflichtung zur Beteiligung an Verwaltungskosten

Einzelne Leistungskategorien

Stationäre Krankenhausbehandlung

706. Eine stationäre Behandlung von Heilfürsorgeberechtigten erfolgt grundsätzlich nach ärztlicher Einweisung und einer Kostenübernahmeerklärung der Heilfürsorgestelle. Diese Unterlagen bewahrt die Heilfürsorgestelle nicht auf. *Unzureichende Prüfung von Krankenhausrechnungen*
- Die Krankenhäuser rechnen Behandlungen direkt mit der Heilfürsorgestelle ab. Dadurch, dass diese keinen Abgleich mit der ärztlichen Einweisung und der Kostenübernahmeerklärung vornehmen kann, erfolgt die Feststellung der sachlichen Richtigkeit stationärer Krankenhausbehandlungen durchgängig auf der Grundlage unzureichender Belege.
707. Dies hat der Rechnungshof beanstandet und gefordert, eine Verfügbarkeit notwendiger Unterlagen sicherzustellen.

Heilpraktikerleistungen

708. Nach der HmbHFVO sind Heilpraktikerleistungen nicht erstattungsfähig. Abweichend davon waren Heilpraktikerleistungen für Alt-Berechtigte erstattungsfähig, allerdings nur bis zum Inkrafttreten der letzten Änderung der Heilfürsorgebestimmungen am 6. April 2014. Die Heilfürsorgestelle hat gleichwohl allein in 2018 Erstattungen in Höhe von rund 270.000 Euro für Behandlungen durch Heilpraktiker geleistet. *Unrechtmäßige Erstattung von Heilpraktikerleistungen*
709. Diese Zahlungen waren rechtsgrundlos. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, keine derartigen Erstattungen mehr zu leisten.

Zahnimplantate

710. Die Heilfürsorgestelle genehmigte Alt-Berechtigten vorab eine Versorgung mit Zahnimplantaten auf Grundlage der Heilfürsorgebestimmungen und erstattete dann die Kosten in der für Beihilfeberechtigte vorgesehenen Höhe. Zuvor hatte das Personalamt als oberste Dienstbehörde festgestellt und der Heilfürsorgestelle im Februar 2017 mitgeteilt, dass Zahnimplantate auch für Alt-Berechtigte nicht in entsprechender Höhe erstattungsfähig sind. Die Heilfürsorgestelle wies die Sachbearbeiter allerdings erst am 6. Dezember 2017 an, keine Erstattung von Implantaten in genannter Höhe zu genehmigen. Die Kosten der in der Zwischenzeit genehmigten Zahnimplantate erstattete die Heilfürsorgestelle. Der Rechnungshof hat diese Vorgehensweise beanstandet. *Übererstattung bei Zahnimplantaten*

Fahrkosten im Rahmen stationärer Kuraufenthalte und Rehabilitationsmaßnahmen

- Übererstattung von Fahrkosten*
711. Die Heilfürsorgestelle hat bei der Erstattung von Fahrkosten die einschlägigen Vorschriften nicht beachtet, indem sie notwendige und tatsächlich genutzte Verkehrsmittel nicht berücksichtigt hat. Sie hat regelmäßig auch bei Reisen mit privaten Pkw die regulären Kosten für Bahnfahrten zugrunde gelegt. Die Antragsteller hatten nach Heilfürsorgerecht in Verbindung mit den Regelungen in den Sozialgesetzbüchern und dem Reisekostenrecht bei Berücksichtigung des von ihnen benutzten Verkehrsmittels Pkw nur Anspruch auf geringere Erstattungen. Der den rechtlich begründeten Anspruch übersteigende Betrag ist ohne Notwendigkeit gezahlt worden.
712. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, Fahrkosten bei Kuren und Rehabilitationsmaßnahmen nur in Einklang mit den Vorschriften zu erstatten.

Organisation der Heilfürsorge

Bearbeitungszeiten

- Zu lange Wartezeiten für Heilfürsorgeempfänger*
713. Im März 2019 hatte die Heilfürsorgestelle einen solchen Bearbeitungsrückstand bei der antragsgebundenen Sachbearbeitung, dass die Antragsteller bis zu fünf Monate auf die Erstattung warten mussten. Dieser Zeitraum ist zu lang. Als Orientierungsmaßstab können die Zielwerte der Bearbeitungsdauer für die Beihilfebearbeitung des Zentrums für Personaldienste von derzeit vierzehn Tagen³ angesehen werden. Diesen Zeitraum muss die BIS durch geeignete Maßnahmen erreichen, um den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht zu verletzen.

Personalausstattung der Heilfürsorgestelle

714. Die Heilfürsorgestelle ist planmäßig mit 14 Stellen für Verwaltungs- und Polizeivollzugsbedienstete ausgestattet. Angesichts der unzulänglichen Bewältigung der Aufgaben der Heilfürsorgestelle hat die BIS dort zusätzlich weitere polizeivollzugsdiensteingeschränkte Beamte anderer Polizeidienststellen eingesetzt.

Für Verwaltungsaufgaben in der Heilfürsorgestelle sind Polizeivollzugsbeamte grundsätzlich nicht hinreichend qualifiziert. Hinzu kommt, dass eine hohe Fluktuation unter den eingesetzten polizeivollzugsdiensteingeschränkten Beamten in der Heilfürsorgestelle die ausreichende Qualifizierung für die komplizierte Materie mittels Einarbeitung und Fortbildung häufig verhindert. Der Einsatz polizeivollzugsdiensteingeschränkter Beamter ist daher nicht geeignet, um die Probleme der Heilfürsorgestelle zu beseitigen.

³ Stand August 2019.

715. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die BIS aufgefordert, die überfällige Personalbedarfsermittlung durchzuführen sowie die gegebenenfalls erforderlichen zusätzlichen Stellen zu schaffen.
- Personalbedarfsbemessung notwendig*

Aktenhaltung

716. Die persönlichen Unterlagen aus der Bearbeitung von Heilfürsorgefällen können sich für jeden Berechtigten an bis zu zwölf verschiedenen Ablageorten befinden. Zwar führt die Heilfürsorgestelle persönliche Akten für Berechtigte, diese enthalten aber nur persönliche Heilfürsorgeanträge und Abrechnungen. Weitere Unterlagen wie zum Beispiel direkte Rechnungen von Leistungserbringern an die Heilfürsorgestelle, Sammelabrechnungen der KV und der KZV, Abrechnungen der Krankenhäuser, persönliche Zahnakten oder Akten für Psychotherapien befinden sich an getrennten Ablageorten.
- Keine aussagekräftige persönliche Akte*
717. Der Rechnungshof hat dies kritisiert. Die BIS muss die Leistungsakten so vorhalten, dass bei den Entscheidungen über Zahlungen anhand der persönlichen Heilfürsorgeakte alle Leistungsvoraussetzungen schnell und zuverlässig geprüft werden können.

Technikausstattung

718. Abgesehen von der mangelhaften technischen Ausstattung bei der Prüfung von Sammelabrechnungen (Tz. 687 ff.) verfügt die Heilfürsorgestelle auch nicht über ein Fachverfahren zur Leistungsabrechnung.
- Kein Fachverfahren zur Leistungsabrechnung*

Trotz entsprechender Bedarfsmeldung der Heilfürsorgestelle unter Hinweis auf die Digitalisierung der Krankenakten, die Reduzierung des Bürobedarfs, mögliche Personaleinsparung und die Effizienz der Arbeitsprozesse hat die BIS keine fachspezifische IT-Unterstützung für die Heilfürsorgestelle zur Verfügung gestellt.

719. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die BIS aufgefordert zu prüfen, wie sie die Geschäftsprozesse der Heilfürsorge durch Einsatz von Informationstechnik wirtschaftlicher bewältigen kann.

Rücklaufkontrollen

720. In der Heilfürsorgestelle wurden in 2018 mehr als 23.500 Buchungsvorfälle mit einem Gegenwert von über rund 22 Mio. Euro in SAP verzeichnet. Nach den Kassenvorschriften ist mittels Rücklaufkontrolle zu prüfen, ob die Anordnungsdaten durch entsprechende Sachakten gedeckt sind, die Forderungen sofort und vollständig zum Soll gestellt wurden, Auszahlungen ordnungsgemäß ausgeführt wurden und Stammdaten korrekt erfasst werden. Gleichwohl hat die BIS die Rücklaufkontrolle für die Heilfürsorgestelle seit 2018 ausgesetzt.
- Unzulässig ausgesetzte Rücklaufkontrollen*

721. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIS die kassenrechtlich gebotenen Rücklaufkontrollen unzulässigerweise ausgesetzt hat, und gefordert, diese wieder aufzunehmen.

Stellungnahme der Verwaltung

722. Die BIS hat die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Nachschau Dienstunfallbearbeitung bei der Polizei

Behörde für Inneres und Sport

Die Dienstunfallbearbeitung bei der Polizei weist weiterhin erhebliche Mängel auf. Zugedachte Maßnahmen aus einem früheren Prüfungsverfahren sind nicht umgesetzt worden.

Bei der derzeitigen Organisation trägt niemand die Gesamtverantwortung.

Die Mängel führen zu Vermögensschäden für die Stadt.

723. Erleiden Beamte Unfälle, müssen Dienstvorgesetzte untersuchen, ob es sich um Dienstunfälle im Sinne des Hamburgischen Beamtenversorgungsgesetzes (HmbBeamtVG) handelt. Ist dies der Fall, haben die Beamten u. a. Anspruch auf Erstattung der Heilverfahrenskosten durch die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH). Dieser Anspruch ist gegenüber den ansonsten geltenden Bestimmungen für die Erstattung von Krankheitskosten (Beihilfe oder Heilfürsorge) vorrangig.

Bei Vorliegen eines Dienstunfalls muss auch geprüft werden, ob ein Dritter den Unfall verursacht hat und deshalb gegenüber der FHH zum Schadenersatz verpflichtet ist. Der mögliche Schadenersatz umfasst nicht nur die genannten Heilverfahrenskosten, sondern auch die Bezüge für die Zeit, in der Beamte durch Dienstunfälle erkrankt sind.

Die Materie ist rechtlich komplex und die Bearbeitung daher fehleranfällig.

Vorherige Prüfung und Nachschau

724. Im Jahr 2011 hatte der Rechnungshof die Bearbeitung von Dienstunfällen geprüft. Aufgrund der festgestellten hohen Fehlerquoten hatte er eine Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung gefordert.¹ Die Behörde für Inneres (BIS) – Polizei – hatte sich gegen eine Teilnahme an der damals ohnehin geplanten behördenübergreifenden zentralen Bearbeitung im Zentrum für Personaldienste entschieden. Der Rechnungshof hat sie deshalb aufgefordert, zumindest ihre interne Organisationsform der Dienstunfallbearbeitung zu überprüfen und möglichst an einer Stelle zu konzentrieren. Im Januar 2014 teilte sie mit, dass die Bearbeitung der Dienstunfälle und die Sachbearbeitung von Heilverfahren nun in

¹ Jahresbericht 2013, „Bearbeitung von Dienstunfällen“, Tzn. 547 bis 562.

die Personalabteilung unter einer gemeinsamen Leitung integriert worden seien. Eine Zusammenführung der beiden Aufgabenfelder sei aufgrund von Bedenken des Datenschutzbeauftragten der BIS nicht weiter verfolgt worden. Die Bearbeitung von Schadenersatzansprüchen erfolge weiterhin im Justizariat.

- Zusagen aus 2012 nicht umgesetzt*
725. In einer Nachschauprüfung bei der BIS – Polizei – wurden vom Rechnungshof 67 Dienstunfallfälle mit jeweils über 20 Krankentagen aus den ersten sieben Monaten des Jahres 2018 geprüft. Die den Dienstunfällen zugrunde liegenden Ereignisse fanden zwischen 2016 und 2018 statt.

Fehlende Zuordnung von Rechnungen

- Fehlende Behandlungsrechnungen*
726. Die Vollzugsbeamten werden nicht ausreichend darauf hingewiesen, dass sie bei der Inanspruchnahme von Leistungen in Bezug auf den Dienstunfall nicht ihre Krankenversichertenkarte der Heilfürsorge nutzen dürfen. Durch die Nutzung der Krankenversichertenkarte erfolgt die Behandlungsabrechnung in einer Sammelabrechnung bei der Heilfürsorgestelle anstatt in einer Einzelabrechnung gegenüber den Beamten. Es ist dadurch nicht erkennbar, dass Kosten einem Unfall zuzuordnen sind. In über 65 % der geprüften Dienstunfallvorgänge fehlten erkennbar Arzt- oder andere Rechnungen (im Jahr 2011 lag diese Quote noch bei 60 %). Dies führt dazu, dass diese Behandlungskosten in Fällen von Schadenersatzansprüchen gegenüber Dritten nicht geltend gemacht werden und die Erstattungen damit zu niedrig ausfallen. Eine Ermittlung der fehlenden Rechnungen erfolgt häufig nicht.

Der FHH entsteht damit ein Vermögensschaden.

Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen

- Ansprüche nicht geltend gemacht*
727. Schadenersatzansprüche werden – anders als im vorangegangenen Prüfungsverfahren zugesagt – noch immer nicht zeitnah geltend gemacht. Während es 2011 im Durchschnitt bis zu einem Jahr dauerte, war zum Zeitpunkt der aktuellen Prüfung in keinem der 27 Regressfälle ein Schadenersatzanspruch geltend gemacht worden, auch nicht bei Dienstunfällen, die länger als zwei Jahre zurücklagen. Betroffen sind Ansprüche der FHH in Höhe von mindestens einer halben Mio. Euro. In sechs Fällen hat es länger als ein Jahr gedauert, bis überhaupt mit der Bearbeitung begonnen wurde. Eine Geltendmachung ist auch dann nicht erfolgt, wenn die Versicherungen von Unfallgegnern bereits bekannt waren und/oder Gerichtsprozesse bzw. Bußgeldverfahren bereits abgeschlossen waren.

Organisation der Dienstunfallbearbeitung

728. Die Dienstunfallbearbeitung bei der BIS – Polizei – findet weiterhin an drei getrennten Stellen statt. Die Anerkennung des Dienstunfalls in der Personalstelle erfolgt getrennt von der Erstattung der

Heilverfahrenskosten in der Heilfürsorgestelle und der Bearbeitung von Schadenersatzansprüchen im Justizariat.

Diese Organisation führt dazu, dass

- jede Stelle nur über die Kenntnisse ihres jeweiligen Bearbeitungsgegenstandes verfügt,
- Kenntnisse zu dem gesamten Prozess der Bearbeitung nirgends vorhanden sind,
- es niemanden gibt, der die Gesamtverantwortung für die Dienstunfallvorgänge trägt und damit abschließend den Vorgang beurteilt.

Der Heilfürsorgestelle ist daher beispielsweise nicht bekannt, wie lange Beamte aufgrund eines Dienstunfalls erkrankt sind. Damit ist eine Bewertung, ob die vorliegenden Rechnungen vollständig sind, nur bedingt möglich. Das Justizariat wiederum ist bei der Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen auf die Zuarbeit der Heilfürsorgestelle zur Ermittlung der angefallenen Krankheitskosten und der Personalstelle zur Berechnung der Bezüge während der Arbeitsunfähigkeit angewiesen.

Bei zwei Fällen, die von der Personalstelle an das Justizariat geleitet worden waren, war dort kein Vorgang vorhanden. Da keine Eingangsbestätigung an die Personalstelle gesandt wird und außer durch Kostenanfragen keine weitere Kommunikation stattfindet, bemerkte niemand das Fehlen der Vorgänge. In den fehlenden Fällen wurden Leistungen in Höhe von insgesamt rund 5.000 Euro gezahlt.

Forderungen

729. Der Rechnungshof hat die BIS – Polizei – aufgefordert, die interne Aufbau- und Ablauforganisation so anzupassen, dass
- die Gesamtverantwortung für die Dienstunfallbearbeitung bei der Personalstelle liegt und dort auch die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen erfolgt,
 - ein regelhaftes Verfahren zum Austausch von durch Dienstunfälle bedingten Krankheitszeiten zwischen der Personalstelle und der Heilfürsorgestelle geschaffen wird und
 - die Heilfürsorgestelle von sich aus Recherchen zu fehlenden Behandlungsrechnungen vornimmt.

Er hat weiterhin gefordert,

- die verunfallten Beamten darauf hinzuweisen, dass sie bei Behandlungen nach einem Dienstunfall ihre Krankenversichertenkarte nicht einsetzen dürfen sowie

- in Fällen von möglichen Schadenersatzansprüchen diese zeitnah geltend zu machen.

Stellungnahme der Verwaltung

730. Die BIS hat mitgeteilt, die Feststellungen des Rechnungshofs seien vollumfänglich zutreffend. Der Polizeipräsident habe diese zum Anlass genommen, die Einsetzung einer Arbeitsgruppe anzuordnen. Sie solle Lösungsvorschläge für Sofortmaßnahmen und zur langfristigen Optimierung der Sachbearbeitung erarbeiten.

Veranschlagung und Buchung der Dienstunfallkosten

731. Die Heilverfahrenskosten bei der BIS – Polizei – werden nicht als Personalkosten, sondern als „Sonstige Kosten“ veranschlagt und gebucht. Dies führt dazu, dass der Ausweis der Personalkosten im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung um bis zu 3 Mio. Euro zu niedrig ist. Im Rahmen von zwei Jahresabschlussprüfungen des Rechnungshofs wurde die BIS auf diese Unstimmigkeit hingewiesen. Dies hat zu keiner Veränderung im Buchungsverhalten geführt.
732. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die Dienstunfallkosten ordnungsgemäß zu veranschlagen und zu buchen, was diese zugesagt hat.

Manuelle Nachzahlungen

Behörde für Schule und Berufsbildung /
Hamburgisches Institut für berufliche Bildung /
Behörde für Inneres und Sport / Landesbetrieb
Verkehr / Justizbehörde / Bezirksamt Wandsbek /
Universität Hamburg / HafenCity Universität /
Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Manuelle Berechnungen von Gehaltsbestandteilen sind oftmals fehlerhaft. Lohnsteuerabzüge erfolgen nicht entsprechend den Vorschriften. Sozialversicherungsbeiträge werden nicht abgeführt.

Einige Nachzahlungen erfolgten ohne Rechtsgrund.

733. Nachzahlungen und Rückrechnungen müssen in den Personalstellen händisch berechnet werden, wenn das Personalabrechnungsverfahren dies maschinell nicht umsetzen kann. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Vorgänge zeitlich weiter zurückliegen. Die Buchung erfolgt als Bruttobetrag in einer Summe. Eine eventuelle Versteuerung und Sozialversicherung ist zu prüfen und gegebenenfalls manuell vorzugeben.

Der Rechnungshof hat in neun Personalstellen 166 Fälle mit manuellen Nachberechnungen von Gehaltsbestandteilen aus dem Jahr 2017 geprüft, deren Zahlungen Auffälligkeiten zeigten. Dabei wurde auch die korrekte Buchung der Lohnsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge überprüft.

734. 66 der geprüften Fälle (40 %) waren fehlerhaft; bei 23 dieser Fälle wurden mehrere Mängel gleichzeitig festgestellt:

- Die manuelle Bearbeitung der Versteuerung wurde in 37 Fällen nicht korrekt vorgenommen. Es wurden dadurch sowohl zu viel als auch zu wenig Steuern abgeführt. Eine Korrektur der geprüften Fälle über das Abrechnungsprogramm für das Jahr 2017 ist nicht mehr möglich. Bei Erstattungsansprüchen des Arbeitnehmers ist eine Berichtigung nur über das Finanzamt im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung möglich. Bei nicht oder zu gering einbehaltener Lohnsteuer ist der Arbeitgeber verpflichtet, dies dem Betriebsstättenfinanzamt anzuzeigen, welches eine Nachforderung beim Arbeitnehmer im Rahmen einer Einkommensteuerveranlagung veranlassen kann.
- Die manuelle Berechnung von Gehaltsbestandteilen ist in 25 Fällen nicht korrekt erfolgt. Nach dem Hamburgischen Sonderzahlungsgesetz erhalten Beamte für jedes im Monat Dezember im Familienzuschlag berücksichtigungsfähige Kind eine Sonderzahlung in Höhe von 300 Euro. In den geprüften Fällen wurden häufig Beträge aufgrund von Teilzeitbeschäftigung ge-

Behördenübergreifende Bearbeitungsfehler

kürzt, obwohl das Gesetz dies nicht vorsieht. Außerdem wurden Kinder-Sonderzahlungen geleistet, obwohl die Voraussetzungen nicht vorgelegen hatten.

- Die Berechnung von nachzuzahlenden Familienzuschlägen war in acht Fällen fehlerhaft. Hierbei wurden Beurlaubungen oder Arbeitszeiten nicht berücksichtigt oder es ist zu Doppelzahlungen in Fällen gekommen, in denen der jeweils andere Elternteil bereits entsprechende Bezüge erhalten hatte.
- In zwölf Fällen wurden die Sozialversicherungsbeiträge nicht an die Sozialversicherungsträger abgeführt. Durch Eingabefehler wurden in acht Fällen die Beiträge stattdessen an die Beschäftigten ausgezahlt. In vier Fällen war der Abzug der Sozialversicherungsbeiträge gar nicht vorgesehen. Dadurch entstanden zu hohe Auszahlungen, die aufgrund von Verjährungsfristen nicht mehr von den Beschäftigten zurückgefordert werden können. Die Freie und Hansestadt Hamburg muss die fehlenden Beiträge nachträglich an die Sozialversicherungen abführen.
- In einem Fall wurden einem leitenden Mitarbeiter Zuschüsse zur Kranken- sowie Pflegeversicherung in Höhe von rund 13.000 Euro ausgezahlt, obwohl hierauf kein Anspruch bestand. Die Gesetzesvorgaben und Regelungen im Arbeitsvertrag waren falsch ausgelegt worden.

Zahlung ohne Rechtsgrund

Insgesamt zeigte sich bei den geprüften Fällen eine hohe Fehlerquote. Es sind bei den 166 geprüften Fällen Überzahlungen von rund 29.000 Euro und Unterzahlungen von rund 2.800 Euro festgestellt worden.

735. Der Rechnungshof hat die Behörden und Ämter aufgefordert, die vorgefundenen Mängel zu korrigieren und die Bearbeitung der manuellen Nachzahlungen sorgfältiger und entsprechend den gesetzlichen Vorschriften vorzunehmen.
736. Die Personalstellen haben zugesagt, bei den geprüften Fällen Rückforderungen einzuleiten bzw. Nachzahlungen zu veranlassen, soweit die Verjährungsfristen dies zuließen. Zudem wurde versichert, dass die fehlenden Sozialversicherungsbeiträge nachgezahlt und die fehlerhaften Lohnsteuerabzüge dem Finanzamt gemeldet würden.

Vergütung von Stundenguthaben bei der Feuerwehr

Behörde für Inneres und Sport
– Feuerwehr –

Für Beamte ist Mehrarbeit (umgangssprachlich „Überstunden“) nur in eng begrenzten Ausnahmen vergütungsfähig.

Die Behörde für Inneres und Sport – Feuerwehr – hat mehrfach Stundenguthaben (vergleichbar mit „Gleitzeitguthaben“) wie Mehrarbeit behandelt und ohne Rechtsgrundlage vergütet.

737. Mehrarbeit liegt vor, wenn die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Beamten überschritten wird. Mehrarbeit, die bezahlt (vergütet) werden darf, liegt nur vor, wenn die Beamten durch eine dienstlich angeordnete Mehrarbeit beansprucht werden. Ihnen ist dann innerhalb eines Jahres eine entsprechende Dienstbefreiung zu gewähren. Nur wenn dies aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich ist, kann stattdessen eine Mehrarbeitsvergütung gezahlt werden. Die Vergütung erfolgt mit pauschalieren, nach Besoldungsgruppen steigenden Beträgen, die jährlich angepasst werden.

Vergütet werden höchstens 370 Mehrarbeitsstunden im Kalenderjahr.

Bereitschaftsdienstzeiten gelten zu 100 % als Arbeitszeit, können aber nur bis zu maximal 50 % als Mehrarbeitsstunden vergütet werden. Rufbereitschaftszeiten gelten zu 25 % als Arbeitszeit, sind jedoch gar nicht als Mehrarbeitsstunden vergütungsfähig.

Vergütung von Stundenguthaben 2015

738. Mit einem Schreiben aus dem Juli 2015 teilte das Personalreferat der Feuerwehr ihren Beamten der Laufbahngruppe 2¹ mit, dass sich die Stundensalden zahlreicher Beamter in einem nicht vertretbaren Umfang entwickelt hätten. Die Ursachen seien vielfältig. Mit Zustimmung des Staatsrats werde daher die Rückführung der Überstunden bei Beamten des Einsatzführungsdienstes und des Lagedienstes veranlasst. Es werde angestrebt, die über 120 Plusstunden hinausgehenden Stunden mit festgelegten Vergütungssätzen auszuzahlen. Grundlage sei der Stand des individuellen Arbeitszeitkontos zum 31. Mai 2015.

¹ Die Laufbahngruppe 2 umfasst den ehemaligen gehobenen und höheren Dienst.

- Unzulässige Auszahlungen*
739. In der Folge wurden über 700 Tsd. Euro an 79 Beamte ausbezahlt. Der Rechnungshof hat 33 dieser Fälle mit einem Auszahlungsvolumen von insgesamt über 500 Tsd. Euro geprüft und festgestellt, dass die Stundenguthaben auf den Arbeitszeitkonten wie Mehrarbeitsstunden – unabhängig vom Entstehungszeitpunkt – mit dem für 2015 maßgeblichen Vergütungssatz vergütet wurden. Es lag in keinem der Fälle eine Anordnung von Mehrarbeit vor, die zwingende Voraussetzung für eine Mehrarbeitsvergütung gewesen wäre (Tz. 737). Die Vergütung erfolgte daher ohne Rechtsgrundlage.
740. Der Rechnungshof hat die Behörde für Inneres und Sport (BIS) – Feuerwehr – im Dezember 2018, kurz vor der Verfristung etwaiger Rückforderungsansprüche, gemäß § 91 LHO aufgefordert, die Rückforderung der Zahlungen zu prüfen.
741. Die BIS hat anerkannt, dass die Zahlungen nicht hätten erfolgen dürfen. Sie hat sich gegen Rückforderungen entschieden, u. a., weil sie ein derartiges Verfahren bis zum Jahresende für nicht rechtssicher durchführbar hielt.

Vergütung von Stundenguthaben 2017

742. Im Jahr 2017 hat die BIS – Feuerwehr – 2,2 Mio. Euro mit dem Personalabrechnungsverfahren PAISY mit der technischen Lohnart „manuell errechnete Nachzahlungen“ ausbezahlt. Der Rechnungshof hat aus den Zahlungen 73 Fälle ausgewählt, bei denen der jeweilige Auszahlungsbetrag im Jahr 2017 über 5.000 Euro lag.

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass es sich in allen Fällen ebenfalls um die Vergütung von Stundenguthaben auf den Arbeitszeitkonten handelte. Durch die Auszahlung mit einer unzutreffenden Lohnart lässt sich nicht erkennen, dass Mehrarbeit vergütet wurde. Dies führt beispielsweise dazu, dass etwaige Anfragen zu Mehrarbeit bei der Feuerwehr nicht korrekt beantwortet werden können.

743. Hintergrund der Auszahlung war die Absicht, die Mehrarbeit im Zusammenhang mit der OSZE-Konferenz und dem G20-Gipfel zu vergüten.

Die BIS – Feuerwehr – hatte wegen der OSZE-Konferenz für alle Bediensteten Mehrarbeit vom 26. November bis zum 10. Dezember 2016 angeordnet. Für einige wenige Beamte lagen Anordnungen über einen längeren Zeitraum vor. Zur Feststellung der Mehrarbeitsstunden wurde allerdings keine zeitraumbezogene Auswertung der Arbeitszeitkonten herangezogen (zum Beispiel 15. November bis 15. Dezember 2016). Stattdessen wurden die Arbeitszeitkonten stichtagsbezogen zum 15. Dezember 2016 ausgewertet. Die Beamten konnten sich alle zum Stichtag bestehenden und über 120 Stunden hinausgehenden Stundenguthaben zu den 2016 geltenden Vergütungssätzen auszahlen lassen.

744. Die BIS – Feuerwehr – hatte wegen des G20-Gipfels für alle Be-
diensteten erneut Mehrarbeit vom 24. Juni bis zum 10. Juli 2017
angeordnet. Auch diese Mehrarbeit sollte vergütet werden. Zur
Feststellung der Mehrarbeitsstunden wurde eine Stichtagsaus-
wertung der Arbeitszeitkonten zum 15. Juli 2017 durchgeführt. Die
Beamten konnten sich diesmal das gesamte Stundenguthaben zu
den 2017 geltenden Vergütungssätzen auszahlen lassen. Durch
diese Regelung wurde der Empfängerkreis deutlich vergrößert.
745. Durch die Stichtagsauswertung war in beiden Fällen nicht sicher-
gestellt, dass die Mehrarbeit im Rahmen der beiden Großereig-
nisse angefallen und damit angeordnet und vergütungsfähig war.
Ebenso war nicht sichergestellt, dass die Stundenguthaben über-
haupt in den Jahren 2016 oder 2017 entstanden waren. Damit
blieb unklar, welcher jahresbezogene Vergütungssatz heranzuzie-
hen war und ob gegebenenfalls Ansprüche bereits verjährt waren.
- Die BIS – Feuerwehr – hatte im Ergebnis keine Kenntnis darüber,
ob die Zahlung der Mehrarbeitsvergütung im Einzelfall in der Höhe
rechtmäßig war.
746. Die Arbeitszeitkonten enthalten in den Stundenguthaben Bereit-
schaftsdienstzeiten in vollem Umfang und Rufbereitschaftszeiten
zu 25 %. Die ausschließliche Betrachtung der Arbeitszeitkonten
hatte daher auch zur Folge, dass diese Zeiten vollständig vergütet
wurden, was rechtlich nicht zulässig ist (Tz. 737).
747. Schließlich wurden in einigen Fällen auch Stunden vergütet, in
denen kein Dienst geleistet wurde. Hintergrund ist, dass für Feu-
erwehrbeamte eine Regelarbeitszeit von 48 Stunden gilt. U. a. im
Einsatzführungs- und im Lagedienst leistet ein Teil der Feuerwehr-
beamten neben den Bereitschaftsdiensten regelmäßig – teilweise
ausschließlich – Bürodienste, bei denen eine Arbeitszeit von 40
Stunden gilt. Die Stunden aus den Bürodiensten werden deshalb
mit 1,2 faktorisiert, d. h. eine Anwesenheit von 40 Stunden führt
zu einer Gutschrift von 48 Stunden im Arbeitszeitkonto. Unabhängig
von der Tätigkeit kann so mit einer einheitlichen Sollarbeitszeit von
48 Stunden gerechnet werden.
748. Dass bei Betrachtung des Stundenguthabens für Vergütungszwe-
cke dieses um die lediglich faktorisierten Stundenguthaben ge-
kürzt werden müsste, war bereits bei den Auszahlungen im Jahr
2015 (Tz. 739) an das Personalreferat herangetragen worden. Es
kam jedoch nicht zu einer Umsetzung. Im Rahmen der Auszahlung
der Stundenguthaben 2017 schrieb ein Beamter das Personal-
referat an und wies darauf hin, dass sein Stundenguthaben um
die faktorisierten Stunden gekürzt werden müsste. Auch hierauf
erfolgte keine Reaktion, sämtliche faktorisierten Stundenguthaben
wurden voll vergütet.
749. Bei der Auszahlung der Mehrarbeitsvergütungen wurden in der
Hälfte der Fälle jeweils mehr als 400 Stunden vergütet, womit
die in der entsprechenden Verordnung festgelegte Höchstgrenze
von 370 vergütungsfähigen Stunden je Kalenderjahr überschrit-
ten wurde. Alle 33 Beamten, die bereits 2015 eine Vergütung für

*Rechtmäßigkeit
der Zahlungen
nicht sichergestellt*

*Vergütung von
Stunden ohne
Arbeitsleistung*

ihr Stundenguthaben erhalten hatten, haben erneut Stundenguthaben vergütet bekommen, 60 % davon zwischen 400 und über 1.400 Stunden. Der höchste Auszahlungsbetrag für eine Person lag bei über 35.000 Euro. Eine Person hätte aufgrund besonderer Vorschriften generell keine Mehrarbeitsvergütung bekommen dürfen.

Gesamtbewertung

750. Der Rechnungshof hat die geschilderten Vergütungsprozesse beanstandet. Er hat die BIS – Feuerwehr – aufgefordert zu prüfen, in welchem Umfang die 2017 gezahlten Vergütungen zurückgefordert werden können, soweit sie sachlich oder in der Höhe zu Unrecht erfolgt sind.
751. Die BIS hat alle Beanstandungen anerkannt. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung wurde in der BIS im Jahr 2019 eine bei der Behördenleitung angebundene Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit der Aufarbeitung der Vergütungsprozesse befasst. An der Arbeitsgruppe sind – um Befangenheit auszuschließen – Bedienstete der BIS – Feuerwehr – nicht beteiligt. Eine weitere Arbeitsgruppe, die unmittelbar der Leitung der Feuerwehr untersteht, befasst sich mit dem künftigen Umgang mit Mehrarbeit.

IT-Verfahren

IT in den Gerichten

Justizbehörde

Die Gerichte haben für die von ihnen genutzten IT-Komponenten keine vollständige Risikoanalyse und Schutzbedarfsfeststellung nach dem BSI-Grundsatzkonzept vorgenommen.

Mangels Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und geeigneter Kostendaten lässt sich keine fundierte Aussage dazu treffen, ob der Eigen- oder Fremdbetrieb von IT-Leistungen wirtschaftlicher ist.

Die Steuerung des IT-Betriebs ist verbesserungsbedürftig.

Informationssicherheit

752. Nach den Vorgaben des Senats sind die Gerichte verpflichtet, ihre IT-Sicherheitskonzeption am IT-Grundsatzkonzept des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnologie (BSI) auszurichten.

753. Die Gerichte haben weder für die von ihnen selbst noch für die bei Dataport vorgehaltenen Komponenten des IT-Betriebs (Organisation, Gebäude, Räume, Netze, Hardware, Software, Daten) die notwendige systematische und vollständige Risikoanalyse und Schutzbedarfsfeststellung nach dem BSI-Grundsatzkonzept vorgenommen. Auch die erforderliche Gesamtbewertung aller Risiken hat gefehlt.

*Unsystematische
Analysen und
Schutzbedarfs-
feststellungen*

Die erstellten Schutzbedarfsfeststellungen haben zudem in einem Fall keine BSI-konformen Festlegungen für die gewählten Schutzbedarfsstufen enthalten. Teils sind sie – mangels erforderlicher Begründungen – nicht nachvollziehbar gewesen.

Die Auswahl angemessener Schutzmaßnahmen ist so nur eingeschränkt möglich.

754. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Justizbehörde aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Gerichte die Senatsvorgaben vollständig umsetzen.

Wirtschaftlichkeit des IT-Betriebs

755. Die Gerichte unterhalten ihre Endgeräte, Server, Speichersysteme, Datennetzwerke und IT-Verfahren mit eigenem Personal sowie teilweise in eigenen Rechenzentren. Darüber hinaus betreibt Dataport für die Gerichte fünf IT-Verfahren.
- Wirtschaftlichkeit von Eigen- und Fremdbetrieb der IT nicht bekannt*
756. Weder die Gerichte noch die Justizbehörde haben dem Rechnungshof anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen darlegen können, ob der Betrieb in Eigenregie oder das bereits erfolgte bzw. das ins Auge gefasste Outsourcing weiterer IT-Leistungen an Dataport wirtschaftlicher ist. Die vorhandenen IT-Kostendaten sind als Grundlage für eine fundierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht geeignet.
757. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die Justizbehörde aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Gerichten auf Basis aussagekräftiger Daten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Betrieb der gerichtlichen IT-Verfahren durchzuführen.

IT-Steuerung

- IT-Steuerung verbesserungsbedürftig*
758. Das Regelwerk für die Steuerung des IT-Betriebs der Gerichte ist unvollständig, denn die Gerichte haben nur für eines ihrer vielen IT-Verfahren eine Dienstanweisung zur Steuerung des IT-Betriebs erlassen.
- Auch eine IT-Strategie für die Gerichte lag zunächst nicht vor. Die Justizbehörde hat nunmehr¹ eine eigene IT-Strategie für die Justiz der Freien und Hansestadt Hamburg vorgelegt.
759. Der Rechnungshof hält dieses Vorgehen für einen Schritt in die richtige Richtung. Er hat der Justizbehörde empfohlen, ihre Bemühungen in Bezug auf die IT-Strategie der Justiz fortzusetzen und darauf hinzuwirken, dass auch die Gerichte auf dieser Grundlage ein geeignetes Instrumentarium für die Steuerung ihres IT-Betriebs vorhalten.

Stellungnahme der Verwaltung

760. Die Justizbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt. Teilweise wurde mit der Umsetzung bereits begonnen.

¹ Im März 2019 nach Abschluss der Erhebungen durch den Rechnungshof.

IT im Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung

Der Landesbetrieb hat die nach dem BSI-Grundschutzkonzept erforderlichen Maßnahmen nicht ergriffen.

Das von ihm genutzte IT-Verfahren für die Buchhaltung und Rechnungslegung weist kassenrechtliche Mängel auf und wird ohne die erforderliche Einwilligung der Finanzbehörde betrieben.

Informationssicherheit

761. Nach den Vorgaben des Senats ist der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung (LGV) verpflichtet, seine IT-Sicherheitskonzeption am IT-Grundschutzkonzept des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnologie (BSI) auszurichten.

762. Der LGV hat weder für die eigenen noch für die bei Dataport vorgehaltenen Komponenten des IT-Betriebs (Organisation, Gebäude, Räume, Netze, Hardware, Software, Daten) die notwendige systematische und vollständige Risikoanalyse und Schutzbedarfsfeststellung nach dem BSI-Grundschutzkonzept vorgenommen. Auch die Vorgaben zur Ableitung der erforderlichen Schutzmaßnahmen, u. a. unter Kosten-Nutzen-Aspekten, sowie zur Prüfung der anzusetzenden Maßnahmen auf Wirksamkeit hat er nicht eingehalten.

*BSI-Grundschutz
nicht umgesetzt*

Dies birgt das Risiko von unwirtschaftlichen Schutzmaßnahmen. Ohne Überprüfung der Wirksamkeit getroffener Schutzmaßnahmen hat der LGV auch keine Kenntnis darüber, ob der Schutzzweck erreicht worden ist.

763. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LGV aufgefordert, die Daten für alle Komponenten systematisch und vollständig zu erheben und die erforderlichen weiteren Schritte durchzuführen.

IT-Verfahren für Buchhaltung und Rechnungslegung

764. Der LGV betreibt zusammen mit zwei anderen Landesbetrieben ein eigenes IT-Verfahren auf Basis der Softwarelösung SAP. Über dieses IT-Verfahren wird die gesamte Buchhaltung des LGV abgewickelt. Es muss die für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) geltenden kassenrechtlichen Vorgaben erfüllen.

*HKR-Verfahren mit
Mängeln*

765. Das IT-Verfahren weist diverse kassenrechtliche Mängel auf und birgt damit Risiken für die Kassensicherheit:
- Das Vier-Augen-Prinzip wurde nicht durchgängig umgesetzt.
 - Entgegen dem Prinzip der minimalen Berechtigung haben verschiedene Benutzer über unterschiedliche Berechtigungsrollen Zugriff auf eine Transaktion mit universellen Ausführungsmöglichkeiten, mit der grundsätzlich jedes Programm in dem IT-Verfahren ausgeführt werden kann. Damit ist ein ordnungsgemäßes Rechnungswesen mit der gegebenen IT-Unterstützung nicht gewährleistet.
 - Es hat einzelne Berechtigungen gegeben, die ein „elektronisches Radieren“ in Datentabellen einschließlich der Löschung von Tabellenänderungsprotokollen ermöglichten. Damit ist eine Manipulation von Daten mit Auswirkung auf den Jahresabschluss nicht ausgeschlossen.
 - Nicht alle Vorgaben der Passworrichtlinie der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) wurden umgesetzt, obwohl dies technisch möglich und im Interesse einer größeren Absicherung geboten gewesen wäre.
 - Die für den Rechnungshof erforderlichen Prüfungsberechtigungen haben nicht in vollem Umfang zur Verfügung gestanden.

Der LGV hat es außerdem versäumt, für das IT-Verfahren die erforderliche Einwilligung der Finanzbehörde einzuholen. In einem Einwilligungsverfahren hätten die Mängel erkannt und frühzeitig abgestellt werden können.

766. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LGV aufgefordert, im IT-Verfahren vorhandene kassenrechtliche Defizite zu beseitigen und die Einwilligung der Finanzbehörde zu beantragen.

*Fehlende
Wirtschaftlichkeitsunter-
suchung*

767. Der LGV verwendet nicht das für Landesbetriebe zur Verfügung stehende SAP-Mastersystem. Es fallen daher Personalkosten für eigenes administratives Personal und Verfahrenskosten bei dem Dienstleister Dataport AöR an. Die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einer Alternativenbetrachtung „SAP-Mastersystem für Landesbetriebe vs. eigenes SAP-System“ wurde nicht durchgeführt.

768. Der LGV hat mitgeteilt, dass er sich zu gegebener Zeit den Ergebnissen der geplanten grundsätzlichen Neuausrichtung der SAP-Infrastruktur in der FHH anschließen wolle.

769. Der Rechnungshof hat den LGV aufgefordert, abhängig von den grundsätzlichen Entscheidungen in der FHH zur zukünftigen Einbindung der SAP-Systeme der Landesbetriebe, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Nutzung des SAP-Systems durchzuführen.

IT-Planung und Controlling

770. Die zentralen IT-Verfahren PPM¹ und APM² werden seit 2017/2018 als verbindliche Planungs- und Steuerungsinstrumente von der Senatskanzlei eingesetzt. Für die Datenerhebung und -pflege sind die Dienststellen der FHH verantwortlich.

Um die wirtschaftlichen Risiken veraltender IT-Verfahren systematisch zu verringern, wird durch das neue IT-Verfahren APM für alle schon existierenden und zukünftig einzuführenden IT-Verfahren eine Lebenszyklussteuerung realisiert. Zukünftig soll das APM eine zentrale Rolle bei der Beantwortung von Anfragen aus der Bürgerschaft spielen. Zu diesem Zweck sollen Auswertungen aus dem APM erfolgen.

771. In dem IT-Verfahren APM befanden sich 35 Einträge, die im Feld „Fachliche Leitstelle (Organisationseinheit)“ auf den LGV hinwiesen. Der Datenbestand entsprach nicht den tatsächlichen Verhältnissen. Zum Beispiel hatten 29 IT-Verfahren den Status „Außerbetriebnahme“, obwohl im Feld „Abschaltung“ einheitlich der 31. Dezember 2027 angegeben war.

*Unzureichende
Datenerfassung
und -pflege*

Dieser Datenbestand des LGV im APM ist noch nicht dazu geeignet gewesen, die Ziele des APM zu unterstützen.

772. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LGV aufgefordert, den Datenbestand den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend zu korrigieren und gegebenenfalls zu ergänzen sowie ihn fortlaufend zu aktualisieren.

Test und Freigabe von IT-Verfahren

773. Gemäß dem hamburgischen IT-Regelwerk dürfen IT-Verfahren erst dann im Produktivbetrieb eingesetzt werden, wenn sie zuvor getestet und freigegeben worden sind. Die Freigabeerklärungen sind revisionssicher zu dokumentieren.

774. Der LGV testete die im Produktivbetrieb eingesetzte Software hinreichend. Er hat jedoch die Testergebnisse, Freigabeerklärungen und Aufträge an das Rechenzentrum grundsätzlich nur per einfacher E-Mail gespeichert. Diese Art der Speicherung ist nicht revisionssicher und ersetzt auch nicht die notwendige Archivierung.

*Keine revisions-
sichere Dokumen-
tation von
Softwaretests und
-freigaben*

775. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LGV aufgefordert, zukünftig die einschlägigen Vorgaben zu beachten.

¹ Project Portfolio Management.

² Application Portfolio Management.

Stellungnahme der Verwaltung

776. Der LGV hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt. Teilweise wurden diese bereits umgesetzt.

Vollstreckung in der Kasse.Hamburg

Finanzbehörde / Kasse.Hamburg

Die für die Vollstreckung von Forderungen der Stadt eingesetzten IT-Verfahren weisen kassenrechtliche Mängel und Risiken auf.

Das Forderungsmanagement der Kasse.Hamburg ist in Teilen unwirtschaftlich.

777. Der Landesbetrieb Kasse.Hamburg ist zuständig für die Einziehung rückständiger öffentlich-rechtlicher Forderungen im Verwaltungswege und die Einleitung von Mahnverfahren nach der Zivilprozessordnung für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) sowie für weitere Auftraggeber. Für die Geschäftsprozesse werden ein auf das Forderungsmanagement spezialisiertes IT-Verfahren (Fachverfahren Vollstreckung) sowie zwei hiermit verbundene, auf der Softwarelösung SAP basierende IT-Verfahren eingesetzt.

Alle im Forderungsmanagement eingesetzten IT-Verfahren unterliegen den kassenrechtlichen Vorschriften und besonderen IT-Regelungen. U. a. müssen derartige IT-Verfahren kassenrechtliche Standards (zum Beispiel das Vier-Augen-Prinzip bei Buchungen, das Prinzip der minimalen Berechtigungen und die Sicherstellung der Revisionsfähigkeit) einhalten. Vor dem Einsatz der IT-Verfahren ist die Einwilligung der Finanzbehörde einzuholen. Hiermit soll die Einhaltung der Standards gesichert werden, die u. a. der Vermeidung von Risiken wie zum Beispiel fehlerhafter oder missbräuchlicher Zahlungen dienen. Ein produktiver Einsatz von IT-Verfahren darf zudem erst nach erklärter Freigabe erfolgen. Mit der Freigabe wird bescheinigt, dass das IT-Verfahren getestet wurde, fachlich und technisch ordnungsmäßig arbeitet sowie vollständig dokumentiert ist.

IT-Unterstützung des Forderungsmanagements

Fachverfahren Vollstreckung

778. Das Fachverfahren Vollstreckung wird in der Kasse.Hamburg seit 2010 für die IT-gestützte Bearbeitung der Prozesse des Forderungsmanagements eingesetzt. Es verfügt bis heute weder über ein abgeschlossenes kassenrechtliches Einwilligungsverfahren noch über die erforderliche Freigabeerklärung für den Produktivbetrieb.
779. Der Rechnungshof, dem bereits in einem früheren Prüfungsverfahren die Durchführung des Einwilligungsverfahrens bis zum 31. Dezember 2012 zugesichert worden war, hat dies beanstandet und die Kasse.Hamburg erneut aufgefordert, alles Erforderliche zu

Fehlende Einwilligung zum Einsatz des IT-Verfahrens

unternehmen, um eine ordnungsmäßige Einwilligung zum Einsatz des IT-Verfahrens herbeizuführen sowie eine Freigabe zu erwirken.

780.
*Diverse Mängel
und Risiken
beim Einsatz
des IT-Verfahrens*

Das IT-Verfahren weist diverse Mängel und hiermit verbundene Risiken auf, die aus der Nichteinhaltung von kassenrechtlichen Vorschriften und IT-Regelungen resultieren:

- Das Vier-Augen-Prinzip ist bei der Erfassung von Personendaten (u. a. Bankverbindungen) in Teilen gar nicht und bei der Neuanlage und Änderung von Daten zu Amtshilfeersuchen (u. a. Aufstellung der einzuziehenden Forderungen) nur durch organisatorische, aber nicht – wie erforderlich – durch systemtechnische Vorkehrungen realisiert.
- Auch nach der Datenerfassung bzw. -übernahme aus Vorverfahren ist es teilweise möglich, dass die prüfenden Personen ohne Gegenkontrolle die erfassten Daten verändern können, wodurch das Vier-Augen-Prinzip durchbrochen werden kann.
- Die Bescheinigung der Datenerfassung im IT-Verfahren entspricht nicht den kassenrechtlichen Anforderungen. So werden zum Beispiel aus Vorverfahren übernommene Daten teilweise ergänzt, aber die Ergänzungen nicht bescheinigt.
- Ein vorgesehene Stichprobenkontrollverfahren weist konzeptionelle Mängel auf. Es lässt u. a. zu, dass die von den prüfenden Personen als fehlerhaft abgelehnten Buchungen nach Korrektur ohne erneute Prüfung weiterverarbeitet werden.
- Das IT-Verfahren tauscht Stamm- und Bewegungsdaten mit zwei produktiven SAP-Systemen über technische Schnittstellen aus. Eine den Vorgaben entsprechende systemtechnische Kontrolle des Datenaustausches existiert nicht, die Daten werden nur anlassbezogen manuell abgeglichen.
- Es bestehen Abweichungen zwischen dem Berechtigungskonzept und dessen Umsetzung im IT-Verfahren. Änderungen in der Berechtigungsdatenverwaltung können nicht ausreichend nachvollzogen werden und vorgesehene Kontrollen der Einhaltung des Berechtigungskonzepts sind nicht dokumentiert.
- Bei der Anmeldung mit Kennung und Passwort im IT-Verfahren werden die Mindestvorgaben für die Komplexität von Passwörtern nicht geprüft, sodass auch leicht zu erratende Passwörter verwendet werden können.
- Die für das IT-Verfahren erstellte Risikoanalyse, die Dienstweisung für die Beschäftigten und die Verfahrensbeschreibung stimmen inhaltlich nicht immer überein und entsprechen in Teilen nicht den tatsächlichen Verhältnissen.
- Die Prüfbarkeit des IT-Verfahrens durch den Rechnungshof ist nicht vollständig gegeben, u. a. können auf Basis der vorhandenen Prüfberechtigungen nicht alle datenverändernden Sachverhalte abschließend geprüft werden und die Protokollierung

der Zugriffe auf das IT-Verfahren ist für Zwecke der Revision ungeeignet.

781. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Kasse.Hamburg aufgefordert, diese abzustellen.

IT-Verfahren für die Zahlungsabwicklung

782. Das für die Zahlungsabwicklung im Bereich des Forderungsmanagements eingesetzte SAP-System ist in Teilen nicht anforderungsgerecht und entsprechend risikobehaftet:

IT-Verfahren zur Zahlungsabwicklung mangel- und risikobehaftet

- Die eingesetzte Software ist veraltet und entspricht nicht den aktuellen Sicherheitsanforderungen.
- Zum Teil fehlen Berechtigungsprüfungen.
- Das SAP-System war über längere Zeiträume für administrative Anpassungen geöffnet, obwohl dies aus Sicherheitsgründen nur kurzzeitig der Fall sein soll.
- Für eine Standardkennung des Systems ist kein eigenes Passwort verwendet worden, sodass sich unberechtigte Dritte hätten Zugang verschaffen können.
- Zudem ist die Prüfbarkeit und damit Revisionsfähigkeit auch in diesem IT-Verfahren nicht vollständig gegeben.

783. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Kasse.Hamburg aufgefordert, die festgestellten Mängel und Risiken durch entsprechende Maßnahmen zeitnah zu beseitigen.

Übergreifende IT-Prozesse

784. Im Fachverfahren Vollstreckung und in den beiden mit ihm verbundenen SAP-Systemen wird eine parallele Geschäftspartnerverwaltung geführt. Da die Datensätze nicht miteinander verknüpft sind, kann es – zum Beispiel aufgrund von Datenlieferungen aus einem Vorverfahren wie dem IT-Verfahren für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten – zu abweichenden Daten in der Geschäftspartnerverwaltung (sog. Dubletten) kommen. So waren in einem Fall vier Datensätze für einen Schuldner mit unterschiedlichen Adressen vorhanden. Dies widerspricht den Vorgaben der FHH für ressourcensteuernde IT-Verfahren und führt in der Vollstreckungssachbearbeitung zu erhöhtem Aufwand, wenn zunächst eine Klärung von Daten (zum Beispiel der zutreffenden Adresse) eines Schuldners erfolgen muss.

785. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Kasse.Hamburg aufgefordert, technische und organisatorische Maßnahmen zur Vermeidung von Dubletten – gegebenenfalls unter Einbeziehung weiterer Stellen, deren Datenlieferungen zu Dubletten in den res-

sourcensteuernden Systemen der FHH führen – durchzuführen und auf die Bereinigung von Altfällen hinzuwirken.

Wirtschaftlichkeit des Forderungsmanagements

Komplexe IT-Systemarchitektur fehleranfällig und unwirtschaftlich

786. Die Anbindung von zwei SAP-Verfahren an das Fachverfahren Vollstreckung¹ weist eine hohe Komplexität auf, erfordert einen hohen Betreuungsaufwand und ist fehleranfällig. Seit dem Jahr 2012 hat es jährlich zwischen 36 und 79 Fehlermeldungen an Dataport gegeben. Hierbei handelte es sich teilweise um komplexe Fehlersituationen, deren Lösung nur mit erheblichen Aufwand und in verschiedenen Fällen auch nur mithilfe des Herstellers möglich war.

787. Die Finanzbehörde wies bereits 2016 darauf hin, dass durch die Anbindung des Fachverfahrens an nur ein SAP-Verfahren dieses Fehlerpotenzial und der mit den Bereinigungsarbeiten verbundene Aufwand entscheidend reduziert werden könnte. Sie schlug den vollständigen Verzicht auf die Anbindung und Nutzung des zweiten SAP-Verfahrens vor.

Die Kasse.Hamburg hat diesen Vorschlag nicht weiter verfolgt.

788. Die gegenwärtige Form der IT-Unterstützung wird den Wirtschaftlichkeitsanforderungen des § 7 LHO nicht gerecht. Diese umfassen auch die Prüfung, ob die Aufgabenerledigung durch eine andere Technikausstattung optimiert werden kann.

789. Weitere Wirtschaftlichkeitspotenziale sieht der Rechnungshof im Vollstreckungsaußendienst.

Arbeit des Vollstreckungsaußendienstes optimieren

Die Vollstreckungspersonen erhalten ihre Aufträge in größeren Zeitabständen in ausgedruckter Form und müssen diese für ihre Tourenplanung sortieren. Derzeit erfolgt dies aufwendig manuell mit einer Straßenkarte oder durch den Einsatz von (privaten) Navigationsgeräten. Die Unkenntnis über zwischenzeitliche Änderungen der Verhältnisse bei den Schuldnern oder bereits erfolgte Zahlungen führen darüber hinaus zu Behinderungen der Vollstreckungsmaßnahmen bzw. zu vermeidbarem Aufwand.

Durch die Verwendung mobiler Endgeräte, die auf aktuelle Datenbestände zugreifen können, und eine elektronische Unterstützung der Tourenplanung durch Wege- und Fahrzeioptimierung auf Basis der anzusteuernenden Adressen lässt sich die Wirtschaftlichkeit verbessern.

¹ Es handelt sich hierbei um das führende SAP-System der FHH, über das die bereits mehrfach gemahnten Forderungen an das für das Forderungsmanagement verwendete IT-Verfahren übergeben werden sowie ein separates SAP-System, das für die Zahlungsabwicklung im Forderungsmanagement eingesetzt wird. Vor Einsatz des für das Forderungsmanagement verwendeten IT-Verfahrens wurde im Jahr 2009 entschieden, die Zahlungsabwicklung nicht im führenden SAP-System umzusetzen, um Risiken bei der Verfahrenseinführung zu vermeiden.

790. Die Kasse.Hamburg sieht bereits eine technische Lösungsmöglichkeit für den elektronischen Datenzugriff durch mobile Endgeräte. Sie plant eine Realisierung im Rahmen des Projektes „Optimierung Forderungsmanagement“. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat sie hierzu noch nicht vorgenommen.
791. Der Rechnungshof hat die Unwirtschaftlichkeit der gegenwärtigen IT-Unterstützung beanstandet und die Kasse.Hamburg aufgefordert, mit hoher Priorität die IT-Systemarchitektur des Forderungsmanagements zu vereinfachen. Er hat zudem empfohlen, die Bemühungen zur technischen Unterstützung des Vollstreckungsaußendienstes fortzusetzen. In allen Fällen sind vorab Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Stellungnahme der Verwaltung

792. Die Finanzbehörde und die Kasse.Hamburg haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

Anhang

Prüfungen bei Rundfunkanstalten oder deren Beteiligungsunternehmen

Der Rechnungshof berichtet im Folgenden über Prüfungen anderer Rechnungshöfe im Rundfunkbereich. Er kommt damit seiner Mitteilungs- und Veröffentlichungspflicht aus § 14a Satz 3 des Rundfunkstaatsvertrags nach.

Planung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln beim NDR

Über die Ergebnisse dieser Prüfung des NDR berichtet der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern in seinem Jahresbericht 2019 unter folgendem Vorspann:

„Zur Abdeckung kurzfristiger Personalbedarfe beschäftigt der NDR aufgrund von Mittelbewirtschaftungsvermerken Mitarbeiter auf Stellen außerhalb des Stellenplans. Die Dauer der Besetzung dieser Stellen zeigt jedoch, dass es sich bei einem Großteil der über Mittelbewirtschaftungsvermerke besetzten Stellen um dauerhafte Bedarfe handelt. Dadurch wird die Aussagekraft des Stellenplans eingeschränkt.

Ein systematisches Benchmarking der Landesrundfunkanstalten der ARD findet nicht statt.“

https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/LFB_2019.pdf

Grimme Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH

Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft, an der das ZDF unmittelbar beteiligt ist.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem Abschließenden Bericht nach §§ 46 Satz 3 WDR-Gesetz, 14a Satz 3 Rundfunkstaatsvertrag.

https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Unterrichtung/LRH_NRW_Abschliessender_Bericht_PP46_Satz3_WDR-Gesetz_14a_Satz3_RStV_Pruefung_Grimme-Institut.pdf

ifs internationale filmschule köln gmbh

Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft, an der das ZDF mittelbar beteiligt ist.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem Abschließenden Bericht nach §§ 46 Satz 3 WDR-Gesetz, 14a Satz 3 Rundfunkstaatsvertrag.

https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Unterrichtung/LRH_NRW_Abschliessender_Bericht_PP46_Satz3_WDR-Gesetz_14a_Satz3_RStV_Pruefung_ifs.pdf

ARD ZDF Deutschlandradio Beitragservice

Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlich-rechtlichen, nicht-rechtsfähigen Gemeinschaftseinrichtung der neun Rundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem Abschließenden Bericht nach §§ 46 Satz 3 WDR-Gesetz, § 14a Satz 3 Rundfunkstaatsvertrag.

https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Unterrichtung/LRH_NRW_Abschl_Bericht_P46_S3_WDR-Gesetz_ARD_ZDF_Deutschlandradio_Beitragsservice.pdf

Zentrale Dispositionsstelle ARD/ZDF

Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom WDR betreuten Gemeinschaftseinrichtung Zentrale Dispositionsstelle ARD/ZDF.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein – Westfalen in seinem Abschließenden Bericht nach §§ 46 Satz 3 WDR-Gesetz, 14a Satz 3 Rundfunkstaatsvertrag.

https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Unterrichtung/LRH_NRW_Abschliessender_Bericht_ZDS_P46S3_WDR-Gesetz.pdf

Hamburg, den 16. Januar 2020

Dr. Stefan Schulz Joachim Mose Elisabeth Seeler-Kling

Philipp Häfner Birgit Fuhlendorf Birgit Carstens-Wähling

Abkürzungen

a.a.O.	am angegebenen Ort
AB	Aufgabenbereich
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AÖR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Erstes Deutsches Fernsehen
AU-Bau	Ausführungsunterlage – Bau
AWP	Abfallwirtschaftsplan
BA	Bundesagentur für Arbeit
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Bau KG	Elbphilharmonie Bau GmbH & Co. KG
BauGB	Baugesetzbuch
BBZ	Bildungs- und Beratungszentrum Pädagogik bei Krankheit/Autismus
BestHKR	Bestimmungen zu IT-Verfahren mit Bezug zum HKR
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
BID	Business-Improvement-District
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BKM	Behörde für Kultur und Medien
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BUE	Behörde für Umwelt und Energie
BuT	Bildungs- und Teilhabeleistungen
BWFG	Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
CCH	Congress Center Hamburg
CCH KG	CCH Immobilien GmbH & Co. KG
DA-BaSt	Dienstanweisung für die Bearbeitung von Steuererklärungen
DEF-Buchung	Inanspruchnahme einer Deckungsfähigkeit
DIWOGG	Fachverfahren zur Abrechnung des Wohngelds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FB	Finanzbehörde
FF	Freiwillige Feuerwehr
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
f & w	f & w fördern und wohnen AÖR
GMH	GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
GoBD	Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
GSED	Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung
HDB	Hamburger Dienstleister Buchhaltung

HfMT	Hochschule für Musik und Theater Hamburg
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HIBB	Hamburger Institut für Berufliche Bildung
HIE	HIE Hamburg Invest Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG
HIW	HIW Hamburg Invest Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HmbBeamtVG	Hamburgisches Beamtenversorgungsgesetz
HmbHFVO	Hamburgische Heilfürsorgeverordnung
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
HmbWoFG	Hamburgisches Wohnraumförderungsgesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HU-Bau	Haushaltsunterlagen – Bau
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
IFB	Hamburgische Investitions- und Förderbank
IKS	Internes Kontrollsystem
ImmoWertV	Immobilienwertermittlungsverordnung
IMPF	IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH
IT	Informationstechnik
JB	Justizbehörde
JUS-IT	IT-Verfahren JUS-IT
KG	Kommanditgesellschaft
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KONSENS	Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KV	Kassenärztliche Vereinigung
KZV	Kassenzahnärztliche Vereinigung
LGV	Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
LHO a. F.	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung bis zum 16. Dezember 2013
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
LSE	Bereiche Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung
LVS	Lehrveranstaltungsstunden
LVO	Lehrverpflichtungsverordnung
LwKG	Landwirtschaftskammergesetz
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NUF	Nutzungsfläche
NWfl.	Nettowohnfläche

ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAISY	Fachverfahren zur Personalabrechnung
PG	Produktgruppe
ProCAB	Fachverfahren Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung
PROSA	Fachverfahren zur Abrechnung der Sozialhilfe
PROSOZ	Programm zur Bearbeitung von Sozialhilfe
ReBBZ	Regionales Bildungs- und Beratungszentrum
REBUS	Regionale Beratungs- und Unterstützungsstelle
RRH	Reisering Hamburg RRH GmbH
SAGA	Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg
SBH	Landesbetrieb SBH Schulbau Hamburg
SGB	Sozialgesetzbuch
SMM-Buchung	Sollveränderung aufgrund von Mehr-/Mindererlösen
SoV	Sondervermögen Schulimmobilien
Sprinkenhof	Sprinkenhof GmbH
SUB-Buchung	Sollübertragung
t.a.h.	Jobcenter team.arbeit.hamburg
Tsd.	Tausend
UPW	Unterkunft mit der Perspektive Wohnen
VA	Verwaltungsanordnung
VE	Verpflichtungsermächtigung
VF	Verkehrsfläche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
v.H.	vom Hundert
VHH	Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein GmbH
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil B
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
vs.	versus
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
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
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WF	Wirtschaftsförderung
Wfl.	Wohnfläche
WTU	Werttransportunternehmen
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZLV	Ziel- und Leistungsvereinbarungen